

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

### 198° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	Pag. 3
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	» 22
4 <sup>a</sup> - Difesa .....	» 24
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	» 30
7 <sup>a</sup> - Istruzione .....	» 40
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni .....	» 44
10 <sup>a</sup> - Industria .....	» 47
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	» 57
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità .....	» 63
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali .....	» 66

**Commissione di inchiesta**

Sulle strutture sanitarie .....	Pag. 71
---------------------------------	---------

**Organismi bicamerali**

Mafia .....	Pag. 75
Sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo .....	» 200

**Sottocommissioni permanenti**

2 <sup>a</sup> - Giustizia - Pareri .....	Pag. 201
4 <sup>a</sup> - Difesa - Pareri .....	» 203
5 <sup>a</sup> - Bilancio - Pareri .....	» 204

---

CONVOCAZIONI .....	Pag. 212
--------------------	----------

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>o</sup>)**

MERCLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

156<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Presidente*  
CORASANITI

*Intervengono il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali Frattini e i sottosegretari di Stato per la giustizia Ricciardi, per l'interno Scivoletto e per i trasporti e la navigazione Testa.*

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**(2115) Conversione in legge del decreto-legge 18 settembre 1995, n. 382, recante disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione**

(Parere alla 6<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Riferisce il senatore CONTESTABILE in sostituzione del relatore designato Fierotti: egli considera improprio il riferimento alla corruzione contenuto nel titolo, giacchè il decreto-legge riguarda in generale i reati contro la pubblica amministrazione. Rileva, inoltre, che gli articoli 11 e 12 sono eterogenei rispetto alla rimanente parte del provvedimento: su tali articoli, pertanto, propone un parere contrario, ritenendo viceversa sussistenti i presupposti costituzionali e i requisiti di legge per le altre parti del decreto.

La senatrice BRICCARELLO ricorda la precedente valutazione della Commissione e dell'Assemblea e invita a riconoscere i presupposti costituzionali, anche al fine di pervenire alla conversione in legge del decreto, con le modifiche rese necessarie dalla natura illegittima di alcune disposizioni: gli articoli 1 e 2, in particolare, non sono conformi ad alcuni principi costituzionali, come il buon andamento della pubblica amministrazione e la tutela delle funzioni giurisdizionali, proprie anche delle Commissioni tributarie.

Su richiesta del senatore VILLONE, il sottosegretario RICCIARDI precisa che i tre articoli del precedente decreto per i quali il Senato non riconobbe i presupposti costituzionali, non sono stati reiterati.

Il senatore PASQUINO si dichiara favorevole alla proposta di parere parzialmente negativo avanzata dal relatore.

Diverso, in proposito, è l'orientamento del senatore VILLONE, manifestato a nome del Gruppo Progressisti-federativo.

La proposta di parere contrario sugli articoli 11 e 12, posta in votazione, non è accolta.

La Commissione, quindi, approva la proposta di parere favorevole sul decreto.

*(2117) Conversione in legge del decreto-legge 18 settembre 1995, n. 387, recante riduzione dei pedaggi autostradali per le imprese che esercitano professionalmente l'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi*

(Parere alla 8<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il relatore DE MARTINO Guido illustra il contenuto del decreto-legge, che giudica omogeneo e rispondente ai presupposti prescritti dall'articolo 77 della Costituzione.

Il senatore PIERONI dubita della necessità e urgenza di incentivare il trasporto mercantile su gomma.

Il sottosegretario TESTA precisa che il Governo, consapevole della preponderanza del trasporto di cose su gomma, con il decreto in esame ha inteso sperimentare una incentivazione allo spostamento del traffico nelle ore notturne, al fine di decongestionare la mobilità autostradale.

Ad avviso del senatore PASQUINO, tale risultato potrebbe essere ottenuto aumentando il pedaggio nelle ore diurne, salvo che si intenda effettivamente incentivare ancora il trasporto su gomma.

La senatrice BRICCARELLO osserva che un eventuale aumento delle tariffe nelle ore diurne potrebbe aumentare la congestione del traffico nelle aree urbane. Si dichiara favorevole, quindi, al riconoscimento dei presupposti costituzionali.

Il senatore PIERONI prende atto che vi è la generale consapevolezza della natura incentivante del provvedimento in esame, del quale insiste nel disconoscere i presupposti di necessità e urgenza.

Il senatore FONTANINI preannuncia il voto contrario del Gruppo della Lega Nord.

Il sottosegretario TESTA ricorda che dal 15 agosto è in corso una sperimentazione che sarebbe interrotta dalla reiezione del decreto-legge.

Il senatore VILLONE, pur ritenendo fondate alcune delle perplessità dianzi formulate, ritiene opportuno, considerate le circostanze, riconoscere la sussistenza dei presupposti costituzionali.

In tal senso, infine, si pronuncia a maggioranza la Commissione.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il **PRESIDENTE** avverte che, stante la concomitante convocazione del Parlamento a Camere riunite, prevista per le ore 16, è necessario sospendere la seduta.

Conviene la Commissione.

*La seduta, sospesa alle ore 15,40, riprende alle ore 17,50.*

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(2051) Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 1995, n. 321, recante disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo**

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore **GUERZONI** dà conto del parere reso dalla Commissione bilancio sulla gran parte degli emendamenti presentati, di tenore contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Il **PRESIDENTE** prospetta l'eventualità di ritirare gli emendamenti stessi, senza pregiudizio di una loro riproposizione in Assemblea, concludendo l'esame del decreto-legge.

Concorda il senatore **PERLINGIERI**.

Il senatore **MAGLIOZZI** si dichiara perplesso circa la motivazione del parere contrario all'emendamento 2.0.1, da lui proposto, che riferisce la copertura di spesa all'esercizio 1996.

Il ministro **FRATTINI** ritiene, a tale proposito, che tale ipotesi di copertura non sia praticabile prima dell'approvazione della legge finanziaria per il 1996.

Il senatore **GUERZONI**, nell'accedere alla prospettazione del Presidente, precisa che gli emendamenti sono comunque da valutare, in caso di riproposizione in Assemblea, in tutte le conseguenti implicazioni di merito.

I senatori **FONTANINI**, **VILLONE**, **BRICCARELLO**, **PERLINGIERI**, **MAGLIOZZI** e **FIEROTTI** ritirano i rispettivi emendamenti.

L'emendamento 1.0.1 è dichiarato decaduto in assenza dei proponenti.

Il senatore **PERLINGIERI** fa proprio l'emendamento 2.0.2 e lo ritira, in assenza dei proponenti.

La Commissione, quindi, conferisce al relatore il mandato di riferire all'Assemblea per la conversione in legge, senza modificazioni, del decreto-legge in titolo.

**(1250) Deputati VITO ed altri. - Norme per la costituzione delle autorità metropolitane, di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, approvato dalla Camera dei deputati**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 settembre e rinviato nella seduta di ieri.

Il relatore VILLONE illustra una nuova formulazione del testo da lui proposto, interamente sostitutivo di quello approvato dalla Camera dei deputati: nella nuova proposta sono comprese anche modifiche agli articoli 2 e seguenti del disegno di legge in titolo. Ritiene, in tal modo, che siano soddisfatte anche le indicazioni prospettate nella gran parte degli emendamenti già presentati in riferimento al testo approvato dalla Camera dei deputati.

Concorda il senatore PIERONI, che pertanto ritira l'emendamento 2.3.

Nello stesso senso si pronuncia il senatore PERLINGIERI, che di conseguenza ritira gli emendamenti 1.5, 1.6, 2.7 e 2.9, al quale ha previamente aggiunto la propria sottoscrizione.

Il senatore DE MARTINO Guido, a sua volta, ritira gli emendamenti 1.1, 2.2, 2.0.1 e 3.1.

Quanto all'emendamento 2.1, concernente l'istituzione di nuove province, che potrebbe integrare il comma 4 dello stesso testo proposto dal RELATORE, questi ritiene preferibile la formulazione di un apposito ordine del giorno, che si riserva di proporre per il seguito dell'esame.

Conviene la Commissione.

Il sottosegretario SCIVOLETTO, a tale riguardo, dà conto dell'orientamento maturato nell'ambito del Consiglio dei ministri, che ha svolto un primo esame della questione: sono state riscontrate notevoli carenze dei requisiti di legge per l'istituzione di nuove province, in conformità alla valutazione del Ministro dell'interno. Quanto al preannunciato ordine del giorno, comunque, si rimette alla Commissione.

Il senatore PIERONI prende atto dell'orientamento sostanzialmente negativo del Governo, motivato in base a considerazioni opinabili, come quella attinente alla popolazione insufficiente secondo il parametro meramente indicativo, e già più volte derogato, dei duecentomila abitanti, disposto dalla legge n. 142 del 1990. Invita il Governo, pertanto, a una condotta coerente e rispettosa degli indirizzi del Parlamento.

Il senatore PASQUINO si riserva di valutare il testo dell'ordine del giorno, dichiarando la propria opposizione di principio alla costituzione

di nuove province, considerate le ultime esperienze, che hanno dato luogo alla inutile e onerosa moltiplicazione di amministrazioni statali periferiche.

Il relatore VILLONE precisa che nel suo testo si prevede, all'articolo 2, comma 4, esclusivamente una proroga del termine per l'esercizio della delega legislativa, tenuto conto della prolungata inerzia del Governo.

Il senatore PIERONI ritiene opportuno che, nel prospettato ordine del giorno, si faccia specifico riferimento alle singole realtà locali, che versano nelle condizioni prescritte nella legge n. 142 del 1990 per l'istituzione di nuove province.

Il senatore MAGLIOZZI, quindi, illustra l'emendamento 1.100, riferito al testo del relatore e inteso a prevedere la possibilità di costituire aree metropolitane ulteriori rispetto a quelle indicate nella legge n. 142 del 1990.

Il relatore VILLONE dichiara la propria perplessità a tale riguardo, considerato che si tratta di modificare radicalmente l'impianto della legge vigente, con un possibile, ampio contenzioso.

Ad avviso del senatore PIERONI, la proposta di modifica è ragionevole ma comporta una radicale riforma della normativa vigente sulle aree metropolitane, per la quale non ravvisa le condizioni politiche e istituzionali.

Anche il senatore CASADEI MONTI esprime le proprie riserve, osservando che la legislazione vigente permette diverse forme di coordinamento tra comuni limitrofi, come quella consortile. Rileva, inoltre, che prima di disporre la costituzione di ulteriori aree metropolitane, sarebbe preferibile sperimentare quelle già previste e non ancora realizzate.

Il relatore VILLONE precisa che il modello flessibile, da lui predisposto con il testo dianzi illustrato, può consentire, con idonei, successivi interventi normativi, un adattamento ad altre realtà. Nel frattempo, si potrebbe formulare un ordine del giorno che prospetti tale eventualità.

Il senatore PERLINGIERI condivide tale orientamento, sottolineando la possibilità di leggi regionali che realizzino l'ipotesi contemplata nell'emendamento del senatore Magliozzi.

Il senatore DE MARTINO Guido ritiene che la proposta di modifica avanzata dal senatore Magliozzi sia di notevole interesse, ma ricorda la mancata attuazione della normativa vigente in tema di aree metropolitane e rileva la sostanziale estraneità della proposta in questione al fondamento stesso della legge n. 142 del 1990: in tale contesto normativo, infatti, l'area metropolitana non è una entità istituzionale oggettivamente predeterminabile, ma le singole città interessate sono designate nominativamente in base a valutazioni disparate. Le condizioni indicate

nell'emendamento, pertanto, non si riscontrano affatto nella legislazione vigente, nè sarebbe agevole elaborarle in sede di riforma della normativa in esame. Si dichiara contrario, quindi, sia all'emendamento che ad un eventuale ordine del giorno di tenore analogo.

Il sottosegretario SCIVOLETTO esprime il consenso del Governo al testo illustrato dal relatore, con una riserva sulla proroga del termine per l'istituzione di nuove province, contenuta nell'articolo 2, comma 4. Quanto al preannunciato ordine del giorno derivante dall'emendamento 1.100, si riserva di esprimersi appena esso sarà formulato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *ANTICIPAZIONE DELL'ORARIO DELLA SEDUTA SUCCESSIVA*

Il PRESIDENTE avverte che la seduta convocata per domani, giovedì 21 settembre, alle ore 15,30, avrà inizio alle ore 15.

*La seduta termina alle ore 19,15.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2051****Art. 1.**

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

**«Art. 1.**

1. Fino al 31 dicembre 1995, termine entro il quale dovranno essere completate le procedure concorsuali per la copertura dei posti di dirigente del ruolo di cui alla tabella C della legge n. 400 del 1988 e nei casi in cui non siano presenti in sede dirigenti del ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui alla citata tabella C, può essere nominato componente della Commissione di controllo anche un funzionario con qualifica dirigenziale della tabella A della legge n. 400 del 1988 o di altra Amministrazione dello Stato.

2. I componenti della Commissione di controllo di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 479 permangono nei ruoli delle rispettive amministrazioni e ad essi viene conferito l'incarico di componente della predetta Commissione.

3. Le funzioni vicarie di cui all'articolo 13, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono assicurate dal dirigente di grado più elevato del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui alla tabella C allegata alla legge medesima. Fino all'espletamento dei concorsi di cui al comma 1 e nei casi in cui nella sede commissariale non siano presenti dirigenti di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui alla medesima tabella C, le funzioni vicarie possono essere assicurate dal dirigente con grado più elevato in servizio presso il commissariato del Governo.»

**1.2**

FONTANINI

*Dopo il comma 1, inserire il seguente:*

«1-bis. Il personale statale in servizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge presso i Commissariati del Governo nei quali esistono carenze di organico, da verificare sulla base delle piante organiche dei Commissariati del Governo che verranno determinate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro sei mesi dalla predetta data può chiedere, nei trenta giorni successivi all'entrata in vigore della legge stessa, di essere inquadrato nella corrispondente qualifica dirigenziale o nelle corrispondenti qualifiche funzionali, entro il limite dei posti di cui alla Tabella C annessa alla legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni e integrazioni».

**1.1**

GUERZONI, VILLONE

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 1-bis.**

1. Le ferrovie dello Stato, il servizio delle poste e delle telecomunicazioni e l'ENEL istituiscono nei capoluogo delle province di Trento e di Bolzano direzioni o sedi regionali che di norma operano nelle regioni. Le direzioni e sedi di Trento e Bolzano hanno nei rispettivi territori anche la competenza per tutte le assunzioni e la gestione del personale.

2. È inoltre restituito l'ufficio militare di leva nella provincia di Bolzano.»

**1.0.1**

FERRARI Karl, RIZ, DEGAUDENZ, BRATINA,  
BOSO

**Art. 2.**

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

**«Art. 2.**

1. L'articolo 13, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è così sostituito:

“4. Il commissario di Governo nella regione è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa deliberazione del Consiglio medesimo, tra i funzionari della Presidenza del Consiglio dei ministri con la qualifica non inferiore a dirigente generale”.

2. All'articolo 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400 il comma 7 è stato così costituito:

“7. La funzione di commissario del Governo, fermo restando quanto disposto dal comma 6, è incompatibile con qualsiasi altra attività o incarico a carattere continuativo presso amministrazioni dello Stato e enti pubblici”.

3. Le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 4 della legge 23 agosto 1988, n. 400, come sostituito ai sensi del comma 1 del presente articolo, si applicano dal primo rinnovo delle Commissioni di controllo, successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge.

**2.3**

FONTANINI

*Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:*

«3-bis. Ai sensi dell'articolo 41 della legge 23 agosto 1988, n. 400, l'articolo 8 della legge 8 agosto 1985, n. 455, si applica anche al personale di cui all'articolo 12, comma 4, della predetta legge n. 400 del 1988».

2.1

BRICCARELLO, PERLINGIERI, DUJANY

*Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:*

«3-bis. Ai sensi dell'articolo 41 della legge 23 agosto 1988, n. 400, l'articolo 8 della legge 8 agosto 1985, n. 455, si applica anche al personale di cui all'articolo 12, comma 4, della predetta legge n. 400 del 1988».

2.2

GUERZONI, VILLONE

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

1. Il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 26, comma 3, e all'articolo 38, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che alla data 1° gennaio 1987 rivestiva la IX qualifica funzionale, transita anche in soprannumero nella qualifica ad esaurimento, ai fini giuridici a decorrere dal 27 settembre 1988 e ai fini economici a decorrere dal 1° gennaio 1996.

2. La relativa spesa è imputata al capitolo 1013 dello stato di previsione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri».

2.0.1

MAGLIOZZI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

1. Il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 26, comma 3, e all'articolo 38, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che alla data 1° gennaio 1987 rivestiva la IX qualifica funzionale, transita anche in soprannumero nella qualifica ad esaurimento, ai fini giuridici a decorrere dal 27 settembre 1988 e ai fini economici a decorrere dal 1° gennaio 1996.

2. La relativa spesa è imputata al capitolo 1013 dello stato di previsione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri

2.0.2

DIANA, MANCINO

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

1. Il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 26, comma 3, e all'articolo 38, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che alla data 1° gennaio 1987 rivestiva la IX qualifica funzionale, transita anche in soprannumero nella qualifica ad esaurimento ai fini giuridici a decorrere dal 27 settembre 1988 e ai fini economici a decorrere dal 1° gennaio 1996.

2. La relativa spesa è imputata al capitolo 1013 dello stato di previsione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

**2.0.3**

VILLONE

*Dopo l'articolo inserire il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

1. In via transitoria, in attesa dell'espletamento delle procedure per la copertura delle vacanze organiche e comunque non oltre il termine perentorio del 30 giugno 1996, è autorizzato il comando di personale, proveniente da altre amministrazioni dello Stato, nel limite massimo della dotazione organica di ciascuna qualifica, dirigenziale e non, ottenuto sommando le dotazioni organiche di ruolo, fuori ruolo e comandati della tabella C allegata alla legge n. 400 del 1988.

2. La Presidenza del Consiglio dei ministri è altresì autorizzata, entro lo stesso termine, a rideterminare le dotazioni organiche della predetta tabella C in attuazione del disposto dell'articolo 39, comma 2, della legge 400 del 1988, predisponendo le piante organiche dei commissariati del Governo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti di autonomia.»

**2.0.4**

FONTANINI

*Dopo l'articolo inserire il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

1. Il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 26, comma 3, e all'articolo 38, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che alla data del 1° gennaio 1987 rivestiva la IX qualifica funzionale, transita anche in soprannumero nella qualifica ad esaurimento ai fini giuridici a decorrere dal 27 settembre 1988 e ai fini economici a decorrere dal 1° gennaio 1996.

2. Il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 12 della legge 26 ottobre 1986, n. 730, che alla data del 1° gennaio 1989 risulta inquadrato nella 8<sup>a</sup> qualifica funzionale transita

nella IX qualifica funzionale, anche in soprannumero, con decorrenza giuridica 1° gennaio 1990 ed economica 1° gennaio 1996.

3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzata ad inquadrare nei ruoli dei commissariati del Governo il personale risultato idoneo al concorso per titoli ed esami di Direttore Amministrativo - IX qualifica funzionale - bandito con Gazzetta Ufficiale n. 55 del 12 luglio 1994.

4. La relativa spesa è imputata al capitolo 1013 dello stato di previsione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

**2.0.5**

BALLESI, BRICCARELLO

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

1. Il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 26, comma 3, e all'articolo 38, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che alla data 1° gennaio 1987 rivestiva la IX qualifica funzionale, transita anche in soprannumero nella qualifica ad esaurimento, ai fini giuridici a decorrere dal 27 settembre 1988 e ai fini economici a decorrere dal 1° gennaio 1996.

2. La relativa spesa è imputata al capitolo 1013 dello stato di previsione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri».

**2.0.6**

MANIS, FIEROTTI

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1250****Testo proposto dal relatore****Art. 1.**

1. Il capo VI della legge n. 142 del 1990 è sostituito dal seguente:

**CAPO VI****CONFERENZE, AREE E CITTÀ METROPOLITANE**

Art. 17. - (*Conferenza metropolitana*). - 1. Presso le province di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, sono istituite Conferenze metropolitane, composte dal presidente della provincia e dai sindaci dei comuni compresi nella provincia.

2. Alla Conferenza possono prendere parte, previa deliberazione dei rispettivi consigli, altri comuni o province, il cui territorio sia finitimo con quello dei comuni in essa rappresentati.

3. I comuni e le province partecipanti, ad eccezione dei comuni capoluogo di cui al precedente comma 1 e delle relative province, possono recedere dalla Conferenza, previa deliberazione dei rispettivi consigli.

4. La prima seduta della conferenza è convocata d'intesa dal Presidente della Provincia e dal Sindaco del Comune capoluogo, ed è presieduta dal Presidente della Provincia. Nella prima seduta la Conferenza procede immediatamente all'elezione nel proprio seno, a scrutinio segreto e con voto limitato ad uno, di un Presidente e di un Vice-presidente. In deroga a quanto stabilito dal successivo comma 5, risultano rispettivamente eletti i due candidati che ottengono il maggior numero di voti.

5. La Conferenza adotta le proprie deliberazioni con il voto favorevole della metà più uno dei presenti e votanti, includendo nel computo gli astenuti, e comunque con il voto favorevole di tanti sindaci che rappresentino la maggioranza dei cittadini residenti nei comuni partecipanti alla Conferenza ai sensi dei precedenti comuni.

6. La Conferenza metropolitana:

a) definisce, qualora non sia stata già definita, la delimitazione dell'area metropolitana e le modalità di esercizio delle funzioni di livello metropolitano secondo quanto disposto dal successivo articolo 18;

b) formula proposte per la elaborazione delle politiche di area vasta e adotta indirizzi per il coordinamento delle politiche di rilievo metropolitano;

c) esamina ogni questione ritenuta di interesse per l'area, perseguendo, in particolare, obiettivi di razionalizzazione, coerenza ed economicità nell'uso delle risorse finanziarie, tecniche e umane;

d) esercita ogni altra funzione che sia ad essa demandata da convenzioni o accordi tra gli enti compresi nell'area metropolitana o da disposizioni di legge regionale;

f) può adottare norme per il proprio funzionamento e deliberare l'istituzione, a tal fine, di comitati tecnici composti da funzionari dei vari enti e, sulla base di convenzioni, di uffici comuni.

Art. 18. - (*Aree metropolitane*). - 1. Entro centottanta giorni dalla prima seduta la Conferenza delibera la delimitazione dell'area metropolitana, comprendendo il comune capoluogo e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con esso rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

2. Decorso inutilmente il termine di cui al precedente comma 1, entro i successivi sessanta giorni la Regione delimita con legge l'area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessati.

3. Decorso inutilmente anche il termine di cui al precedente comma 2, l'area metropolitana rimane delimitata in coincidenza con il territorio delle province di cui al precedente articolo 17, comma 1.

4. Effettuata la delimitazione dell'area metropolitana, sono in ogni caso svolte a livello metropolitano le seguenti funzioni in materia di urbanistica, viabilità, traffico e trasporti, raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche, sviluppo economico e grande distribuzione commerciale:

- a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- b) realizzazione e gestione di reti e servizi di trasporto di interesse metropolitano;
- c) coordinamento dei piani-traffico comunali;
- d) rilevamento dell'inquinamento atmosferico;
- e) programmazione e gestione di interventi di tutela idrogeologica;
- f) raccolta, distribuzione, depurazione delle acque;
- g) formazione e gestione di un piano metropolitano di smaltimento dei rifiuti;
- h) pianificazione commerciale della grande distribuzione;
- i) coordinamento e programmazione delle attività culturali;
- l) funzioni dei sindaci ex articolo 36, comma 3, della presente legge.

5. La Regione determina con legge regionale le ulteriori funzioni, tra quelle esercitate a livello regionale o comunale, da esercitarsi a livello metropolitano, in quanto abbiano precipuo carattere sovracomunale o debbano, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nelle materie di cui al comma precedente, nonché nelle seguenti materie:

- a) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- b) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

6. Le funzioni di cui ai precedenti commi 4 e 5 si svolgono in modo coordinato attraverso accordi di programma, conferenze di servizi, isti-

tuzione di uffici e di strutture comuni, o nei modi previsti dall'articolo 22 della presente legge. La Conferenza metropolitana delibera per ciascuna funzione le modalità di esercizio, che possono essere diverse, ed applicarsi in ambiti territoriali differenziati, in ragione delle peculiarità territoriali ed economiche, nonché della natura e qualità dei servizi riferibili alle diverse parti del territorio. La Conferenza promuove, ove necessario, la conclusione di convenzioni ed accordi tra i soggetti interessati.

7. Decorsi centoventi giorni dalla delimitazione dell'area metropolitana, o dalla entrata in vigore della legge regionale di cui al precedente comma 5, ed in assenza della delibera della Conferenza cui al precedente comma 6, le modalità di esercizio possono essere definite con legge regionale, anche prevedendo forme associative obbligatorie tra i comuni interessati, o attribuendo le funzioni alla provincia e disciplinando i relativi procedimenti con la garanzia della partecipazione dei comuni.

8. Ai comuni dell'area metropolitana restano in ogni caso le funzioni comunali non esercitate a livello metropolitano.

**Art. 19. - (Riordino territoriale).** - 1. La Conferenza metropolitana, con deliberazione adottata ai sensi del precedente articolo 17, comma 5, può avanzare proposte di riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni inclusi nell'area metropolitana.

2. Le proposte di cui al precedente comma 1 possono prevedere la istituzione di nuovi comuni per scorporo dalle aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, nonché l'istituzione di unioni di comuni, anche in deroga ai limiti stabiliti dall'art. 26, tenendo conto del grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità dei comuni stessi, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.

3. Le proposte vengono sottoposte a referendum popolare nei comuni direttamente interessati dalle singole proposte.

4. Qualora le proposte di scorporo, di fusione o di unione vengano approvate dalla maggioranza degli aventi diritto al voto in ogni comune interessato da ciascuna proposta, la Regione procede con legge entro i successivi sessanta giorni al riordino territoriale.

5. Ai nuovi Comuni sono trasferiti dai Comuni preesistenti, in proporzione agli abitanti ed al territorio, risorse e personale nonché adeguati beni strumentali immobili e mobili.

6. Se uno o più comuni inclusi nell'area metropolitana ricadono nel territorio di una comunità montana, la Regione procede con legge ad una nuova delimitazione della comunità montana, escludendone i comuni medesimi.

**Art. 20. - (Istituzione di città metropolitane).** - 1. La Conferenza metropolitana può proporre, a maggioranza dei due terzi dei componenti e con il voto favorevole di tanti sindaci che rappresentino almeno la metà più uno dei cittadini residenti nell'area metropolitana, l'istituzione nella medesima area della città metropolitana.

2. In mancanza di una proposta avanzata ai sensi del precedente comma 1 entro diciotto mesi dalla prima seduta della Conferenza, la

Regione può proporre, con deliberazione del Consiglio regionale, l'istituzione della città metropolitana. In tal caso la proposta deve essere corredata del parere favorevole espresso con deliberazione del consiglio comunale da due terzi dei comuni dell'area metropolitana, e comunque da tanti consigli comunali che rappresentino almeno la metà più uno dei cittadini residenti nell'area medesima.

3. La città metropolitana è istituita con legge della Repubblica.

Art. 21. - (*Norme applicabili, organi e funzioni della città metropolitana*). - 1. Alla città metropolitana si applicano le norme relative alle Province, in quanto compatibili, comprese quelle elettorali fino all'emanazione di nuove norme.

2. Sono organi della città metropolitana: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano.

3. Il sindaco presiede il consiglio e la giunta.

4. Spettano alla città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni di livello metropolitano di cui al precedente articolo 18.

5. Alla città metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti.

6. Ai comuni dell'area metropolitana restano le funzioni comunali non attribuite espressamente alla città metropolitana.

7. Con l'istituzione della città metropolitana la Conferenza metropolitana è soppressa, salvo che lo statuto della città metropolitana non disponga diversamente.

8. Quando l'area definita ai sensi dei precedenti artt. non coincide con il territorio di una Provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali esistenti, considerando l'area anzidetta come territorio di una nuova Provincia.

9. Nel caso di coincidenza tra l'area ed il territorio di una Provincia, questa si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di «città metropolitana».

Art. 2. - (*Delega al Governo*). - 1. In prima applicazione, il Governo è delegato ad emanare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, appositi decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane per cui siano state presentate proposte ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 142 del 1990, come sostituito dalla presente legge.

2. Per i decreti di cui al precedente comma 1 i principi e i criteri direttivi della delega si traggono dalla disciplina posta dal capo VI della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della presente legge.

3. La prima seduta della conferenza metropolitana è convocata, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della presente legge, per una data compresa nei trenta giorni successivi all'entrata in vigore della presente legge.

4. Il termine di cui al comma 1 dell'articolo 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142, già differito dall'articolo 1, comma 3, della legge 2 novembre 1993, n. 436, è ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1996. Il termine di cui al comma 2 dell'articolo 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142, già differito dall'articolo 1, comma 3, della legge 2 novembre 1993, n. 436, è ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1996. Al comma

4 dell'articolo 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le parole: «sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «due mesi».

**Art. 3. - (Disposizioni transitorie).** - 1. Nel caso di istituzione di città metropolitane ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'articolo 1 della presente legge e dell'articolo 2 della presente legge:

a) gli organi elettivi delle città metropolitane sono eletti alla scadenza del mandato degli organi elettivi dei comuni capoluogo di provincia inclusi in ciascuna area metropolitana, in carica alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi relativi alla costituzione delle autorità metropolitane;

b) contestualmente alla prima elezione degli organi della città metropolitana, si procede al rinnovo degli organi elettivi di tutti i comuni dell'area metropolitana, sulla base delle nuove circoscrizioni territoriali, eventualmente determinate ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'articolo 1 della presente legge;

c) il mandato degli organi elettivi delle province il cui capoluogo è incluso nel territorio delle aree metropolitane istituite ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, e dell'articolo 2 della presente legge, scade con la prima elezione degli organi della città metropolitana.

**Art. 4. - (Norme sull'elezione dei consigli circoscrizionali).** - 1. Nei comuni che hanno provveduto ad adottare, ai sensi del comma 4 dell'articolo 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come sostituito dall'articolo 10 della legge 25 marzo 1993, n. 81, le modifiche statutarie e i relativi regolamenti di attuazione per la disciplina del sistema di elezione dei consigli circoscrizionali, i consigli circoscrizionali possono essere sciolti, se il consiglio comunale lo delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti, in modo da permettere il loro rinnovo nel primo turno elettorale utile successivo alla data di entrata in vigore della nuova disciplina.

**Art. 5. - (Entrata in vigore).** - 1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

**EMENDAMENTO****Al testo proposto dal relatore****Art. 1.**

*Dopo l'articolo 21 della legge n. 142 del 1990, inserire il seguente:*

**«Art. 21-bis.**

1. Le zone non comprese nei comuni di cui all'articolo 17, comma 1, per le quali non è prevista l'istituzione di conferenze per la costituzione di aree metropolitane, ma si trovano nelle condizioni di costituzione delle aree stesse, possono richiedere alle Regioni di competenza, con l'assenso dei due terzi dei comuni interessati, l'istituzione delle conferenze metropolitane. Le Regioni provvedono con propria legge, attribuendo le funzioni e determinando i procedimenti nel rispetto della procedura prevista dalla presente legge.»

**1.100****MAGLIOZZI**

**EMENDAMENTI**

Al testo approvato dalla Camera dei deputati

**Art. 1.**

*Al comma 1, capoverso, sostituire le parole: «sentiti i» con la seguente: «previo parere favorevole dei».*

1.5

PERLINGIERI

*Al comma 2, capoverso, sopprimere le parole: «i comuni capoluogo di provincia individuati ai sensi del comma 1 del presente articolo ed».*

1.1

DE MARTINO Guido

*Al comma 2, capoverso, sostituire le parole da: «acquisendo le deliberazioni intervenute e sentiti i comuni e le province interessati che non siano ancora pronunciati» con le seguenti: «previo parere favorevole di almeno due terzi dei Comuni interessati, che comunque rappresentino la maggioranza delle popolazioni interessate».*

1.6

PERLINGIERI

**Art. 2.**

*Al comma 2, capoverso, sostituire le parole: «sentiti i comuni interessati» con le seguenti: «sentite le popolazioni interessate».*

2.7

PERLINGIERI

*Al comma 2, capoverso, sopprimere le parole da: «e all'istituzione di nuovi comuni» fino alla fine.*

2.2

DE MARTINO Guido

*Al comma 4, sostituire le parole: «prorogato al 31 dicembre 1995» con le seguenti: «prorogato al 31 dicembre 1996».*

2.3

PIERONI

*Al comma 4, sostituire le parole: «prorogato al 31 dicembre 1995» con le seguenti: «prorogato al 30 giugno 1996».*

2.8

COSTA

*Al comma 4, dopo le parole: «31 dicembre 1995» inserire le seguenti: «In caso di inutile decorso di tale termine, si intendono istituite le province per le quali ricorrono i requisiti, di cui all'articolo 63, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142».*

2.1

BRUNO GANERI

*Al comma 4, in fine, aggiungere il seguente periodo:*

*«Per l'istituzione della provincia di Barletta non si applica l'articolo 63, comma 4, della legge n. 142 del 1990».*

2.9

COSTA, PERLINGIERI

*Dopo l'articolo inserire il seguente:*

**«Art. 2-bis.**

“1. Le funzioni amministrative di competenza della Provincia, di cui agli articoli 14, 15 e 16 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono trasferite alla Città Metropolitana, ad eccezione di quelle afferenti il territorio del comune capoluogo di regione, che sono trasferite al comune medesimo.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sono emanate norme regolamentari per disciplinare il trasferimento di funzioni di cui al comma 1”.

2.0.1

DE MARTINO Guido

**Art. 3.**

*Al comma 1, sostituire le parole: «dei comuni capoluogo di provincia inclusi in ciascuna area metropolitana», con le seguenti: «della Provincia inclusa in ciascuna area metropolitana».*

3.1

DE MARTINO Guido

*Sopprimere il comma 3.*

3.2

DE MARTINO Guido

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

MERCLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

103<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Presidente*  
GUARRA

*Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*  
**MARRA.**

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(2083) Conversione in legge del decreto-legge 1<sup>o</sup> settembre 1995, n. 369, recante provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.**

(Esame e rinvio)

Riferisce, in sostituzione del relatore designato, il senatore RUSSO che dà preliminarmente conto del parere favorevole espresso dalla Commissione Istruzione pubblica. Si sofferma poi sulle finalità perseguite dal decreto con cui il Governo ripropone il contenuto di uno precedente (del 5 luglio); gli intendimenti principali sono quello di incrementare la pianta organica del ruolo di agenti e quello di individuare misure straordinarie, ancorchè temporanee, al fine di coprire tutte le vacanze nei ruoli organici. L'incremento nel ruolo degli agenti e degli assistenti del Corpo di polizia penitenziaria è nell'ordine di 1.400 unità; altresì, al fine di completare l'organico femminile del Corpo di polizia penitenziaria si dispone la potestà di operare, ma entro il 31 dicembre 1996, l'assunzione di idonei dei concorsi espletati nei tre anni precedenti.

Poichè nessuno chiede di intervenire in discussione generale il Presidente GUARRA dà la parola al rappresentante del Governo.

Interviene così il sottosegretario MARRA, il quale sottolinea che numerosi istituti penitenziari di nuova costruzione non si sono potuti impiegare a causa della carenza di personale. Fa poi presente che, nel testo in esame, si salvaguarda la posizione giuridica dei precari e che, al contempo, si offrono soluzioni interpretative ad alcune incertezze sorte nella vigenza del precedente decreto in ordine alle disposizioni sulle mense e sugli asili nido.

Per una richiesta di chiarimenti interviene il senatore **TRIPODI** che, in relazione all'articolo 1, comma 5, desidera sapere cosa si intenda esattamente con l'espressione «si provvede mediante l'assunzione dei candidati risultati idonei in precedenti concorsi»: per l'esattezza, quanti sarebbero gli idonei e secondo quale criterio sarebbero estinti.

Il sottosegretario **MARRA** chiarisce che ci si riferisce implicitamente agli idonei dell'ultimo concorso e che l'assunzione avverrà ovviamente secondo l'ordine di graduatoria.

Il presidente **GUARRA** propone di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti per martedì 27 settembre alle ore 12.

La Commissione concorda.

Il seguito dell'esame è pertanto rinviato.

*(2071) Conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 1995, n. 347, recante interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo*  
(Rinvio del seguito dell'esame)

La senatrice **SCOPELLITI** chiede che sia riaperto brevemente il termine per gli emendamenti per poter presentare una propria proposta di modifica.

La Commissione acconsente.

*La seduta termina alle ore 15,50.*

**DIFESA (4ª)**

MERCLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

98ª Seduta

*Presidenza del Vice Presidente*  
DOLAZZA*indi del Presidente*  
BERTONI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per la difesa Silvestri e per l'interno Rossi.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

**AFFARI ASSEGNATI**

**Seguito dell'esame - ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento - degli elenchi analitici dell'intero patrimonio alloggiativo del Ministero della difesa e dell'elenco degli alloggi non più utili del medesimo Ministero**

(Seguito dell'esame e rinvio)

(R050 002, C04ª, 0001ª)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 14 settembre scorso.

Il senatore LORETO, relatore, illustra i punti oggetto di una proposta di risoluzione che si riserva di puntualizzare e redigere dopo aver ascoltato gli interventi che saranno svolti durante l'odierna discussione. Dopo aver rilevato che il Ministero della difesa non ha adempiuto in modo esauriente e puntuale gli obblighi di informazione cui la legge lo vincola nei confronti del Parlamento e che in particolare i piani annuali di gestione non contengono notizie esaurienti circa la localizzazione degli alloggi, la loro qualità e le condizioni d'uso, i tempi di costruzione o di acquisto, il relatore osserva anche che non risultano adempiute le prescrizioni di cui all'articolo 43 della legge n. 724 del 1994, relative alla determinazione dei canoni per gli alloggi ASI e ASIR, nonché all'emanazione dei regolamenti per la disciplina delle proroghe temporanee della concessione e per l'utilizzo del fondo-casa.

Va inoltre segnalato - prosegue il senatore Loreto - che è necessario conoscere se tutti gli alloggi indicati nel piano di gestione risultino attualmente occupati da soggetti che ne abbiano titolo e se in particolare gli alloggi ASI e ASIR siano affidati in concessione ai titolari degli incarichi previsti dalla legge e dal relativo regolamento, essendo in ogni caso

necessario pervenire a una riduzione dell'elenco degli incarichi annesso al suddetto regolamento.

Il documento conclusivo, secondo il senatore Loreto, dovrebbe anche porre in evidenza che le scadenze delle concessioni andrebbero fatte valere solo in presenza di richieste insoddisfatte di altri militari aventi titolo all'alloggio e in ogni caso dopo l'emanazione del regolamento previsto dalla legge n. 724; inoltre, poichè le trattenute per il pagamento dei canoni maggiorati per gli utenti *sine titolo* hanno creato gravi disagi, si giudica opportuna la misura annunciata dai rappresentanti del Ministero della difesa con cui si provvede alla dilazione del pagamento degli arretrati nel limite massimo previsto dalla legge.

Il documento si dovrebbe concludere, prosegue il relatore, impegnando il Governo ad emanare un nuovo regolamento con cui articolare la scadenze delle concessioni degli alloggi AST, almeno nei casi in cui non esistano, nello stesso ambito territoriale, richieste insoddisfatte di altri militari aventi titolo; a ridurre il numero degli alloggi all'incarico, da assegnare solo in presenza di effettivi ed attuali necessità funzionali, come disposto dalla legge n. 497 del 1978; a porre in essere meccanismi di confronto tra assegnatari e associazioni di assegnatari da un lato e amministrazione della difesa dall'altro, relativamente alla determinazione del canone, così come previsto dalla disciplina generale sull'equo canone; a rivedere la classificazione catastale degli alloggi, che appare attualmente inadeguata per eccesso e non rispondente all'effettivo valore degli stessi; ad intervenire per eliminare il fenomeno degli alloggi non utilizzati, a riesaminare il regime degli alloggi per consegnatari e custodi e a predisporre infine una disciplina più articolata e razionale per risolvere con gradualità, ma entro termini definiti, il problema dei *sine titolo*.

Il senatore RAMPONI concorda con l'impostazione dello schema di risoluzione illustrato dal relatore: esprime alcune perplessità limitatamente alla parte di esso in cui si prevede di far valere le scadenze delle concessioni per gli alloggi AST soltanto in presenza di richieste insoddisfatte di altri militari che abbiano titolo all'alloggio, prevedendo inoltre la possibilità di procedere al recupero degli alloggi inutilizzati ove non sia possibile altra soluzione per gli occupanti privi di titolo. Tale impostazione, secondo il senatore Ramponi, appanna un principio emerso con forza nel dibattito sugli alloggi militari, relativo alla necessità di dare nuovo slancio alle misure volte a dismettere gli alloggi non più necessari, in modo tale da disporre di risorse per un riassetto dell'intero patrimonio, provvedendo alla costruzione di nuove abitazioni, ove essa sia richiesta dalle esigenze di funzionalità delle Forze armate, sulla cui priorità tutti i componenti della Commissione hanno convenuto.

Il relatore, senatore LORETO, fa presente che i condivisibili rilievi del senatore Ramponi sull'esigenza di rafforzare il processo di dismissione del patrimonio alloggiativo militare non più utile sono presenti nella premessa dello schema da lui illustrato, ma non nelle conclusioni, che potrebbero essere integrate nel senso di impegnare il Governo ad avviare le procedure per l'alienazione. Occorre peraltro notare che la normativa generale in materia di alienazione del patrimonio pubblico è tuttora largamente carente e inadeguata.

Il senatore FABRIS ritiene necessario affermare, nello schema di risoluzione, il principio della priorità del carattere strumentale dell'intero patrimonio abitativo rispetto alle esigenze di funzionalità delle Forze armate. A tale proposito fa presente che la modificazione degli equilibri geopolitici e la mutata concezione dello strumento difensivo comportano, tra l'altro, che in alcune parti del territorio nazionale - come ad esempio in Friuli - si verifichi una concentrazione di alloggi del tutto sovradimensionata rispetto alle esigenze attuali e tale, pertanto, da richiedere l'avvio delle procedure di dismissione.

Il senatore PETRICCA ritiene condivisibile l'impostazione dello schema di risoluzione illustrato dal senatore Loreto. Per quanto riguarda il problema delle dismissioni, esprime il timore che una accelerazione delle relative procedure possa comportare vendite sotto costo e raccomanda comunque di procedere alle alienazioni solo dopo avere individuato - e se del caso acquisito - aree ed edifici da destinare ad alloggi per i militari.

Dopo aver sottolineato l'esigenza di mantenere il patrimonio abitativo militare a livelli che garantiscano comunque l'efficienza e la funzionalità delle Forze armate, osserva che il recupero degli alloggi attualmente non utilizzati potrebbe essere realizzato anche mediante concessione a coloro che, essendo in possesso dei requisiti previsti dalla legge, si dichiarino disponibili a sostenere le spese di ristrutturazione.

Il senatore FRONZUTI ritiene necessario adottare criteri rigorosi per verificare la situazione di effettiva necessità nella quale si possono trovare gli occupanti senza titolo degli alloggi militari. A questi ultimi potrebbero essere dati in concessione gli alloggi attualmente non utilizzati, in sostituzione di quelli per i quali si fosse concretizzato l'obbligo di restituzione, ove essi accettino, come ha suggerito il senatore Petricca, di sostenerne le spese di ristrutturazione.

Il senatore DI BENEDETTO dichiara di condividere lo schema di risoluzione illustrato dal relatore e suggerisce alcune integrazioni: in primo luogo si dovrebbe richiedere al Governo di indicare le categorie degli aventi diritto ad alloggi soggetti a riservatezza, al fine di disporre di uno strumento per verificare eventuali usi impropri degli alloggi medesimi. In secondo luogo, si dovrebbe precisare che le ristrutturazioni degli alloggi devono essere effettuate con criteri di economicità, senza gravare eccessivamente sul bilancio della difesa. Va altresì ripensato il canone determinato su base nazionale, di cui al comma 1 dell'articolo 43 della legge n. 537 del 1993, poichè esso non tiene conto delle disparità effettive e della situazione delle sedi più disagiate. Occorrerebbe infine ottenere dal Governo ulteriori chiarimenti in ordine agli alloggi per l'Arma dei carabinieri.

Il senatore DOLAZZA ritiene in primo luogo necessario che il Governo indichi puntualmente le categorie aventi diritto all'assegnazione degli alloggi di consegnatario e custode (ASGC) e auspica che, progressivamente, tutti gli alloggi attualmente disponibili divengano alloggi di servizio all'incarico (ASI), eventualmente rivedendo in senso restrittivo l'attuale tipologia degli incarichi che danno titolo all'assegnazione, e

mantenendo un limitato numero di alloggi di servizio temporaneo (AST) per fare fronte a esigenze di mobilità temporanee. Ridimensionato in tal modo il fabbisogno, si potrebbe procedere all'alienazione del restante patrimonio alloggiativo, sulla base di stime del valore di mercato dello stesso, non effettuate dal Ministero della difesa, e che potrebbero mettere al riparo dai rischi di vendite sotto costo paventati dal senatore Petricca. Sempre in tema di alienazioni patrimoniali - prosegue il senatore Dolazza - è comunque indispensabile prevedere una nuova e diversa regolazione dei rapporti tra il Ministero della difesa e il Ministero delle finanze, al fine di assicurare che le somme derivanti dalle alienazioni vengano integralmente riassegnate all'Amministrazione della difesa, e da questi reimpiegate per la realizzazione di nuovi alloggi. Tale diversa regolazione potrebbe altresì stimolare la dismissione di altre strutture militari non più utilizzabili.

Nel dichiararsi d'accordo con lo schema di risoluzione illustrato dal relatore, il senatore MANZI esprime perplessità sull'invito al Governo, ivi contenuto, a ridurre congruamente il numero degli alloggi ASI. Si tratta, infatti, di una affermazione troppo generica e timida, in luogo della quale dovrebbe essere rivolta una più precisa richiesta di indicare il numero e la localizzazione degli alloggi ASI. Nell'impossibilità per l'Amministrazione della difesa di gestire con criteri aziendali il proprio patrimonio immobiliare, è comunque necessario procedere all'individuazione degli alloggi da dismettere, utilizzando le risorse ricavate per costruire nuovi alloggi laddove di essi vi sia effettiva necessità.

Il PRESIDENTE propone, e la Commissione unanime conviene, di rinviare alla seduta già convocata per domani mattina alle ore 9 la votazione della proposta di risoluzione sull'affare assegnato.

#### IN SEDE REFERENTE

*(2078) Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 365, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia*

(Esame e rinvio)

Introduce l'esame il presidente BERTONI, in sostituzione del relatore, senatore Vozzi, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, ricordando preliminarmente che il decreto-legge n. 365, nel reiterare il precedente decreto-legge n. 266, decaduto per la mancata conversione nei termini costituzionali, provvede a prorogare fino al 31 ottobre 1995 l'impiego di reparti militari in Puglia con funzioni di controllo della frontiera marittima, al fine di prevenire l'immigrazione clandestina, in particolare quella di provenienza albanese.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione del decreto-legge vengono sottolineati i positivi risultati conseguiti, con la riduzione sensibile del numero e della frequenza degli sbarchi clandestini, in aumento tendenziale soprattutto nei mesi primaverili ed estivi. Tale azione, peraltro, si affianca alle iniziative diplomatiche, annunciate dal Governo nei confronti della autorità albanesi, che si auspica possano dare risultati apprezzabili nel senso di attenuare in misura considerevole il flusso migratorio clandestino.

L'ampiezza di tale fenomeno - prosegue il Presidente - suggerisce comunque di prendere in considerazione con favore la concessione della proroga disposta nel decreto-legge, visto il buon risultato finora conseguito nell'impiego di contingenti militari, e considerata soprattutto la necessità di adottare tempestivamente tutte le misure, anche legislative, di deterrenza nei confronti degli ingressi illegali, non solo a tutela del bisogno di sicurezza sempre più diffuso in larghi strati della popolazione, il cui comprensibile allarme non può in alcun modo essere confuso con la xenofobia e il razzismo, ma anche nell'interesse delle stesse persone che, spinte dal miraggio di un facile benessere, finiscono spesso nelle mani della criminalità organizzata.

Il Presidente passa quindi a dare conto dei singoli articoli che compongono il provvedimento, soffermandosi, per quanto concerne l'articolo 1, sull'attribuzione al personale militare impegnato nell'attività di controllo delle coste delle funzioni di agenti di pubblica sicurezza, disciplinate dall'articolo 1 del decreto-legge n. 349 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 386 dello stesso anno e recante misure urgenti per il contrasto della criminalità organizzata in Sicilia. Lo stesso articolo 1 provvede a erogare a favore del personale militare le indennità previste dall'articolo 3 del citato decreto-legge n. 349 del 1992, per una somma che la relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione quantifica in poco più di 435 milioni al mese.

L'articolo 2 provvede, al comma 1, allo stanziamento di 3 miliardi per ciascuno degli anni 1995, 1996 e 1997, a carico del capitolo 4295 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, per far fronte a situazioni di emergenza connesse con le attività di controllo e per l'istituzione, sentita la regione Puglia, di tre centri di assistenza dislocati in tre diversi punti della costa. I criteri e le modalità di utilizzo e di erogazione dei fondi per l'attuazione dei suddetti interventi sono determinati con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge. In deroga a quanto stabilito dall'articolo 17, comma 4, della legge n. 400 del 1988, non è richiesto il parere del Consiglio di Stato.

L'articolo 3 reca infine le disposizioni di copertura della spesa, quantificata complessivamente in lire 5 miliardi e 97 milioni per il 1995: a tale proposito occorre osservare che, in assenza di un accantonamento imputato al Ministero della difesa nel fondo speciale di parte corrente iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, il decreto-legge dispone l'utilizzazione in difformità dell'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia, quanto a lire 3.823 milioni, e dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri quanto a lire 1.274 milioni. Va rilevato a tale proposito che la Commissione bilancio non ha ancora espresso il prescritto parere e che, in presenza di utilizzo in difformità degli stanziamenti di bilancio, ai sensi del comma 11 dell'articolo 40 del Regolamento, essa ha facoltà di richiedere un parere alle Commissioni competenti in materia, nel caso di specie alle Commissioni giustizia e affari esteri.

In conclusione, il Presidente esprime un parere favorevole alla conversione in legge del decreto legge n. 365. Considerato inoltre l'imminente inizio dei lavori del Parlamento riunito in seduta comune, propone di rinviare alla seduta già convocata per domani il seguito dell'esame.

Il Sottosegretario di Stato per l'interno ROSSI, ringraziato il presidente Bertoni per la puntuale relazione da lui svolta, interviene brevemente per ricordare che il provvedimento in discussione, che intende favorire il potenziamento del controllo delle forze dell'ordine sulle coste pugliesi, prevede altresì la creazione di tre centri di assistenza per far fronte a quelle esigenze di intervento umanitario a cui assai spesso occorre corrispondere per soccorrere quanti clandestinamente e avventurosamente raggiungono le coste del nostro paese. Di questi tre centri uno sarà quasi certamente collocato nella città di Otranto, recependo un ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati durante la discussione del precedente decreto legge, di cui l'attuale costituisce la reiterazione.

Il Presidente BERTONI propone di rinviare il seguito della discussione.

Conviene la Commissione.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**FINANZE E TESORO (6ª)**

MERCLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

101ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
FAVILLA

*Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze Vozzi e per il tesoro Vegas.*

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO****Schema di decreto ministeriale relativo all'individuazione delle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 1996**

(Parere al Ministro delle finanze, ai sensi dell'articolo 1 della legge 26 marzo 1990, n. 62. Esame e rinvio)  
(R139 b00, C06ª, 0006ª)

La relatrice THALER AUSSERHOFER, nell'illustrare i contenuti dello schema di decreto, rileva in primo luogo che appare garantita una certa continuità nella individuazione delle manifestazioni più rilevanti in campo nazionale ed internazionale (Viareggio, Merano, Venezia, Monza, Agnano e Italia), ottemperando peraltro alle disposizioni di rotazione previste dalla legge n. 62 del 1990, abbinando ad una lotteria più manifestazioni.

L'abbinamento di più manifestazioni alla stessa lotteria, per poter meglio soddisfare le diverse richieste e massimizzare i proventi delle lotterie, è certamente condivisibile, ma richiede di vagliare con attenzione ogni nuovo inserimento, in quanto a manifestazioni di grande rilevanza sono abbinare manifestazioni localmente significative ma molto meno note al grande pubblico, con differente rilevanza pubblicitaria, differente influenza sugli introiti all'erario e diversa entità di costi da sostenere. Si ripropone, come già per il passato, quindi, il problema di ripartire adeguatamente i proventi netti destinati agli organizzatori delle manifestazioni in relazione al costo delle manifestazioni stesse.

Su questo particolare aspetto - continua la relatrice - va sottolineato positivamente l'intesa raggiunta, per gli anni passati tra il Comune di Viareggio e quello di Putignano, per una ripartizione degli utili della lotteria in corrispondenza del diverso rilievo delle manifestazioni collegate al Carnevale. Tenuto conto di tali accordi, sorprende l'esclu-

sione del Carnevale di Putignano dall'elenco delle manifestazioni da abbinarsi alle lotterie per il 1996; sarebbe pertanto auspicabile sia una certa continuità negli abbinamenti, sia la preferenza per quelle manifestazioni che garantiscono buoni risultati in termini di gettito.

Dopo aver sottolineato l'opportunità di disporre di maggiori informazioni sulle manifestazioni abbinata alle lotterie già svolte, sui biglietti venduti e sulla ripartizione degli utili realizzati - oltre ad un rendiconto di tutti gli altri aspetti che concorrono al successo o all'insuccesso delle scelte - ritiene opportuno poter disporre, per ogni nuova manifestazione inserita nello schema di decreto di una relazione a contenuto informativo circa le origini storiche, culturali o sportive della manifestazione in questione.

La relatrice auspica inoltre che il Governo possa fornire alla Commissione le informazioni circa le modalità che hanno presieduto alla selezione delle singole manifestazioni da abbinare alle lotterie. Conclude, sottolineando che il decreto rispetta il criterio di prescegliere manifestazioni secondo un'equilibrata distribuzione geografica, in linea con le osservazioni formulate lo scorso anno dalla Commissione in merito allo schema del precedente decreto.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore VIGEVANI, il quale ricorda la doppia finalità degli abbinamenti delle manifestazioni sportive, culturali e artistiche con le lotterie nazionali, costituita dal reperimento di nuove entrate per l'Erario e dal sostegno a manifestazioni di rilevante interesse; in quest'ottica, risulta particolarmente sorprendente l'esclusione di una manifestazione dalla consolidata tradizione, seguita dal grande pubblico anche grazie alla trasmissione televisiva, come l'elezione di Miss Italia, il cui successo è garanzia del buon esito della lotteria. Propone pertanto di aggiungere tale manifestazione tra quelle previste negli abbinamenti per il 1996.

Il senatore BERSELLI osserva che il reperimento di maggiori entrate per l'Erario rimane il principale scopo della legge n. 62 del 1990, risultando invece del tutto marginale l'effetto di sostegno a manifestazioni di maggiore o minore rilevanza nazionale derivante dalla distribuzione degli utili netti agli organizzatori delle manifestazioni stesse. Condivide pienamente la richiesta già formulata dalla relatrice di disporre di maggiori informazioni sulle manifestazioni già svolte per realizzare dei raffronti, anno per anno, e valutare l'efficacia delle scelte compiute dal Governo. Dopo aver espresso perplessità per l'esclusione di manifestazioni di sicuro richiamo quali il Carnevale di Putignano ed il Gran Premio di Formula 1 di Imola, propone di aumentare il numero di manifestazioni abbinabili ad ogni lotteria, fermo restando il numero complessivo di dodici lotterie, garantendo così un sicuro aumento del numero dei biglietti venduti.

Il senatore CASILLO, lamentando l'esclusione del Carnevale di Putignano dal novero delle manifestazioni abbinata alle dodici lotterie nazionali, sottopone all'attenzione della Commissione il rilievo economico ed occupazionale per il Comune pugliese di tutte le attività legate alla organizzazione del Carnevale, il cui successo potrebbe essere compromesso dal mancato abbinamento con la lotteria.

Il senatore COSTA si associa alle preoccupazioni espresse dal senatore Casillo circa l'esclusione del Carnevale di Putignano dalle manifestazioni abbinate alle lotterie nazionali per il 1996.

Il senatore CADDEO giudica positivamente il criterio di rotazione degli abbinamenti delle lotterie nazionali anche con manifestazioni minori, rilevando l'opportunità di sostenere finanziariamente quelle iniziative che rivestono particolare interesse culturale.

Interviene quindi il senatore GUGLIERI il quale condivide pienamente la proposta del senatore Vigevani di inserire nel novero delle manifestazioni per il 1996 il concorso di Miss Italia, in ragione dei positivi riflessi per l'Erario derivanti dalla vendita di biglietti della lotteria abbinate ad una manifestazione di tale richiamo.

Il senatore ROSSI ritiene prevalente l'esigenza di sostenere e valorizzare, attraverso l'abbinamento con la lotteria nazionale, le iniziative promosse anche da centri minori; lamenta inoltre l'esclusione - oltre che del Carnevale di Putignano - anche di altre manifestazioni organizzate in Puglia.

Il sottosegretario VOZZI, in relazione alle numerose richieste di maggiori elementi informativi, consegna alla Commissione i tabulati relativi alle manifestazioni abbinate alle lotterie negli anni passati.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

##### **Proposta di passaggio alla sede deliberante per il disegno di legge:**

**(743-BIS) - VENTUCCI ed altri: Nuovi compiti per gli spedizionieri doganali**, risultante dallo stralcio - deliberato dalla 6ª Commissione permanente, Finanze e tesoro, il 4 agosto 1994 - degli articoli da 1 a 6 del disegno di legge n. 743

Il Presidente FAVILLA, dopo aver ricordato che la Commissione ha approvato in sede referente, con modificazioni, il disegno di legge in titolo nella seduta del 3 agosto scorso, propone di richiederne al Presidente del Senato il trasferimento alla sede deliberante.

Il sottosegretario VOZZI, pur riservandosi di formalizzare successivamente proposte emendative, esprime parere favorevole sulla richiesta di passaggio alla sede deliberante del provvedimento.

All'unanimità e con l'assenso del rappresentante del Governo, la Commissione delibera, quindi, di richiedere al Presidente del Senato il trasferimento alla sede deliberante del disegno di legge n. 743-bis.

Il Presidente, stante la concomitante convocazione del Parlamento in seduta comune, sospende la seduta.

*(La seduta, sospesa alle ore 16, è ripresa alle ore 18).*

**IN SEDE DELIBERANTE****(1704) Disposizioni concernenti lo sviluppo, la manutenzione e la conduzione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato**

(Seguito della discussione e approvazione)

Si riprende la discussione sospesa nella seduta del 3 agosto scorso.

Il Presidente, dopo aver ricordato che nella precedente seduta il rappresentante del Governo aveva ritirato alcuni emendamenti, avverte che la Commissione passerà ad esaminare sia gli emendamenti già illustrati nella precedente seduta, che quelli allora non esaminati, nonché alcuni subemendamenti, per i quali non si rende necessaria l'acquisizione del parere della 1ª e della 5ª Commissione in quanto non emergono profili di relativa competenza.

In sede di esame dell'articolo 1, il senatore CADDEO illustra il sub-emendamento 1.2/1, volto a prevedere il parere obbligatorio dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione in relazione ai rapporti intercorrenti tra il Ministero del tesoro e la società per azioni creata per gestire le attività di sviluppo manutenzione e conduzione del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato. Successivamente illustra il sub-emendamento 1.2/2, volto a prevedere l'aggiornamento triennale dei rapporti tecnico-finanziari con la citata società, sempre con il parere obbligatorio dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Il Presidente RELATORE illustra poi i subemendamenti 1.2/3 e 1.2/4 riferiti al proprio emendamento 1.2, il primo volto ad inserire la clausola della non cedibilità, da parte del Ministero del tesoro, delle azioni della società incaricata di svolgere le attività di sviluppo, manutenzione e conduzione del sistema informativo della Ragioneria dello Stato, il secondo tendente a prevedere la periodica informazione del Parlamento, da parte del Ministro del tesoro, in relazione allo stato della proprietà ed ai vari passaggi societari e azionari della suddetta società. In particolare, osserva che il primo passo, essenziale per la creazione della società in questione, risulta lo scorporo dalla FINSIEL delle componenti aziendali che attualmente gestiscono il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato; successivamente si tratterà di garantire la permanenza di tale società nell'orbita pubblica, tenuto conto della eventuale privatizzazione delle *holding* alle quali attualmente fanno riferimento le aziende della FINSIEL, in particolare la STET.

Interviene quindi il sottosegretario VEGAS il quale, relativamente ai subemendamenti presentati dal senatore Caddeo, giudica non pertinente il riferimento al parere della autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione nel comma 1 del disegno di legge: invita quindi il presentatore a riformulare il testo dell'emendamento riferendolo alla società di monitoraggio di cui al comma 2.

Non avendo accolto il senatore CADDEO l'invito formulato dal rappresentante del Governo, il PRESIDENTE ricorda che il decreto legisla-

tivo 12 febbraio 1993, n. 39 - istitutivo dell'autorità per l'informatica già prevede il parere obbligatorio di tale organismo in relazione a tutti i rapporti intercorrenti tra settori della pubblica amministrazione e società di informatica. Propone pertanto al senatore Caddeo di modificare gli emendamenti 1.2/1 e 1.2/2, inserendo le parole: «ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39» rendendo così esplicito il riferimento normativo.

Il senatore CADDEO modifica i subemendamenti da lui presentati nel senso proposto dal Presidente.

Il sottosegretario VEGAS esprime parere contrario sui subemendamenti 1.2/1 e 1.2/2, come modificati, mentre esprime parere favorevole sui subemendamenti 1.2/3 e 1.2/4.

Posti ai voti, sono quindi approvati con separate votazioni i subemendamenti 1.2/3, 1.2/1, 1.2/2 e 1.2/4.

Posto ai voti, è poi approvato l'emendamento principale 1.2 (interamente sostitutivo del comma 1), nel testo modificato.

Il Presidente RELATORE illustra l'emendamento 1.4, volto a garantire che la società per azioni prevista nel comma 2 sia interamente posseduta dallo Stato.

Il sottosegretario VEGAS, dando per illustrato l'emendamento 1.3, che elimina la possibilità che la società di monitoraggio prevista al comma 2 del disegno di legge operi anche in favore di altre amministrazioni dello Stato, si esprime favorevolmente sull'emendamento 1.4.

Posti quindi ai voti con separate votazioni, sono approvati gli emendamenti 1.4 e 1.3.

Posto ai voti è quindi approvato l'articolo 1, nel testo modificato.

Dopo una breve illustrazione da parte del PRESIDENTE relatore dell'emendamento 1.0.2, volto ad inserire un articolo aggiuntivo, questo, posto ai voti con il parere favorevole del Governo, è quindi approvato.

Viene poi approvato, senza modifiche, l'articolo 2.

Posto ai voti, è infine approvato il disegno di legge nel suo complesso, nel testo modificato, autorizzando il Presidente-relatore a recare al testo approvato le rettifiche di mero coordinamento eventualmente necessarie.

#### **(1300) Riforma del credito agevolato**

(Discussione e rinvio)

Su proposta del Presidente, nell'iniziare la discussione in sede deliberante del disegno di legge in titolo, si dà per acquisito alla nuova fase procedurale l'esame già svolto dalla Commissione, in sede referente, nelle precedenti sedute del 10 maggio, 31 maggio e 18 luglio 1995.

Il presidente FAVILLA propone altresì di assumere quale testo base per la discussione in sede deliberante quello già approvato in sede referente.

Conviene la Commissione.

Il relatore VIGEVANI, sottolinea la rilevanza del provvedimento in titolo in tema di liberalizzazione del comparto creditizio per il settore dell'erogazione dei finanziamenti agevolati alle imprese. Il testo in discussione risulta significativamente migliorato rispetto all'originaria proposta presentata dall'allora ministro Dini e contiene rilevanti strumenti di garanzia per le imprese e per gli operatori economici in relazione al reperimento di risorse finanziarie assistite dalle agevolazioni pubbliche.

Non essendoci nessun iscritto a parlare in discussione generale il Presidente dà la parola al rappresentante del Governo il quale ribadisce il pieno consenso del Governo sul testo del provvedimento in discussione.

Il Presidente propone quindi di fissare per le ore 13 di venerdì prossimo, 22 settembre, il termine per la presentazione degli eventuali emendamenti.

Conviene la Commissione.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

*INTEGRAZIONE ALL'ORDINE DEL GIORNO*  
(A007 000, C06', 0021)

Il PRESIDENTE avverte che l'ordine del giorno della seduta della Commissione già convocata per domani, giovedì 21 settembre, alle ore 9 è integrato con l'esame in sede referente del disegno di legge n. 2115, di conversione del decreto-legge 18 settembre 1995, n. 382, recante disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione.

*La seduta termina alle ore 18,30.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1704****Art. 1.**

*All'emendamento 1.2, primo periodo, dopo le parole: «, anche indirettamente» inserire le altre: «e non cedibile neppure parzialmente.».*

**1.2/3**

FAVILLA

*All'emendamento 1.2, ultimo periodo, dopo le parole: «sono disciplinati» inserire le altre: «, sentito il parere obbligatorio dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.».*

**1.2/1**

CADDEO

*All'emendamento 1.2, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Il Ministro del tesoro, sentito il parere obbligatorio dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, procede ogni triennio all'aggiornamento dei rapporti tecnico-finanziari e ne dà comunicazione al Parlamento.».*

**1.2/2**

CADDEO

*All'emendamento 1.2, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Il Ministro del tesoro riferisce ogni sei mesi al Parlamento sullo stato della proprietà delle azioni della società di cui al primo periodo del presente comma e sugli eventuali trasferimenti delle stesse fino al definitivo passaggio al Ministero del tesoro.».*

**1.2/4**

FAVILLA

*Sostituire il comma 1, con il seguente:*

«1. Le attività di sviluppo, manutenzione e conduzione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, avuto riguardo al preminente interesse dello Stato alla sicurezza, alla segretezza e alla strategicità del supporto informatico, sono svolte da apposita società per azioni interamente posseduta, anche indirettamente, dal Ministero del tesoro e senza alcun conferimento diretto da parte di quest'ultimo, avente quale unico scopo l'espletamento delle predette attività nonchè di quelle ulteriori che il Ministro del tesoro riterrà necessarie per il soddisfacimento delle proprie finalità istituzionali. I relativi rapporti, ivi compresi quelli finanziari, sono disciplinati con apposito decreto del Ministro del tesoro e ai conseguenti oneri si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio iscritti ai capitoli 5871 e 8701 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995 ed ai corrispondenti capitoli per gli anni successivi».

1.2

FAVILLA

*All'articolo 1, comma 2, primo periodo, dopo le parole: «a costituire una società per azioni» inserire le altre: «, interamente posseduta dallo Stato e non cedibile neppure parzialmente.».*

1.4

FAVILLA

*Al comma 2, sopprimere l'ultimo periodo.*

1.3

IL GOVERNO

*Dopo l'articolo 1, inserire il seguente:*

**«Art. 1-bis.**

*(Disposizioni sulle operazioni di scissione)*

1. Alle eventuali operazioni di scissione di società che già gestiscono attività di carattere informatico per conto dello Stato, eseguite per assicurare al Ministero del tesoro il controllo totalitario delle stesse, non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2504-*octies*, comma 4, secondo periodo, del codice civile, fatto salvo il diritto di recesso di cui all'articolo 2437 dello stesso codice».

1.0.2

FAVILLA

**TESTO GIÀ ACCOLTO DALLA COMMISSIONE IN SEDE  
REFERENTE AL DISEGNO DI LEGGE N. 1300**

**Art. 1.**

*(Separazione tra credito e incentivo)*

1. I finanziamenti che in base alle leggi vigenti possono essere assistiti da agevolazioni pubbliche sono stipulati al tasso d'interesse e alle altre condizioni economiche concordate tra le parti e possono essere erogati anche in assenza del provvedimento di concessione dell'agevolazione. Le parti possono subordinare l'efficacia del contratto di finanziamento alla concessione dell'agevolazione.

2. I contributi pubblici, già commisurati dalle leggi agevolative ai tassi di riferimento, sono rapportati ai parametri oggettivi, stabiliti dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), rappresentativi del livello dei tassi di interesse di mercato.

3. Le procedure per la richiesta e la concessione dei contributi pubblici sono determinate dalle amministrazioni competenti, che, su base contrattuale, possono incaricare di prestare servizi relativi alla concessione delle agevolazioni banche, intermediari finanziari previsti dal titolo V del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o consorzi di garanzia collettiva fidi previsti dall'articolo 155, comma 4, del medesimo decreto legislativo. I contratti fissano i compensi e i rimborsi e gli oneri relativi gravano sui rispettivi fondi agevolativi. Nei procedimenti di concessione dei contributi pubblici, i soggetti che richiedono i contributi possono avvalersi di terzi mandatari, ivi compresi organismi associativi o consortili portatori di interessi di categoria, ai fini dell'esercizio dei diritti previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. I contributi pubblici sono corrisposti ai beneficiari direttamente ovvero per il tramite dei soggetti che hanno concesso il finanziamento, che lo accreditano agli aventi diritto con valuta pari a quella di incasso. Per i finanziamenti previsti dalla legge 24 maggio 1977, n. 227, e successive modificazioni e integrazioni, le modalità di corresponsione dei contributi stessi sono stabilite dal CICR sentiti gli organismi ai quali è affidata la gestione dei relativi incentivi.

4. Il CICR, su proposta del Ministro del tesoro, può emanare disposizioni attuative del presente articolo. I finanziamenti definiti con contratti già stipulati e quelli per i quali sia stato stipulato l'atto di erogazione a saldo alla data di entrata in vigore della presente legge restano regolati dalle disposizioni di legge anteriori, fatte salve le disposizioni transitorie dettate dal CICR con riguardo ai finanziamenti agevolati stipulati a tasso variabile.

5. Il Ministro del tesoro determina il tasso di attualizzazione dei contributi nei casi previsti dalle vigenti leggi agevolative.

6. Le disposizioni contenute nel presente articolo costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale nonchè le province autonome di Trento e di Bolzano si attengono ad esse tenendo conto della peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

7. Sono abrogate le disposizioni contenute nelle leggi agevolative concernenti le condizioni economiche dei finanziamenti assistiti da agevolazione nonchè le altre disposizioni incompatibili con il presente articolo. Restano in vigore le disposizioni relative: alle dotazioni finanziarie delle leggi; alla individuazione delle iniziative agevolate; alla durata, alla forma tecnica e alle altre caratteristiche dei finanziamenti; alla misura percentuale dei contributi pubblici; alle misure fiscali e tariffarie; ai privilegi di procedura.

8. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle operazioni effettuate con fondi pubblici di anticipazione.

9. Negli altri casi in cui le leggi in vigore rinviano al tasso di riferimento in relazione a finanziamenti accordati dalle banche con fondi propri e con onere di ammortamento totale o parziale a carico dello Stato, il Ministro del tesoro provvede ad indicare criteri per la determinazione dei tassi da riconoscere alle banche.

## Art. 2.

*(Modifica dell'articolo 47 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)*

1. L'articolo 47 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, è sostituito dal seguente:

«Art. 47. - *(Finanziamenti agevolati e gestione di fondi pubblici)*. - 1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 3 della legge 26 novembre 1993, n. 489, tutte le banche e, se l'oggetto sociale lo consente, gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'articolo 107 possono erogare i finanziamenti assistiti da agevolazioni previste dalle leggi vigenti.

2. L'assegnazione e la gestione di fondi pubblici di agevolazione creditizia previsti dalle leggi vigenti sono disciplinate dall'amministrazione pubblica competente, che a tal fine può stipulare contratti con le banche da essa prescelte tra quelle che facciano richiesta di svolgere i detti servizi per conto dell'amministrazione. I contratti indicano criteri e modalità idonei a superare il conflitto d'interessi tra la gestione dei fondi e l'attività svolta per proprio conto dalle banche; a tal fine dovranno essere istituiti organi distinti preposti all'assunzione delle deliberazioni in materia agevolativa e separate contabilità. Sono fatte comunque salve le disposizioni recate dalla legge 23 dicembre 1993, n. 559, in materia di soppressione delle gestioni fuori bilancio.

3. I contratti di cui al comma 2 fissano i compensi e i rimborsi da effettuare a favore delle banche e gli oneri relativi gravano sui rispettivi fondi agevolativi.

4. La banca alla quale è attribuita la gestione di un fondo pubblico di agevolazione è tenuta a concedere, a valere sul fondo, contributi su finanziamenti erogati da altre banche, nonchè su operazioni poste in essere da altri intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107».

**ISTRUZIONE (7ª)**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

**123ª Seduta***Presidenza del Presidente*  
ZECCHINO*Interviene il ministro per i beni culturali e ambientali Paolucci.**La seduta inizia alle ore 15,20.***IN SEDE DELIBERANTE****(1729) BISCARDI ed altri: Celebrazione del bicentenario della Repubblica Napoletana del 1799**

(Discussione e approvazione con modificazioni)

Riprende l'esame rinviato nella seduta del 14 settembre scorso.

Il presidente ZECCHINO ricorda che nella seduta del 3 agosto scorso la Commissione aveva concluso l'esame del provvedimento in sede referente e deliberato di richiedere il trasferimento alla sede deliberante, che la Presidenza del Senato ha concesso il 14 settembre scorso. Pertanto propone di dare per acquisite le fasi procedurali già svolte e di procedere alla discussione, assumendo a base il testo emendato accolto in sede referente quale risulta dal resoconto della seduta del 3 agosto.

La Commissione conviene.

Poichè il relatore MAGRIS dichiara di non aver nulla da aggiungere alla propria relazione, si passa alla votazione.

Senza discussione sono separatamente posti ai voti e approvati gli articoli da 1 a 6 di cui consta il disegno di legge che infine, posto ai voti, viene accolto nel suo complesso, previo conferimento del mandato al Presidente a effettuare, ove necessario, modifiche di coordinamento e formali.

**(1612) ZECCHINO ed altri: Norme relative alla Consulta dei comitati nazionali, alla costituzione e al funzionamento dei comitati nazionali per le celebrazioni culturali**

(Rinvio del seguito della discussione)

Il presidente ZECCHINO, in considerazione dei problemi sollevati dalla 1ª Commissione nel parere emesso sul disegno di legge in titolo il

14 settembre scorso, propone il rinvio del seguito della discussione, per consentire un approfondimento.

Favorevole la relatrice BUCCIARELLI, la Commissione conviene.

**(1649) *Attribuzione dell'autonomia ad alcuni istituti del Ministero per i beni culturali e ambientali***

**(1613) *ZECCHINO ed altri: Norme per la trasformazione della Discoteca di Stato in Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi***

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Riprende la discussione congiunta, sospesa nella seduta del 19 luglio scorso.

Il relatore PRESTI ricorda che non è ancora pervenuta la relazione tecnica richiesta al Governo dalla Commissione bilancio sul nuovo testo unificato da lui predisposto per i provvedimenti in titolo e pertanto, onde evitare di rallentare l'*iter*, propone che la Commissione gli dia mandato di redigere un ulteriore nuovo testo unificato. Egli potrebbe espungerne le disposizioni relative al personale che hanno suscitato le obiezioni della Commissione bilancio, essendo i relativi oneri finanziari di difficile quantificazione. Per quanto concerne poi l'attribuzione della personalità giuridica ai poli museali, esprime l'avviso che il riconoscimento in via sperimentale possa costituire un forte impulso verso la realizzazione di una piena autonomia. Tuttavia occorre che tali organismi mantengano un preciso legame con l'apparato ministeriale: a tale proposito sembra opportuno che la direzione dei medesimi sia affidata a personale con qualifica non superiore a quella di sovrintendente, ritenendo che l'eventuale attribuzione delle funzioni di vertice a personale esterno potrebbe creare conflitti di difficile soluzione.

La senatrice BUCCIARELLI, nel condividere la proposta del relatore, ricorda che alcuni degli emendamenti presentati all'ultimo testo unificato propongono lo stralcio delle norme riguardanti il personale, proprio come suggerito dallo stesso relatore. Tuttavia, poichè il problema del personale del Ministero per i beni culturali è particolarmente acuto e necessita di una definitiva soluzione, sarà necessario attivare uno strumento *ad hoc* per definire questioni che si trascinano ormai da troppo tempo. Conferma pertanto la disponibilità della propria parte politica ad agevolare il prosieguo dell'*iter* del provvedimento.

Dopo che il relatore PRESTI ha dichiarato di concordare pienamente con le osservazioni della senatrice Bucciarelli sul problema del personale, ha la parola il ministro PAOLUCCI per la replica. Nell'esprimere pieno apprezzamento per la preannunciata proposta di espungere dal testo la normativa riguardante il personale, in quanto la rilevanza del problema richiede un provvedimento *ad hoc*, ribadisce la necessità che i poli museali siano definiti quali organi del Ministero dotati di personalità giuridica. È poi opportuno che il direttore del museo sia nominato dal Ministro fra il personale tecnico o scientifico di livello dirigenziale. Per quanto riguarda i servizi aggiuntivi di cui all'articolo 2 del testo unificato, il Ministro dichiara di condividere ampiamente lo spirito

di quelle proposte emendative tendenti ad equilibrare la normativa recata dalla cosiddetta «legge Ronchey» con quella prevista dall'articolo 47-*quater* del decreto-legge n. 41 del 1995, convertito dalla legge n. 85. Conclude quindi con l'auspicio di una rapida approvazione della normativa.

La Commissione conferisce quindi mandato al relatore Presti di redigere un ulteriore nuovo testo unificato sulla base delle considerazioni emerse nel corso della discussione.

Il seguito della discussione congiunta è quindi rinviato.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(974) SCAGLIONE ed altri: Interventi a favore del Museo nazionale del cinema fondazione Maria Adriana Prolo di Torino**

(Esame e rinvio)

Il relatore MAGRIS afferma che gli interventi previsti dal disegno di legge in esame a favore del Museo nazionale del cinema di Torino appaiono pienamente giustificati dall'importanza culturale del Museo dalla sua storia e dalla ricchezza del suo patrimonio. In particolare quest'ultimo, se collocato nella Mole antonelliana restaurata a tal fine, sarebbe pienamente valorizzato. Il relatore ricorda quindi brevemente la storia del Museo, e l'attività di grande rilievo culturale da esso svolta, che ha senz'altro travalicato l'ambito cittadino. L'attività del Museo del resto, richiama il fondamentale ruolo di Torino come capitale del cinema italiano delle origini e un suo rilancio concorrerebbe a rafforzare la vita culturale di una città che in passato è stata una delle capitali della cultura italiana, ma che da qualche tempo ha subito un declino. Il restauro ed il recupero della Mole antonelliana, ad opera del comune, arricchiranno inoltre il cuore della città di un importante centro culturale. In conclusione, ricordate le previsioni finanziarie del testo, invita la Commissione ad approvarlo.

Si apre il dibattito.

Il senatore SCAGLIONE, segnalato che il disegno di legge, del quale egli è primo firmatario, è sottoscritto dai senatori piemontesi di tutti i Gruppi, ricorda che il primato di Torino nel campo dello spettacolo si lega anche alla presenza dei primi studi della RAI e del glorioso teatro Guarino, punto di riferimento per la cultura europea.

Il senatore PRESTI, in una breve interruzione, rileva che il senatore Pozzo, eletto proprio a Torino per il Gruppo di Alleanza Nazionale, non ha sottoscritto il disegno di legge.

Il senatore SCAGLIONE riprende osservando che tale mancanza non è certo dovuta ad un inesistente intento discriminatorio, nei confronti del senatore Pozzo, bensì al fatto contingente che il senatore Pozzo non poté partecipare all'incontro fra tutti i senatori che predisposero il disegno di legge.

Il senatore PASSIGLI si sofferma sull'esigenza di una ricognizione sul complesso di iniziative legislative, presentate dal Governo o da parlamentari, riguardanti celebrazioni, ricorrenze o eventi culturali specifici, nonché sull'onere finanziario che queste addosserebbero al Ministero per i beni culturali e ambientali, se approvate. Ritiene infatti che tale ricognizione rappresenti un necessario presupposto, prima di avviare l'esame di ciascuna di tali iniziative. Invita inoltre il Governo ad esprimere la propria valutazione sulla questione.

La senatrice BUCCIARELLI, premesso che il Museo nazionale del cinema di Torino è certamente una grande istituzione culturale meritevole di sostegno, rileva che una significativa percentuale dei disegni di legge presentati da deputati e senatori riguarda proprio celebrazioni o iniziative culturali specifiche. Ricorda quindi le molteplici occasioni in cui il Senato, nella scorsa e nella presente legislatura, ha affrontato i problemi del cinema, in varie sedi e sotto diversi profili particolari. Quanto al merito del testo in esame, ella rileva che il passaggio dalla semplice tutela di un patrimonio culturale all'assegnazione di finalità promozionali impone una riflessione sull'organicità degli interventi in tale campo, in relazione al ruolo da riconoscere alle varie istituzioni che vi operano da tempo.

Il presidente ZECCHINO, nel dichiarare chiusa la discussione, invita il relatore a verificare la congruità della copertura finanziaria indicata nel testo e ad individuare, se necessario, una formula idonea.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI E CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

(R029 000, C07, 0021)

Il Presidente avverte che la Commissione bilancio non ha espresso il parere sul disegno di legge n. 2070, recante la conversione del decreto-legge sui nuovi provveditorati, nè è prevedibile che lo esprima domani. Pertanto la seduta antimeridiana convocata per domani, giovedì 21 settembre alle ore 9,15, non avrà più luogo. Resta ferma invece la seduta già prevista per le ore 15, con l'ordine del giorno già diramato.

Avverte inoltre che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, è convocato alle ore 9,45.

*La seduta termina alle ore 16.*

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

129<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
BOSCO

*Intervengono i sottosegretari di Stato per i lavori pubblici Testa e per la grazia e la giustizia Marra.*

*La seduta inizia alle ore 15,30.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(248) LONDEI.** - *Competenze professionali dei geometri nei settori delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica*

**(261) FAGNI ed altri.** - *Competenze professionali dei geometri nei settori delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica*

(Rinviati dall'Assemblea in Commissione nella seduta del 13 settembre 1995. Nuovo esame congiunto e rinvio)

Il presidente BOSCO ricorda che i disegni di legge in titolo sono stati rinviati in Commissione dall'Assemblea per un nuovo esame congiunto. Per non ritardare ulteriormente l'iter, propone di considerare acquisita la discussione generale effettuata a suo tempo e di adottare come testo base quello licenziato dalla Commissione per l'Assemblea (atto Senato 248-261/A).

Interviene quindi il sottosegretario TESTA, il quale assicura che il Governo non intende ritardare i tempi di esame dei disegni di legge in titolo, ma, più semplicemente, desidera portare il proprio contributo affinché possa essere varato un testo che sia effettivamente idoneo a risolvere i problemi della categoria dei geometri in un punto di giusto equilibrio con la sfera di competenza delle altre categorie interessate. Per questo, il Governo sta lavorando nella sua collegialità ed in particolare si sono già avuti incontri tra i Sottosegretari dei competenti Dicasteri (Lavori pubblici e Grazia e giustizia). Si associa a questa valutazione il sottosegretario MARRA, il quale osserva che il testo a suo tempo licenziato dalla Commissione va forse al di là della semplice soluzione di un contenzioso interpretativo e che esiste indubbiamente un problema di raccordo della normativa che si intende varare con quella relativa alle nuove professionalità che si vanno formando alla luce della riforma de-

gli studi universitari. È necessario pertanto un sia pur rapido approfondimento.

Il senatore **CARPINELLI** ricorda che la proposta di rinvio in Commissione avanzata in Assemblea dal Governo è stata accolta dai senatori a condizione che l'ulteriore *iter* dei provvedimenti potesse avere un corso veloce e senza stravolgimenti del testo già licenziato dalla Commissione dopo una lunghissima discussione, nel corso della quale più volte sono state anche ascoltate le ragioni degli ordini professionali.

Il relatore **ARMANI** esprime l'avviso che la Commissione dovrebbe trasmettere nuovamente in Assemblea il testo già a suo tempo licenziato, salvo la possibilità di introdurre modifiche in quella sede. Si associa il presidente **BOSCO**.

Dopo che i senatori **GIBERTONI**, **PEDRAZZINI** e **DE PAOLI** hanno dichiarato di condividere l'esigenza di una pausa di riflessione, interviene il senatore **BACCARINI**, il quale, premesso che condivide pienamente l'esigenza dei geometri e ricordato di aver contribuito all'approvazione del testo in Commissione, fa osservare che l'esperienza di questi mesi ha dimostrato che esistono forti resistenze alla soluzione rapida del problema. Si è già tentato inutilmente di ottenere il trasferimento alla sede deliberante ed anche in Assemblea si sono riscontrate forti perplessità. Bisogna pertanto rifuggire da atteggiamenti emotivi volti ad accelerare in modo esasperato i tempi di esame, perchè essi non sarebbero comunque produttivi di risultati definitivi. Ritiene pertanto che occorra un'adeguata riflessione e che comunque sarebbe inutile inviare nuovamente in Assemblea il testo a suo tempo licenziato dalla Commissione. Non ha invece difficoltà ad accogliere la proposta del Presidente di adottare il testo della Commissione come base della ulteriore discussione e quindi come testo cui riferire eventuali nuovi emendamenti.

Il senatore **SCIVOLETTO** avverte che il suo Gruppo condivide pienamente il testo licenziato dalla Commissione e ritiene che esso debba essere senz'altro assunto come testo base. Sarebbe anche preferibile che tale provvedimento fosse trasmesso nuovamente all'Assemblea senza nuove modifiche, anche perchè è urgente dare una soluzione al problema. Fa presente, infatti, che nelle more dell'esame di questa materia, si assiste all'increscioso fenomeno di funzionari dei lavori pubblici i quali, in sede locale, forniscono interpretazioni non autorizzate dal Ministero sulla normativa vigente circa le competenze dei geometri. Chiede che il Governo intervenga con determinazione per reprimere questi fenomeni e comunque avverte di aver presentato un'interrogazione al riguardo.

Ritiene infine che la questione delle lauree brevi non possa essere di ostacolo alla soluzione del problema.

Dopo che la Commissione ha deliberato di assumere come testo base quello a suo tempo licenziato per l'Assemblea, il **PRESIDENTE** sospende la seduta.

*(La seduta, sospesa alle ore 16,15, viene ripresa alle ore 17,30).*

Dopo ulteriori interventi del relatore ARMANI, dei senatori PEDRAZZINI, CARPINELLI e ALÒ, nonché del sottosegretario TESTA, la Commissione conviene sulla opportunità di rinviare l'esame ad una seduta che sarà convocata entro la prossima settimana, al fine di consentire al Governo di produrre in quella sede le proprie proposte emendative.

#### *CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE*

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione è convocata domani giovedì 21 settembre alle ore 9 per l'esame della proposta di istituzione di una commissione monocamerale di inchiesta sulla viabilità in Valcamonica (Doc XXII, n. 19).

*La seduta termina alle ore 17,50.*

**INDUSTRIA (10ª)**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

**203ª Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Presidente*  
CARPI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato ZANETTI.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

**PROCEDURE INFORMATIVE****Interrogazione**

Il presidente CARPI, preliminarmente, avverte che il senatore Michele ha comunicato alla Presidenza del Senato di avere aggiunto la propria firma all'interrogazione n. 3-00707, presentata dai senatori Pelella ed altri.

Il sottosegretario ZANETTI, quindi, risponde all'interrogazione 3-00707, rilevando come il Ministero dell'industria ritenga sia la società ILVA Laminati piani (ILP) che la RILP, società acquirente, esenti da responsabilità per il degrado della situazione - si è azzerato il capitale sociale - in quanto i nuovi azionisti hanno ereditato un contesto difficile per il quale era stato previsto un apposito fondo di liquidazione. Il nuovo azionista, inoltre, ha effettuato nuove verifiche volte a ricondurre la società a nuova redditività: gli eccessivi costi, tuttavia, dovuti soprattutto all'onerosissimo prezzo di affitto delle aree nonché all'eccesso di personale (170 unità), non hanno consentito soluzioni alternative. Di qui il ricorso all'articolo 2448 del codice civile per la liquidazione della società a partire dall'8 settembre 1995.

La sottoposizione della società controllata IPD alle procedure di liquidazione, peraltro, non comporta necessariamente riflessi negativi sull'occupazione e sull'attività produttiva espletata al momento del passaggio proprietario. All'IRI, in ogni caso, risulta che la RILP stia rispettando le specifiche clausole del contratto stipulato il 16 marzo 1995 e sta seguendo l'evoluzione dei fatti al fine di garantire il pieno adempimento delle pattuizioni ivi contenute.

Il senatore MICELE prende atto delle assicurazioni fornite a garanzia dei lavoratori dipendenti e delle altre informazioni rese dal Governo.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

#### 204ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente  
CARPI*

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato ZANETTI.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

#### IN SEDE REFERENTE

**(252) GIOVANELLI.** *Norme sulle caratteristiche merceologiche dei carburanti e per incentivare la diffusione di veicoli e carburanti a un minor tasso di inquinamento ambientale. Norme in materia di sicurezza dei veicoli a motore*  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame del disegno di legge in titolo, sospeso nella seduta pomeridiana del 5 luglio 1995.

Il relatore DEMASI illustra il testo elaborato dal comitato ristretto, istituito nella predetta seduta, soffermandosi sulle ragioni di ordine preminentemente tecnico all'origine delle modifiche introdotte: si tratta, comunque, di una proposta aperta a ulteriori contributi migliorativi, per favorire la più rapida conclusione dell'esame.

Il senatore GIOVANELLI prospetta l'eventualità che nel disegno di legge finanziaria per il 1996 vengano introdotti meccanismi di incentivazione per la maggiore utilizzazione di carburanti meno inquinanti.

Il sottosegretario ZANETTI si riserva di esprimere le proprie valutazioni entro la prossima settimana.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE (R048 000, C10ª, 0006ª)

Il presidente CARPI comunica che quasi tutti i Gruppi della Commissione hanno sottoscritto una richiesta volta a porre all'ordine del

giorno una proposta di indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in ordine ai sovrapprezzi delle tariffe elettriche derivanti dai cosiddetti oneri nucleari.

Poichè la Commissione unanime consente, il Presidente assicura che la questione sarà posta all'ordine del giorno della seduta antimeridiana di domani.

#### *INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO*

Il presidente CARPI avverte che l'ordine del giorno della seduta antimeridiana di domani, giovedì 21 settembre, è integrato con la deliberazione sulla proposta di indagine conoscitiva sulla determinazione degli oneri delle tariffe elettriche derivanti dalla corresponsione degli indennizzi per il mancato completamento delle centrali nucleari.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**TESTO PROPOSTO DAL COMITATO RISTRETTO  
PER IL DISEGNO DI LEGGE N. 252**

Art. 1.

*(Qualità dei combustibili e dei carburanti)*

1. Ai sensi della presente legge si intende per benzina qualsiasi olio minerale volatile destinato al funzionamento dei motori a combustione interna e ad accensione comandata, prodotto in conformità con gli *standards* fissati dalla presente legge per la propulsione dei veicoli. Essa si distingue in:

a) benzina senza piombo: qualsiasi benzina con un contenuto massimo di idrocarburi aromatici pari al trenta per cento in volume, con un contenuto massimo di benzene pari all'1 per cento in volume e con un contenuto in composti di piombo, calcolato in piombo, non superiore a 0,01 grammi di piombo per litro (g.pb/1);

b) benzina a basso contenuto di piombo: qualsiasi benzina con un contenuto massimo di idrocarburi aromatici pari al trenta per cento in volume, con un contenuto massimo di benzene pari all'uno per cento in volume e con un contenuto di composti di piombo, calcolato in piombo, non superiore a 0,15 g.pb./l.

2. Il contenuto di benzene e di idrocarburi aromatici è determinato mediante gascromatografia con colonna polare e *standard* interno.

3. Il primo comma dell'articolo 12 della legge 13 luglio 1966, n. 615, come modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 400, è sostituito dal seguente:

«A decorrere dal 1° gennaio 1997, per il funzionamento degli impianti termici, con potenza termica al focolare uguale o superiore a 30.000 Kcal/h, destinati al riscaldamento delle abitazioni o alla produzione di acqua calda per usi igienico-sanitari, sono ammessi soltanto i seguenti combustibili:

- a) combustibili gassosi (metano e simili);
- b) distillati di petrolio (*kerosene*, *gasolio* e simili) con contenuto in zolfo non superiore allo 0,1 per cento in volume;
- c) legna».

4. Dopo il primo comma dell'articolo 12 della legge n. 615 del 1966, è inserito il seguente:

«È fissato al 1° gennaio 1997 il termine di adeguamento per gli impianti termici destinati al riscaldamento delle abitazioni o alla produzione di acqua calda per usi igienico-sanitari e alimentari da:

- a) coke metallurgico e da gas;
- b) antracite e prodotti antracitosi;
- c) carbone di legna ovvero qualsiasi tipo di carbone».

5. L'articolo 13 della legge n. 615 del 1966, come modificato dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 400 è abrogato.

6. A decorrere dal 1° gennaio 1997 il gasolio commercializzato e utilizzato come carburante di veicoli a motore non può avere un contenuto in zolfo superiore allo 0,1 per cento in volume.

7. Le autorità statali o regionali, rispettivamente competenti per la rete autostradale e per la rete ordinaria, provvedono ad assicurare la distribuzione con ripartizione equilibrata su tutto il territorio nazionale della benzina priva di piombo.

8. Le benzine per autoveicoli di cui al presente articolo possono essere messe in vendita con alcool etilico anidro denaturato da materie prime agricole in una percentuale non superiore al dieci per cento in volume; le benzine per autoveicoli di cui al comma 1 possono essere altresì miscelate in una percentuale non superiore al dieci per cento in volume con additivi ossigenati a base di alcool etilico anidro denaturato da materie prime agricole.

9. L'alcool etilico anidro denaturato da materie prime agricole usato per la miscelazione deve avere una gradazione non inferiore a 99,9 per cento in volume alla temperatura di 20 gradi centigradi.

10. L'alcool etilico anidro denaturato da materie prime agricole usato per la miscelazione con la benzina deve avere la seguente composizione:

a) acqua: massimo 0,01 per cento del volume;

b) denaturante: deve essere usata benzina priva di piombo in ragione del cinque per cento in volume.

11. L'alcool etilico anidro denaturato da materie prime agricole usato in miscela con la benzina come carburante per autotrazione o utilizzato per produrre additivi ossigenati non è soggetto all'imposta di fabbricazione sugli spiriti, ai diritti erariali speciali nonchè al trattamento fiscale previsto all'articolo 11 della legge 31 dicembre 1962, n. 1852, e successive modificazioni.

12. A decorrere dal 1° gennaio 1996 è consentita la vendita soltanto di benzina avente le caratteristiche merceologiche definite dal presente articolo.

13. Il Governo, sulla base delle informazioni scientifiche in campo igienico, sanitario ed ambientale nonchè in relazione ai progressi tecnologici nel settore della raffinazione e dell'ingegneria motoristica, e della normativa comunitaria assume periodicamente iniziative, anche legislative di modifica degli *standards* di qualità dei carburanti e dei combustibili.

## Art. 2.

### *(Controlli sulla qualità dei combustibili e dei carburanti)*

1. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle finanze, avvalendosi degli Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del Nucleo ecologico dei Carabinieri e delle sezioni territoriali degli Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione, entro novanta giorni

dalla data di entrata in vigore della presente legge, promuove un accordo di programma finalizzato al controllo periodico della qualità merceologica dei combustibili e dei carburanti sia al termine del processo di raffinazione sia durante la vendita alla pompa di distribuzione, in relazione agli *standard* e alle norme contenute nella presente legge.

#### Art. 3.

##### (Sanzioni)

1. Chiunque immetta in mercato carburanti e combustibili, disciplinati dalla presente legge, con caratteristiche merceologiche diverse da quelle determinate dall'articolo 1, è punito con l'ammenda da lire un milione a lire dieci milioni e con l'arresto sino ad un anno, nonchè con la sospensione delle autorizzazioni alla produzione o al commercio per un massimo di sessanta giorni.

#### Art. 4.

##### (Determinazione degli standard)

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri della sanità, dell'ambiente e dei trasporti, sono stabilite le modalità per il controllo periodico e la certificazione, a cadenza annuale, sulla sicurezza dei veicoli a motore relativi a:

- a) motori a benzina;
- b) motori diesel;
- c) motori alimentati a metano o a GPL;
- d) ogni parte del veicolo che concorra a garantire la massima sicurezza di circolazione.

2. Con il medesimo decreto di cui al comma 1 sono fissati *standard* relativi a:

- a) consumo di carburante con indicazioni dei limiti massimi ammissibili espressi nel rapporto fra litri e chilometri, differenziati per classi di cilindrata;
- b) emissioni sonore con indicazioni dei limiti massimi ammissibili;
- c) emissioni dei fumi e gas di scarico, nonchè emissioni non canalizzate da condotte di scarico.

3. Entro i successivi sessanta giorni dal termine di cui al comma 1, il Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dei trasporti, anche avvalendosi del parere degli enti tecnici di normazione, determina con proprio decreto le parti dei veicoli da sottoporre a controllo e le specifiche tecniche dell'attività di controllo secondo le previsioni di cui al decreto ministeriale n. 652 del 4 ottobre 1994. Le specifiche tecniche devono essere indicate separatamente per motori *diesel* e motori a benzina, a GPL e a metano, nonchè per i fattori di conformità ambientale e di sicurezza del

veicolo a motore, di consumo energetico e di rumorosità. Con la stessa procedura si provvede all'aggiornamento delle determinazioni.

Art. 5.

*(Sistema di controllo annuale della sicurezza dei veicoli a motore)*

1. I controlli di cui all'articolo 4, devono essere effettuati ogni due anni secondo le previsioni degli articoli 2 e 3 del decreto ministeriale n. 652 del 4 ottobre 1994 presso officine appositamente certificate dalle Direzioni provinciali dell'Ispettorato della Motorizzazione civile secondo il disposto del decretoministeriale n. 653 del 4.10.1994.

2. L'esito positivo del controllo abilita il veicolo alla circolazione e comporta il rilascio della certificazione di sicurezza. Tale certificazione viene rilasciata dall'officina che ha eseguito i controlli secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 4.

3. Il costo delle operazioni di controllo e le tariffe per le spese di trasporto e di ricovero del veicolo di cui al successivo articolo 6, comma 5, vengono determinate con decreto del Ministro dei trasporti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e vengono aggiornate ogni due anni con la stessa procedura.

4. Presso ogni Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile è istituito un servizio per la sicurezza del veicolo a motore cui è preposto un funzionario della carriera direttiva. Al servizio per la sicurezza del veicolo a motore sono attribuite, nel territorio della provincia di competenza, tutte le funzioni amministrative per la verifica dell'attuazione delle norme di cui al presente articolo:

a) per effettuare controlli a campione sul parco veicoli a motore circolante, al fine di verificare la congruità della certificazione di sicurezza;

b) per controllare l'attività svolta dai certificatori di sicurezza del veicolo a motore.

5. La documentazione relativa all'attività di controllo di cui al comma 4, concernente i soggetti abilitati alla certificazione di sicurezza del veicolo a motore, è sottoposta al diritto di accesso secondo quanto previsto dagli articoli da 22 a 28 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ed è trasmessa all'ufficio compartimentale dell'Ispettorato della Motorizzazione civile.

6. In caso di gravi e ripetute violazioni degli obblighi inerenti la correttezza tecnica dell'attività di controllo diretta alla certificazione di sicurezza dei veicoli a motore, ferma restando ogni ragione di risarcimento dei danni patrimoniali subiti sia dai soggetti certificati sia dalla pubblica amministrazione per negligenza del soggetto che ha svolto l'attività di certificazione, l'autorità amministrativa competente inibisce la prosecuzione dell'attività di certificazione del soggetto responsabile e commina sanzioni amministrative, per le singole violazioni, che comportino il pagamento di una somma pecuniaria non inferiore a lire 300.000 e non superiore a lire 3.000.000. Le violazioni agli obblighi inerenti la certificazione considerate gravi ai sensi del presente comma sono indicate di anno in anno con il decreto di cui al comma 3 dell'articolo 4.

7. I componenti degli organismi di polizia possono effettuare controlli relativi alla conformità dei veicoli a motore in circolazione agli *standard* previsti dalla presente legge. In caso di accertata difformità, viene inviato rapporto al servizio competente, presso l'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile.

Art. 6.

*(Responsabilità e sanzioni in riferimento  
alla sicurezza dell'autoveicolo)*

1. Ferma restando ogni ipotesi di responsabilità per negligenza il soggetto che ha svolto l'attività di certificazione è solidalmente responsabile dei danni derivanti dalla circolazione dell'autovettura certificata non conforme agli *standard* di sicurezza, ivi compresi quelli ambientali, se non prova di avere effettuato tutti i controlli previsti per il rilascio delle certificazioni. La prova può essere data anche attraverso forme di coinvolgimento del soggetto certificato.

2. L'assenza di certificazione di sicurezza di cui all'articolo 5, comma 1, comporta una sanzione amministrativa pari a cinque volte il costo del controllo per la certificazione, riducibile alla metà se, entro i trenta giorni successivi viene esibito all'autorità di pubblica sicurezza, ove ha residenza il proprietario, certificazione di sicurezza. In caso di recidiva la libertà di circolazione del veicolo a motore è sospesa, ed esso deve essere ricoverato nella più vicina autofficina a cura dell'autorità verbalizzante..

3. Il soggetto alla guida dell'autoveicolo privo della documentazione attestante l'avvenuta certificazione è punito, per il solo fatto della mancanza di documentazione sul mezzo circolante, con una sanzione amministrativa pari al costo del controllo per la certificazione.

4. Il provvedimento di reimmissione in circolazione viene rilasciato dall'autorità di pubblica sicurezza del luogo ove ha la residenza il proprietario, a seguito della presentazione della certificazione, o di certificazione sostitutiva rilasciata dall'Ispettorato della motorizzazione civile. Le relative modalità e le procedure amministrative sono determinate dal decreto di cui al comma 3 dell'articolo 4.

5. Le eventuali spese di certificazione, le spese di ricovero del veicolo e dell'attività amministrativa sono integralmente a carico del responsabile civile della circolazione del veicolo a motore e devono essere corrisposte anteriormente al rilascio del provvedimento di reimmissione in circolazione del veicolo.

6. Le disposizioni di cui al comma 4 dell'articolo 2054 del codice civile non si applicano ai veicoli oggetto della presente legge.

7. È fatto obbligo al soggetto che svolge l'attività di certificazione di provvedere allo smaltimento delle marmitte catalitiche esauste o degli altri dispositivi equivalenti sostituiti in sede di certificazione, secondo la classificazione e le metodologie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, concernente lo smaltimento dei rifiuti tossico-nocivi. I soggetti che provvedono per qualsiasi causa alla sostituzione di marmitte catalitiche esauste o di altri dispositivi equivalenti devono conferire i materiali sostituiti ai soggetti che svolgono le attività di certificazione per lo smaltimento, conformemente alle norme

dettate dall'apposito regolamento che sarà adottato dal Ministro dell'ambiente, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 7.

*(Tassa automobilistica)*

1. Entro novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad emanare, con decreto legislativo, nuove norme in materia di imposizione fiscale sui combustibili e sui carburanti sulla base dei seguenti criteri:

a) abolizione delle speciali sopratasse sugli autoveicoli alimentati a metano, GPL e gasolio;

b) ridefinizione, in aumento o in diminuzione, delle accise sui combustibili e sui carburanti in funzione dell'utilizzo più diffuso dei carburanti e combustibili aventi maggiore qualità ecologica;

c) agevolazione sull'imposta di fabbricazione per carburanti a più basso tenore di benzene ed aromatici;

d) previsione della neutralità fiscale (parità di gettito) dell'attuazione del complesso delle norme di cui ai punti a), b) e c).

Art. 8.

*(Sorveglianza sulla salute della popolazione e degli operatori)*

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della sanità stabilisce, con proprio decreto, le misure da adottare per la sorveglianza biologica della popolazione contro il rischio di saturnismo e determina altresì le misure da adottare per la sorveglianza biologica della popolazione contro i rischi derivanti dalla emissione di gas inquinanti dai veicoli a motore.

2. Il Ministro dell'ambiente, entro lo stesso termine, fissa con proprio decreto le norme attuative, e ne stabilisce i tempi di attuazione, per dotare le stazioni di rifornimento di carburante, comprese quelle automatiche, di impianto di recupero delle emissioni evaporative nel circuito di distribuzione del carburante.

3. Entro il termine di cui al comma 1, il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, avvalendosi dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), adotta un programma di ricerca finalizzato alla rilevazione, sorveglianza e riduzione delle concentrazioni inquinanti provenienti dalla manipolazione di carburanti, dalle emissioni evaporative nel circuito di distribuzione della benzina, con particolare riferimento al benzene, nelle stazioni di servizio e sugli autoveicoli, e dagli scarichi dei veicoli a motore, coordinando a tal fine le strutture del Servizio sanitario nazionale in sede locale per la raccolta e la trasmissione dei dati.

## Art. 9.

*(Informazione ai consumatori)*

1. Ogni provvedimento adottato dall'autorità amministrativa avente carattere di disposizione generale dovrà essere portato a conoscenza del pubblico dei consumatori e degli utenti con idonee forme di pubblicità e di informazione. Idonea ed appropriata forma di pubblicità dovrà essere predisposta dal Ministero dell'ambiente, anche in relazione alla creazione di metodologie di impiego di nuovi prodotti in grado di determinare il rispetto dei limiti di inquinamento atmosferico fissati dalla presente legge in conseguenza della circolazione dei veicoli a motore e della loro diminuzione.

2. Il Ministro dell'ambiente predispone il programma annuale dell'attività di informazione e pubblicità, e gli stanziamenti relativi. Per detta attività può avvalersi degli Ispettorati della motorizzazione civile.

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)**

MERCLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

146ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
SMURAGLIA

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i professori Antonio D'Atena, Pierfrancesco Grossi, Umberto Romagnoli, Giancarlo Peroni e il dottor Massimiliano Mariani.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, recante norme in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro: esame di uno schema di documento conclusivo**  
(Seguito e rinvio dello svolgimento. Esame dello schema di documento e rinvio)  
(R048 000, C11ª, 0002ª)

Riprende l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 4 luglio 1995.

Il Presidente SMURAGLIA distribuisce, dandone breve illustrazione, lo schema di documento conclusivo dell'indagine sul quale dichiara aperto il dibattito.

Interviene per primo il senatore PELELLA il quale, dopo aver ricordato di aver preso parte ad alcuni sopralluoghi effettuati nello svolgimento dell'indagine, sottolinea che lo schema di documento redatto dal Presidente lo trova concorde in tutte le sue parti. Se la legge n. 125 del 1991 non ha trovato applicazione, ciò dipende da molteplici elementi e soprattutto dalla scarsa attenzione alle innovazioni e agli stimoli da essa proposti. Va poi sottolineato che essa è stata approvata nel periodo in cui la grave crisi economica ancora in corso ha iniziato a produrre i suoi effetti negativi e ciò ne ha sicuramente ostacolato l'applicazione. L'analisi contenuta nello schema di documento conclusivo è assai lucida, mettendo in rilievo, in particolare, la mancata applicazione di punti specifici della legge, come per esempio l'articolo 9 e tutta l'attività conoscitiva sulla situazione delle imprese in termini di manodopera femminile. Condivide inoltre la parte del documento che individua gli elementi che hanno impedito la piena applicazione della legge, la quale,

peraltro, ha subito in parte l'indifferenza, o la scarsa attenzione, anche dei soggetti a cui essa si riferisce o che dovrebbero promuoverne l'applicazione.

*Interviene poi il senatore DE LUCA che dichiara di aderire all'impianto complessivo del documento finale proposto dal Presidente. Ritiene tuttavia che non si debba parlare della mancanza di una nuova cultura della parità ma piuttosto della mancanza di una nuova cultura delle pari opportunità, questo infatti sembra essere l'ostacolo principale, di natura culturale, che ostacola l'applicazione della legge n. 125. Segnali in questa direzione ritiene di poter individuare tanto nella sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale che ha dichiarato la nullità della legge elettorale che riserva le quote di presenza nelle liste alle donne quanto nelle motivazioni portate dal Governo nella risposta ad una sua interrogazione in tema di applicazione della legge sull'imprenditoria femminile, risposta dalla quale si ricava con chiarezza la mancanza non del principio di uguaglianza formale, ma di una cultura delle pari opportunità che si adoperi alla rimozione di quegli ostacoli che impediscono nei fatti la parità tra uomo e donna.*

*Il senatore ALÒ dichiara di condividere sia le affermazioni del senatore De Luca sul clima culturale poco propizio alla piena applicazione della legge n. 125 sia le conclusioni prospettate dal documento finale redatto dal Presidente. Ritiene comunque che la non applicazione di questa legge non sia legata soltanto ad una questione di cultura ma alla negazione del lavoro per la donna come valore in sé. Non vi è infatti dubbio che nel mondo del lavoro la donna sia considerata, tra i soggetti deboli - in genere tutti i lavoratori dipendenti - quello più debole. La disoccupazione pertanto colpisce le donne più degli uomini e laddove la manodopera è prevalentemente femminile ciò accade soltanto perché essa è acquisibile a minor costo. Ribadisce pertanto di condividere pienamente tutto l'impianto del documento e le conclusioni cui esso arriva; ritiene tuttavia che il Parlamento debba essere soggetto propositivo in modo più efficace proprio su questo tema. È pertanto necessario trovare il modo di intervenire non soltanto sul piano dell'indirizzo legislativo ma anche di quello economico e ciò può essere fatto in primo luogo con l'imminente esame del disegno di legge finanziaria per il 1996.*

*Il senatore TAPPARO dichiara di condividere la conclusione per cui una scarsa conoscenza della legge ne ha certamente ostacolato l'applicazione, sottolinea tuttavia che non può essere di immediata consapevolezza un concetto così sofisticato come quello di pari opportunità. Mancano infatti una serie piuttosto consistente di condizioni, anche di tipo logistico, per consentire la rimozione degli ostacoli esistenti e per affermare una parità reale tra i sessi e questa sensibilità deve ancora essere acquisita a livello più generale. Ritiene poi vi siano state questioni specifiche, più legate all'impianto della legge, che ne hanno ostacolato l'applicazione ed in particolare non hanno consentito un'opera piena del consigliere di parità. Tra questi elementi si inseriscono sicuramente la mancanza di una struttura organizzativa a supporto del consigliere e la mancanza di assistenza legale quando esso deve stare in giudizio. Esprime quindi una valutazione positiva sul documento finale redatto*

dal Presidente che, proprio perchè molto approfondito e completo, può rappresentare uno stimolo all'applicazione della legge stessa. Ciò rende pertanto necessaria una sua capillare diffusione.

Il seguito del dibattito è quindi rinviato.

*La seduta, sospesa alle ore 15,50, riprende alle ore 18,05.*

**Indagine conoscitiva sulla grave situazione verificatasi negli aeroporti italiani anche a seguito delle agitazioni sindacali in atto:** Audizione di rappresentanti della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

(Svolgimento)

(R048 000, C11\*, 0004 )

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il presidente D'Atena e gli altri membri della Commissione di garanzia, illustra i motivi dell'indagine conoscitiva in relazione alla situazione determinatasi nel settore del trasporto aereo.

Prende quindi la parola il professor D'ATENA che ricorda in primo luogo i compiti della Commissione di garanzia e le sue funzioni, tra le quali si è sviluppato nella prassi anche quella di rivolgere ai sindacati inviti a tenere determinati comportamenti, inviti sprovvisti di forza giuridica, ma rivelatisi generalmente efficaci sul piano dei risultati. Per quanto riguarda la situazione specifica creatasi nel settore del trasporto aereo, va fatta una distinzione preliminare, tra la proclamazione di sciopero che potrebbe essere definito «classico» e quella concernente altri tipi e modalità di agitazione sindacale. Scioperi del primo tipo sono stati proclamati nel settore sia a livello nazionale che a livello locale: alcuni di questi violavano palesemente gli obblighi derivanti dalla legge n. 146 del 1990 e su invito della Commissione di garanzia sono stati revocati, mentre nel caso dello sciopero nazionale del 18 settembre l'invito a seguire le procedure corrette non è stato accolto dai sindacati di categoria. Sottolinea poi come i problemi maggiori per la Commissione di garanzia sorgano però soprattutto in relazione al secondo tipo di agitazione sindacale, ovvero alla qualificazione di comportamenti che potrebbero non rientrare nella categoria generale dello sciopero. Relativamente alle attuali agitazioni nel settore del trasporto aereo le possibilità sono due: o le prestazioni dei controllori di volo non sono obbligatorie, oppure, se obbligatorie, si configura una mancata collaborazione con l'Azienda autonoma di assistenza al volo da parte dei suoi dipendenti e una risoluzione del problema per le vie disciplinari; in questo secondo caso la Commissione non avrebbe alcuna competenza ed alcun titolo ad intervenire. Informa comunque che la Commissione sta effettuando una serie di incontri con l'Azienda e con i sindacati dei lavoratori per condurre accertamenti soprattutto in relazione ai disservizi creatisi, in particolare sul piano della sicurezza per gli utenti, e alle motivazioni di fondo dell'attuale vertenza, che potrebbero essere individuate nella carenza di organico dell'Azienda.

Il senatore DE LUCA chiede quale sia la posizione della Commissione di garanzia in relazione alla definizione dei cosiddetti scioperi anomali anche in relazione al caso in esame. Chiede inoltre chiarimenti

sugli interventi che la Commissione ha potere di effettuare anche ai fini di una più chiara informazione dell'opinione pubblica, nella quale è dato riscontrare qualche moto di delusione sull'efficacia degli interventi della Commissione stessa.

Il senatore TAPPARO si chiede in quali condizioni di sicurezza gli utenti hanno usufruito dei voli aerei fino a questo momento se un'applicazione puntuale delle procedure da parte dei controllori di volo sta provocando disagi così gravi. Chiede inoltre se la carenza di organico sia o no il punto centrale della vertenza tra controllori di volo ed Azienda. Chiede inoltre quali siano i costi di questo tipo di agitazione per i lavoratori dato che questo aspetto ha un carattere non secondario nella definizione dello sciopero.

Il senatore NAPOLI, dopo aver sottolineato la necessità di mediare tra il diritto di sciopero dei lavoratori e quello degli utenti ad avere garantiti i servizi essenziali, chiede quali siano state le azioni della Commissione di garanzia per sanzionare la conclamata violazione della legge n. 146 del 1990 commessa dai controllori di volo. Chiede inoltre se, proprio in relazione a questo settore, la Commissione di garanzia sia in possesso di dati, anche tendenziali, sull'organico necessario a garantire la salute dei lavoratori e la sicurezza degli utenti.

Il senatore DE GUIDI, osservato che dalla stampa è dato apprendere che alla base delle agitazioni dei controllori di volo vi è un ricorso abnorme ad ore di lavoro straordinario, chiede quali siano gli interventi possibili della Commissione di garanzia, qualora ciò fosse accertato.

Il presidente SMURAGLIA, infine, chiede se di fronte ad una vertenza come quella in questione, la Commissione si debba limitare a far osservare le procedure previste dalla legge per l'indizione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, o possa spingersi anche ad accertamenti più approfonditi su altri elementi della vertenza. Chiede inoltre quale strumento può essere immaginato per interventi più efficaci da parte della Commissione senza che sia modificata la legge attuale.

Il professor D'ATENA ritiene necessario sottolineare come la Commissione possa avvalersi soltanto dei poteri attribuiti dalla legge n. 146 del 1990, in parte oltretutto venuti meno, sul piano repressivo-sanzionatorio, con l'abrogazione referendaria dell'articolo 26 della legge n. 300 del 1970. Rispondendo poi al senatore Tapparo sottolinea che dai primi accertamenti condotti sulla vicenda dei controllori di volo, risulta che l'organico originariamente fissato dalla legge in 8.500 unità, è stato poi ridotto da un decreto interministeriale a 4.700 unità e ulteriormente ridimensionato con legge finanziaria a 3.600 unità, senza considerare il *turn-over*, per queste categorie particolarmente gravoso in termini gestionali data la forte specializzazione che le caratterizza. Rispetto poi ai problemi posti dal senatore Napoli, sottolinea come la distinzione di comportamenti che configurano la fattispecie dello sciopero da altro tipo di agitazione è tema assai delicato su cui intervenire; anche tenendo in ferma considerazione i diritti dei cittadini non può infatti facilmente definirsi una correttezza di comportamenti sindacali che prescinde dal grado di essenzialità del servizio pubblico prestato. Fa quindi

presente che la Commissione sta conducendo accertamenti sugli organici dei controllori di volo e, rispondendo al senatore De Guidi, osserva che se lo straordinario dovesse rivelarsi nel caso specifico indispensabile per garantire il servizio ciò rappresenterebbe sicuramente un'anomalia. Rispondendo infine al presidente Smuraglia fa presente che, nell'ambito della legge attuale, interventi più penetranti sono piuttosto difficili da immaginare, posto che la Commissione non ha alcun potere di esercitare una mediazione sul merito dei conflitti. Ciò però può rappresentare oggetto di riflessione da parte del Parlamento. Dà quindi conto delle relazioni inviate periodicamente ai Presidenti delle due Camere sull'attività della Commissione di garanzia.

Il presidente SMURAGLIA chiede se la Commissione abbia avuto degli incontri con il Ministro dei trasporti.

Alla domanda risponde il presidente D'ATENA, il quale fa presente che finora gli incontri si sono svolti con gli uffici del Ministro, ma che, qualora se ne presentasse la necessità, la Commissione potrebbe sicuramente incontrare direttamente il responsabile del Dicastero. Rispondendo quindi ad un'ulteriore domanda, fa presente che organi come la Commissione di garanzia esistono solo nel Quebec ma che altri paesi europei hanno mostrato interesse per l'esperienza italiana. Sottolinea inoltre che tra gli elementi di debolezza nel funzionamento della Commissione di garanzia sono da annoverare la mancanza di autonomia contabile e funzionale e la scarsità di mezzi di cui la Commissione attualmente può disporre.

Interviene quindi il professor ROMAGNOLI che, rispondendo al senatore De Luca, fa presente come l'inefficacia delle azioni della Commissione di garanzia non rappresentino altro che la conseguenza di quanto il Parlamento ha stabilito con la legge n. 146 del 1990. La Commissione di garanzia infatti può essere definita come la Cenerentola delle autorità indipendenti create in questi anni. Non si può in ogni caso immaginare un'azione più efficace di questo organismo se non attraverso la modifica della legge vigente. Ma questo è un problema di politica del diritto; a questo riguardo si chiede se il Paese possieda la cultura necessaria per prendere familiarità con un'autorità realmente indipendente e *super partes* dalla quale sia disponibile ad accettare tutte le decisioni, da quelle più auspiccate a quelle meno gradevoli.

Il presidente SMURAGLIA osserva che il problema da ultimo sollevato e giustamente attribuito ad un difetto di cultura politica non è certamente la prima volta che si presenta nella recente storia istituzionale del Paese, per cui ad un entusiasmo iniziale fanno seguito poi scarsi risultati: basti pensare alla vicenda del difensore civico. Chiede quindi quali speranze possono avere gli utenti che il conflitto trovi una rapida composizione.

Il professor PERONI giudica, esprimendo una valutazione personale ed interlocutoria, che le prime risposte delle parti non lasciano intravedere una soluzione a breve termine, ma intende soprattutto sottolineare l'assoluta peculiarità di un conflitto in cui non vi sono stati sostanzialmente scioperi né astensioni parziali dal lavoro - non sono stati certamente i due o tre scioperi verificatisi a provocare i gravi disagi per gli

utenti - e caratterizzato dalle modalità di adempimento delle prestazioni da parte dei lavoratori. Il vero, drammatico problema è costituito dal depauperamento quantitativo e qualitativo degli organici - negli ultimi anni l'Azienda ha dovuto rinunciare al contributo di ben 400 dipendenti della linea operativa - a cui si è cercato di far fronte articolando un orario di lavoro negoziato con i sindacati e basato in gran parte su un alto numero di ore straordinarie: quando è saltato l'accordo il servizio è entrato in crisi. La speranza per il futuro è che l'Azienda riesca a colmare in tempi ragionevoli i vuoti d'organico, ma tale obiettivo è ostacolato dalla difficoltà di reclutare operatori esperti dai ranghi dell'Aeronautica militare e dai lunghi tempi necessari per addestrare adeguatamente ed impiegare senza rischi dipendenti giovani. In conclusione quindi, se da un punto di vista tecnico-giuridico il caso in questione insegna come si può creare disagio per gli utenti senza ricorrere ad alcuna forma, neanche anomala, di sciopero, dal punto di vista sostanziale la situazione è caratterizzata, secondo le ammissioni degli stessi dirigenti dell'Azienda, da un consistente sottodimensionamento dell'organico, colmabile nell'immediato soltanto con una programmazione concordata degli straordinari e, in prospettiva, con un'adeguata politica degli organici.

Il senatore PELELLA osserva come l'ultimo intervento abbia ben focalizzato la causa rilevante dell'attuale stato di cose, causa che attiene alla sfera politico-gestionale dell'Azienda. La vicenda ha messo in mostra, come frequentemente si è costretti a constatare in Italia, una grande miopia dei gruppi dirigenti aziendali, per di più in un settore in cui l'attività richiesta ai lavoratori è assolutamente delicata e stressante e dove quindi non dovrebbe essere lecito cercare soluzioni nella monetizzazione della tensione richiesta ai dipendenti o nel fare affidamento sullo sforzo fisico e psicologico imposto loro. Non vorrebbe perciò che gli inevitabili disagi sofferti dagli utenti vengano da qualcuno utilizzati per criminalizzare scioperi od agitazioni originati da cause oggettive.

Il professor D'ATENA fa presente che per quanto riguarda gli aspetti di merito della vertenza i componenti della Commissione sono in grado in questa sede e in questo momento di fornire soltanto impressioni che ciascuno di essi ha maturato finora nell'ambito di un'indagine che è ancora in corso e nei limiti dei poteri affidati alla Commissione. Una volta conclusi gli accertamenti la Commissione raggiungerà collegialmente delle conclusioni che saranno rese pubbliche.

Il presidente SMURAGLIA, osservato in conclusione che potrebbe dunque emergere come il nodo centrale della vertenza non coinvolga affatto i poteri della Commissione di garanzia sull'attuazione del diritto di sciopero - nel qual caso si potrà fare affidamento soltanto su un intervento collegiale del Governo - ringrazia il Presidente e i componenti della Commissione che sono intervenuti a questo incontro, interessante ed utile per chiarire alcuni aspetti della vertenza in corso dei controllori di volo, ma anche per una conoscenza più approfondita e diretta dell'attività della Commissione stessa. Dichiarò infine conclusa l'audizione e rinvia il seguito dell'indagine conoscitiva ad una prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 19,25.*

**IGIENE E SANITÀ (12ª)**

MERCLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

**104ª Seduta***Presidenza del Presidente*  
ALBERTI CASELLATI*Interviene il sottosegretario di Stato alla sanità Condorelli.**La seduta inizia alle ore 15,20.***IN SEDE REFERENTE**

**(2077) Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 362, recante disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità**  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 19 settembre 1995.

Il presidente ALBERTI CASELLATI dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore PETRUCCI chiede al rappresentante del Governo di fornire alcuni chiarimenti in ordine all'articolo 6.

In particolare, egli chiede di sapere se l'espressione «assegno reversibile per 15 anni» di cui alla nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210, debba essere interpretata nel senso che l'assegno viene corrisposto al danneggiato per soli 15 anni, ovvero che tale sia la durata di corresponsione dell'assegno in caso di reversibilità.

Per quanto riguarda poi la nuova formulazione del comma 3 del suddetto articolo 2 della legge n. 210, il Governo dovrebbe chiarire se l'elevazione a 150 milioni dell'assegno *una tantum* debba operare anche a favore di quei soggetti che in passato avevano optato per l'assegno di 50 milioni. Egli chiede inoltre di sapere se l'assicurazione obbligatoria stabilita dall'articolo 7 comporti, per coloro che subiscano danni dalla somministrazione di sangue umano e di emoderivati, il venir meno del diritto all'applicazione della disciplina di cui all'articolo 6.

Egli invita infine la Commissione ed il Governo ad una attenta riflessione circa la formulazione dell'articolo 2 del decreto-legge, con riferimento in particolare al principio, recentemente ribadito da un ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati, in virtù del quale il ri-

pianamento dei disavanzi verificatisi nella contabilità finanziaria delle Unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere non deve ricadere interamente sui bilanci delle Regioni.

Il senatore CARELLA sottolinea la necessità di stabilire una disciplina della decorrenza del riconoscimento dell'indennizzo che tenga conto anche del principio, ribadito dalla Corte costituzionale, per cui non si può fissare tale termine con riferimento alla data della domanda. In realtà, la soluzione più corretta sarebbe in astratto quella di tenere conto del momento in cui il danno si è verificato. Considerata però la difficoltà di accedere a tale soluzione, anche perchè non è facile stabilire in quale momento si sia verificato il danno, egli ritiene che si possa fare riferimento, quale termine *a quo*, all'entrata in vigore della legge n. 210 del 25 febbraio 1992, salvo naturalmente che il danno si sia verificato in epoca successiva. Egli solleva poi anche delle perplessità in ordine al comma 2 dell'articolo 6 che limita l'operatività della disciplina proposta agli anni 1995-1996, rinviando ad una futura normativa organica la disciplina a regime. A suo parere tale formulazione appare inopportuna in considerazione del fatto che la normativa organica potrebbe non essere approvata entro il 1996. Meglio sarebbe non fissare un termine di operatività per le disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 6, fatta salva naturalmente la possibilità del Parlamento e del Governo di studiare e approvare una normativa di carattere generale.

Il senatore SIGNORELLI chiede al Governo di fornire chiarimenti in ordine ai commi 4 e 5 dell'articolo 3 sollevando in particolare dei dubbi in ordine all'effettiva copertura finanziaria del comma 5.

Si associa il senatore MONTELEONE il quale osserva in particolare che mancano al comma 4 le indicazioni circa i criteri in base ai quali la Commissione unica del farmaco deve identificare i farmaci necessari al trattamento di particolari patologie.

Replica il relatore GALLOTTI il quale ritiene che talune delle osservazioni formulate dai senatori intervenuti nella discussione, anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dalla Fondazione dell'emofilia che chiede di modificare la normativa proposta nel senso di chiarire che il limite di 15 anni della corresponsione dell'assegno vale unicamente in caso di reversibilità, potranno senz'altro essere accolte mediante l'approvazione di opportuni emendamenti. Egli sottolinea peraltro la necessità di giungere in tempi rapidi ad una definitiva approvazione della legge di conversione così da concludere un tormentato iter legislativo e da assicurare una certezza del quadro normativo che possa consentire finalmente l'adozione di una disciplina organica e completa tanto in materia di indennizzo dei danni derivanti da vaccinazioni e trasfusioni, quanto in materia di assistenza farmaceutica.

Concorda il sottosegretario CONDORELLI il quale sottolinea in particolare la necessità di approvare definitivamente le norme di cui agli articoli 3 e 4, così da poter riportare la nuova normativa in materia di assistenza farmaceutica nella sua sede più propria, che è quella dell'approvazione della legge finanziaria.

Nell'esprimere poi il suo apprezzamento per la proposta del senatore Carella relativamente all'identificazione del termine *a quo* per la corresponsione degli indennizzi, si riserva di fornire una risposta più puntuale per quanto riguarda la concorrenza tra l'indennizzo di cui all'articolo 6 e l'obbligo, previsto dall'articolo 7 per le strutture trasfusionali private, della copertura assicurativa della responsabilità civile derivante dall'articolo 2043 del codice civile.

*Il seguito dell'esame è quindi rinviato.*

*La seduta termina alle ore 15,55.*

**TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

177<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Presidente*

BRAMBILLA

*Interviene il Sottosegretario di Stato per l'ambiente Gerelli.**La seduta inizia alle ore 9,35.***IN SEDE REFERENTE****(1472) D'IPPOLITO VITALE.** - *Trasformazione del Parco nazionale della Calabria in Parco nazionale della Sila e inserimento di nuove aree tra quelle di reperimento delle riserve marine***(1998) VELTRI ed altri.** - *Istituzione del Parco nazionale della Sila*  
(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente BRAMBILLA propone che l'esame dei disegni di legge in titolo sia svolto congiuntamente.

Non facendosi osservazioni così resta stabilito.

La relatrice BRUNO GANERI, riservandosi di svolgere la propria relazione in seguito, avanza richiesta di trasferimento dei disegni di legge in titolo alla sede deliberante.

Il senatore GRIPPALDI annuncia l'assenso del proprio Gruppo alla richiesta della relatrice, auspicando che la Commissione possa al più presto esaminare nel suo complesso la questione delle aree naturali protette: l'attuazione della legge n. 394 del 1991 si è limitata finora alla mera istituzione degli enti parco, con conseguente perimetrazione di aree ed imposizione di vincoli anche espropriativi. Tutto ciò non si accompagna all'erogazione dei necessari incentivi per lo sviluppo delle aree protette, riconducendo la normativa ad una mera elencazione di prescrizioni spesso sentite come vessatorie dalle popolazioni interessate.

Il sottosegretario GERELLI, dopo aver ricordato che l'istituzione del Parco nazionale della Calabria risale alla legge n. 503 del 1968 e che detto parco è stato giudicato inadeguato per la sua configurazione geografica, sottolinea come le risorse finanziarie stanziare con la legge

n. 394 del 1991 siano già tutte impegnate per i parchi da essa istituiti, nonchè per il nuovo parco della Maddalena. Anche alla luce di tali considerazioni, non può esprimere l'assenso del Governo alla richiesta della relatrice, almeno nell'attuale fase procedurale; non esclude peraltro che, nel prosieguo dell'*iter*, la richiesta, ove reiterata, possa avere diverso esito, anche alla luce di una migliore specificazione testuale degli aspetti di copertura finanziaria.

Il senatore VELTRI ravvisa contraddittorietà nella posizione del rappresentante del Governo, che da un lato riconosce l'inefficacia dell'attuale ripartizione in tre diverse aree geografiche del Parco nazionale della Calabria, ma dall'altro non accorda il necessario assenso ad un cambiamento di sede che renderebbe più celere l'*iter* provvedimenti in esame.

Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

#### IN SEDE DELIBERANTE

(1777) *Legge quadro sull'inquinamento acustico*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Scalia; Calzolaio ed altri; Della Valle e Bertucci; Benetto Ravetto ed altri

(637) *DOPPIO ed altri - Tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico*

(1372) *LUBBRANO DI RICCO ed altri - Legge quadro in materia di inquinamento acustico*

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Riprende la discussione congiunta dei disegni di legge in titolo, sospesa nella seduta di ieri.

Il senatore CARCARINO presenta ed illustra l'emendamento 14.3, con il quale intende riformulare gli emendamenti 14.1 e 14.2 che pertanto ritira.

Previo parere favorevole espresso dal relatore RONCHI e dal sottosegretario GERELLI, la Commissione approva l'emendamento 14.3; è altresì approvato l'articolo 14 nel testo emendato.

Si passa all'articolo 15 ed agli emendamenti ad esso proposti.

Il senatore CARCARINO illustra l'emendamento 15.1.

Il senatore RONCHI illustra l'emendamento 15.2, esprimendo altresì parere favorevole sull'emendamento 15.1.

Il sottosegretario GERELLI esprime parere favorevole sull'emendamento 15.2; condiziona altresì il proprio parere favorevole alla riformulazione dell'emendamento 15.1.

Il senatore GRIPPALDI conviene sulla necessità di una riformulazione testuale dell'emendamento 15.1.

Il senatore CARCARINO accoglie le proposte del sottosegretario Gerelli e del senatore Grippaldi, riformulando l'emendamento 15.1 in un nuovo testo che, posto ai voti, è approvato dalla Commissione.

La Commissione, con separate votazioni, approva quindi l'emendamento 15.2 nonché l'articolo 15 nel testo emendato.

Non essendovi stati proposti emendamenti, gli articoli 16 e 17 sono posti ai voti ed approvati all'unanimità dalla Commissione.

Si passa all'articolo 13, precedentemente accantonato. Il presidente BRAMBILLA dà conto della riformulazione dell'emendamento 13.1 in un nuovo testo, ad opera del proponente: su tale testo si è in attesa dell'espressione del parere della 5ª Commissione permanente.

Il senatore RONCHI dichiara di condividere l'intento del proponente dell'emendamento 13.1 (nuovo testo), ma reputa necessario un suo ulteriore chiarimento, soprattutto in rapporto alla copertura finanziaria: andrebbe infatti specificato se la legge n. 317 del 1991 è stata rinfanziata, a quanto ammontano i fondi disponibili e se si intenda ricondurre la loro erogazione - in rapporto alle finalità del disegno di legge in titolo - alla procedura di cui all'articolo 15, comma 4.

Non essendo ancora pervenuto il parere della 5ª Commissione permanente sull'emendamento 13.1 (nuovo testo), il seguito della discussione congiunta è rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 10.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1777  
E CONNESSI****Art. 13.**

*Dopo il comma 2, aggiungere i seguenti:*

«2-bis. Il 5 per cento dei fondi stanziati dalla legge 5 ottobre 1991, n. 317, per lo sviluppo delle piccole imprese e delle imprese artigiane è riservato al finanziamento di progetti di risanamento e adeguamento delle imprese stesse alla presente normativa sul rispetto dei limiti di inquinamento acustico.

2-ter. Il 5 per cento dei fondi, stabiliti annualmente per il finanziamento dell'Artigianocassa, è destinato ad operazioni di agevolazione di interventi di risanamento ambientale comprendenti l'adeguamento alla presente normativa sul rispetto dei limiti di inquinamento acustico».

13.1 (nuovo testo)

GRIPPALDI, COZZOLINO, SPECCHIA, LASAGNA

**Art. 14.**

*Sopprimere il comma 3.*

14.1

CARCARINO

*Sopprimere il comma 4.*

14.2

CARCARINO

*Sostituire i commi 3 e 4 con il seguente:*

«3. Il personale incaricato dei controlli di cui al presente articolo ed il personale delle agenzie regionali dell'ambiente, nell'esercizio delle medesime funzioni di controllo e di vigilanza, può accedere agli impianti ed alle sedi di attività che costituiscono fonte di rumore, e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni. Tale personale è munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'ente o dall'agenzia di appartenenza. Il segreto industriale non può essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo».

14.3

CARCARINO

**Art. 15.**

*Al comma 2 aggiungere in fine il seguente periodo: «Nel piano di risanamento dovrà essere indicato il termine entro il quale le imprese prevedono di adeguarsi ai limiti previsti dalle norme di cui alla presente legge».*

**15.1**

CARCARINO

*Al comma 2 aggiungere in fine il seguente periodo: «Nel piano di risanamento dovrà essere indicato con adeguata relazione tecnica il termine entro il quale le imprese prevedono di adeguarsi ai limiti previsti dalle norme di cui alla presente legge».*

**15.1** (nuovo testo)

CARCARINO

*Al comma 4 sostituire le parole: «l'adeguamento da parte delle imprese alle disposizioni» con le seguenti: «l'applicazione delle disposizioni».*

**15.2**

IL RELATORE

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sulle strutture sanitarie**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

**44ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**MARTELLI**

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

*SUL PROGRAMMA DEI LAVORI*  
(A007 000, C34, 0016)

In apertura di seduta, il presidente MARTELLI fa riferimento alla discussione svoltasi nella seduta precedente - concernente l'apertura di un filone di indagine avente per tema gli ospedali psichiatrici - per informare che nella giornata di oggi il ministro della sanità Elio Guzzanti insedia ufficialmente l'Osservatorio sul superamento dei manicomi, una struttura che svolgerà «funzioni consuntive generali» per la realizzazione degli interventi previsti dal progetto obiettivo «Tutela della salute mentale '94-'95». Ricorda altresì che entro il 31 dicembre del 1996 dovranno essere chiusi tutti gli ospedali psichiatrici, secondo quanto stabilito dall'ultima legge finanziaria.

Chiede pertanto ai membri della Commissione se ritengono opportuno insistere sulla proposta nei termini formulati nella precedente seduta.

La senatrice MODOLO sostiene che la restrizione dell'assistenza sociale ai malati - dovuta alle ben note carenze e disfunzioni della spesa sanitaria - avrà come effetto inevitabilmente quello di acuire il bisogno di ospedali psichiatrici. Ritiene pertanto opportuno confermare il tema di indagine già approvato dalla Commissione.

Anche il senatore DIONISI sostiene che sarebbe riduttivo concentrare l'inchiesta sul problema della chiusura degli ospedali psichiatrici. Al contrario sarebbe auspicabile un allargamento dello spettro d'indagine in modo da analizzare fenomeni come quello delle «nuove cronicità», e così pure gli utili rapporti che andrebbero istituiti tra settore pubblico e privato.

Il senatore CARPINELLI concorda con i colleghi Modolo e Dionisi, e ritiene anche lui che l'inchiesta debba essere avviata perchè ci si trova davanti ad un fallimento di proporzioni molto gravi.

La senatrice MODOLO riprendendo brevemente la parola, chiede che la Commissione d'inchiesta sia informata ufficialmente dal Ministero delle motivazioni che hanno supportato l'insediamento dell'Osservatorio sul superamento dei manicomi.

Il presidente MARTELLI si dice d'accordo con gli oratori intervenuti. Resta dunque stabilito che la Commissione d'inchiesta sulle strutture sanitarie indagherà sul tema degli ospedali psichiatrici, anche alla luce degli utili suggerimenti e degli stimoli venuti dalla discussione di oggi.

Il presidente MARTELLI legge quindi una relazione che concerne l'ipotesi di avviare un filone di indagine in materia di attuazione del programma di interventi straordinari contro l'AIDS.

Il testo recita:

«La Commissione sanità del Senato - avvalendosi delle procedure previste dall'articolo 46 del Regolamento del Senato - ha dato incarico ai relatori Dionisi e Gualtieri di acquisire elementi informativi sullo stato di attuazione della legge n. 135 del 1990, recante programma di interventi straordinari contro l'AIDS.

La relazione presentata dai menzionati senatori, ed approvata dalla Commissione sanità, parla esplicitamente di "banca rotta dello Stato", a partire dai livelli che investono responsabilità del Governo centrale e delle regioni, e chiede esplicitamente "alla Procura generale della Corte dei Conti un riferimento preciso sull'utilizzazione delle somme stanziare e di accertare le responsabilità di quanti hanno lasciato degenerare fino a questo punto la situazione, con le conseguenze che sono davanti ai nostri occhi".

La cronistoria degli interventi informa di un periodo iniziale caratterizzato dalla "grande determinazione del Ministero della sanità" che si sarebbe mosso "con procedure veloci, da vero primato mondiale" al punto da "anticipare di cinque giorni" - così commentano sarcasticamente i due relatori - il termine fissato dalla legge per l'approvazione "da parte del CIPE" del programma degli interventi suddiviso per regione, e individuare le società idonee ad espletare, in concessione, l'esecuzione delle opere".

Queste società andavano individuate "prevedendo il ricorso ad un numero di soggetti corrispondenti a tre aree del territorio nazionale ed in modo da garantire in ogni caso, la non frazionabilità degli ambiti regionali". Lo "strumento" adoperato alla bisogna doveva essere quello della "concessione di servizi", previsto dall'articolo 2 della legge n. 135, che unitamente all'organizzazione di "conferenze di servizio" tra società concessionarie e rappresentanze regionali, avrebbero dovuto garantire una procedura rapida, ed anche partecipata, per l'attuazione del programma di interventi.

Malgrado la sollecitazione venuta da più parti per il rapido espletamento delle conferenze, esse erano "ancora lontane dalla loro conclusione" - dei 95 progetti presentati ne erano stati approvati solo 57 - quando inopinatamente il decreto legge n. 396 del 1993, convertito nella legge n. 492, sempre del 1993, dispose la perdita di efficacia delle convenzioni stipulate dal Ministero della sanità con i tre consorzi conces-

sionari e trasferì alle regioni le competenze in materia di edilizia sanitaria in precedenza esercitate dall'amministrazione centrale. In altre parole la legge fondamentale (n. 135 del 1990) venne modificata in uno dei suoi elementi portanti nel corso della sua attuazione.

Come se ciò non bastasse il Parlamento nel 1992 varò un'altra legge, per mettere fuori dalle carceri gli ammalati gravi di AIDS. Una normativa così complessa ed onerosa venne cioè varata nel presupposto che nel 1992 esistessero le strutture previste dalla legge n. 135, che invece erano ben lungi da essere programmate.

Secondo l'opinione dei due relatori dalla "situazione desolante" in cui versa il nostro Paese per quanto riguarda gli interventi contro l'AIDS, si esce attraverso l'adozione di un "programma più ridotto", che assicuri la necessaria "continuità assistenziale" attraverso "un mix di interventi di assistenza pubblica e privata, di ricoveri ospedalieri e ricoveri in day hospital, di prestazioni ambulatoriale e di interventi domiciliari". Unitamente i relatori propongono l'istituzione di "una autorità nazionale" munita dei poteri necessari, dal momento che il Ministero della sanità non si è mai servito dei poteri sostitutivi nei confronti delle regioni espressamente previsti dalla legge; e soprattutto non ha denunciato prima il fallimento del programma di intervento avviato nel 1990.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture sanitarie ritiene che la materia degli interventi contro l'AIDS interessi, e comunque costituisca un valido campo di sperimentazione, ai fini dell'espletamento della propria funzione principale che è quello di verificare lo stato d'attuazione delle norme in materia di riforma sanitaria che tentano di istituire un circuito virtuoso di competizione tra amministrazione pubblica ed amministrazione privata.

A questo va aggiunto che, sempre in base all'articolo 1 della delibera istitutiva (lettera b), alla Commissione d'inchiesta compete di verificare "la qualità delle prestazioni a livello di strutture di ricovero nonché il comportamento delle singole strutture ed in particolare di quelle di alta specializzazione per quanto riguarda la loro validità di ordine diagnostico e terapeutico e la capacità di seguire il successivo destino dei pazienti con un adeguato controllo medico nel tempo"; compete altresì di verificare lo stato di attuazione di programmi - come sono quelli recanti interventi contro l'AIDS - in materia di "riconversione degli ospedali e la riorganizzazione dei servizi territoriali" (lettera b, punto 9).

Il senatore GUALTIERI interviene brevemente per svolgere alcune considerazioni, peraltro già presenti nella relazione da lui presentata, insieme al senatore Dionisi, alla Commissione sanità del Senato.

Intervengono quindi i senatori CAMPUS, BRUGNETTINI, LAVAGNINI, MONTELEONE, MODOLO, BINAGHI, DI ORIO, SERRA, tutti favorevoli all'opportunità di promuovere una specifica inchiesta in materia di attuazione del programma di interventi contro l'AIDS.

In particolare, il vice presidente BINAGHI sostiene che tutte le volte che si imposta un programma di interventi contro una determinata patologia, il meccanismo istituzionale comporta una dispersione di risorse al punto che soltanto il cinque per cento di esse viene destinato agli in-

terventi correttivi (il rimanente novantacinque per cento serve ad ingrossare la serie dei carrozzoni che appesantiscono la nostra burocrazia).

Compito della Commissione d'inchiesta è appunto quello di indagare sul bilancio fallimentare di questa ennesima campagna ministeriale e proporre interventi risolutivi.

Il vice presidente DI ORIO chiede in particolare di conoscere l'importo delle somme che furono destinate al finanziamento della campagna promozionale lanciata dall'allora Ministro della sanità per propagandare determinate terapie di pronto intervento. Vero è che altri paesi, per esempio gli Stati Uniti d'America, fanno largo uso di campagne pubblicitarie, ma è assolutamente necessario impostare questi programmi sulla base di un'attenta analisi costi-benefici.

La Commissione conviene con il presidente Martelli sull'opportunità di promuovere un'inchiesta sul fallimento del programma di interventi contro la diffusione dell'AIDS.

I senatori GUALTIERI, DIONISI e CAMPUS vengono incaricati di presentare uno specifico programma di lavoro per lo svolgimento dell'inchiesta in tema di AIDS.

Il presidente MARTELLI avverte, poi, che, ad eccezione dei rappresentanti del Gruppo progressisti-federativo, i rappresentanti di tutti gli altri Gruppi politici hanno sottoscritto la proposta di proroga dell'attività della Commissione, da lui stesso presentata.

Il senatore CARPINELLI dichiara che il Gruppo progressisti-federativo scioglierà domani la riserva circa la sottoscrizione della suddetta proposta.

*La seduta termina alle ore 10,05.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni  
criminali similari**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

*Presidenza del Presidente*  
Tiziana PARENTI

*La seduta inizia alle ore 18,50.*

Il Presidente Tiziana PARENTI ritiene opportuna la diffusione del seguente comunicato stampa, relativo alla posizione della Commissione antimafia sulla questione del gravissimo disagio in cui si trovano gli uffici giudiziari di Reggio Calabria:

«La Commissione Antimafia, presieduta dal Presidente Tiziana Parenti, ha proceduto ieri all'audizione del dottor Salvatore Boemi, e successivamente del Professor Piero Alberto Capotosti e del dottor Italo Ghitti sulla situazione degli uffici giudiziari di Reggio Calabria. La Commissione ha rilevato che i gravissimi disagi che affliggono l'azione degli uffici giudiziari della città, apparsi evidenti già nel corso delle due precedenti visite effettuate in questa legislatura, e sui quali la Commissione aveva più volte richiamato l'attenzione, non solo non hanno ricevuto alcuna soluzione ma si sono persino accentuati. Ciò mette in pericolo la celebrazione di importanti processi contro la criminalità organizzata, con la possibile conseguenza della scarcerazione di pericolosi malviventi per decorrenza dei termini. Di fronte a questo stato di cose, la Commissione ha assicurato tutto il suo impegno perchè siano adottate nei tempi più rapidi le misure più urgenti per alleviare la grave situazione, come ad esempio l'utilizzo di magistrati provenienti dalla Pretura, ritenendo inoltre di farsi promotrice nel prossimo periodo di iniziative verso il CSM, il Governo e l'intero Parlamento affinchè possano essere strutturalmente affrontati i problemi legati alle carenze di organico di magistrati e di personale amministrativo nella sede di Reggio Calabria, che appare particolarmente a rischio».

La Commissione concorda con le valutazioni del Presidente.

*DISCUSSIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE*  
(A010 000, B53, 0001)

Il senatore Luigi RAMPONI (gruppo alleanza nazionale) ritiene opportuno che nel corso della seduta odierna sia svolta unicamente l'illustrazione della proposta di relazione da parte del Presidente.

Il senatore Raffaele BERTONI (gruppo progressisti-federativo) concorda con il senatore Ramponi ed auspica che la discussione della proposta di relazione si articoli su un calendario definito con chiarezza.

Il Presidente Tiziana PARENTI illustra quindi dettagliatamente la proposta di relazione pubblicata in allegato, sottolineando che essa è relativa all'attività svolta dalla Commissione dal settembre 1994 al settembre 1995 e si articola, in coerenza con il programma di lavoro approvato il 18 ottobre 1994, su alcune tematiche di primario rilievo, quali la verifica della congruità degli strumenti legislativi e dell'azione dei pubblici poteri nel contrasto alla criminalità organizzata, sui rapporti tra mafia e politica e su quelli tra mafia ed economia.

*SULL'ORDINE DEI LAVORI*  
(A007 000, B53\*, 0020\*)

Il deputato Giacomo GARRA (forza Italia) ritiene opportuno che sui problemi legati alla lotta alla criminalità organizzata siano sentiti nel prossimo periodo tanto il Ministro dell'Interno quanto il Presidente del Consiglio.

Il Presidente Tiziana PARENTI prende atto di tale richiesta, che porterà al più presto all'esame dell'Ufficio di Presidenza. Rinvia quindi il seguito della discussione della relazione annuale alla seduta già prevista per domani, alle ore 16.

*La seduta termina alle ore 21.*

## RELAZIONE ANNUALE

### INDICE

#### PREMESSA

Attività della Commissione dal settembre 1994 al settembre 1995

#### CAPITOLO I.

Verifica della congruità degli strumenti legislativi vigenti e dell'azione dei pubblici poteri nel contrasto al fenomeno mafioso

1. L'azione dell'autorità giudiziaria
2. L'azione delle forze dell'ordine
3. La Direzione Investigativa Antimafia
4. Le misure di prevenzione patrimoniali
5. I collaboratori di giustizia
6. Le iniziative della Commissione parlamentare antimafia
7. L'art. 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario

#### CAPITOLO II

Mafia e Politica

1. Premessa
2. Mafia e Politica in Sicilia
3. 'Ndrangheta e politica in Calabria
4. Camorra e politica in Campania
5. Rapporti collusivi tra criminalità e politica in Puglia
6. Una costante: lo stragismo mafioso
7. La presenza della criminalità organizzata negli enti locali. La congruità della normativa sullo scioglimento dei consigli comunali
8. Il sistema dei controlli
9. La criminalità organizzata nel Centro Nord

## CAPITOLO III

## Mafia ed Economia

1. La situazione economica generale
2. La penetrazione mafiosa nelle attività economiche. L'imprenditoria mafiosa
3. Il fenomeno dell'usura: occasione di produzione e di reinvestimento di capitali mafiosi
4. La diffusione del reato di estorsione
5. L'attività di contrasto alla penetrazione degli interessi criminali nell'economia]legale. Il sistema bancario e l'attività di riciclaggio
6. Gli strumenti legislativi nel contrasto al riciclaggio.
7. Gli strumenti di analisi per le indagini patrimoniali.
8. I nuovi indirizzi dell'economia ed il sistema delle privatizzazioni e delle dismissioni del patrimonio pubblico

## Conclusioni

## RELAZIONE ANNUALE

### PREMESSA

La presente relazione, dopo una necessaria premessa relativa all'attività svolta, è articolata per tematiche oggetto di esame da parte della Commissione parlamentare nel corso di questo primo anno di legislatura, secondo lo schema del programma datosi dalla Commissione stessa, strutturato principalmente su tre grandi linee direttrici, che si possono così sintetizzare: 1) Verifica della congruità degli strumenti legislativi e della loro operatività, nonché degli indirizzi del Parlamento e dell'azione dei pubblici poteri nel contrasto al fenomeno mafioso; 2) Evoluzione del fenomeno mafioso nelle sue connessioni con il sistema politico centrale e locale; 3) Espansione del fenomeno mafioso nel sistema economico nazionale e internazionale.

## ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

### I

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, istituita con legge 30 giugno 1994, n. 430, ha proceduto alla propria costituzione il 13 settembre 1994, approvando il successivo 21 ottobre il proprio regolamento interno.

Da allora la Commissione ha tenuto 67 sedute, delle quali 35 hanno riguardato audizioni. Nello stesso periodo si sono tenute 42 riunioni dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Il 18 ottobre 1994 la Commissione ha approvato il proprio programma di lavoro, unitamente ad un documento di indirizzo. Tale programma individuava tre grandi linee direttrici di azione, formulate nel modo seguente: 1) verifica dell'attuazione della legge n. 646 del 1982 sulle misure di prevenzione e delle altre leggi dello Stato concernenti il fenomeno mafioso, nonché degli indirizzi del parlamento nella medesima materia; 2) accertamento della congruità della vigente normativa e dell'azione dei pubblici poteri, con conseguente formulazione di proposte di carattere legislativo e amministrativo; 3) accertamento e valutazione dell'evoluzione del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, con particolare riguardo da un lato ai rapporti tra mafia e politica, dall'altro ai rapporti tra mafia ed economia.

Al fine di agevolare tale lavoro - come del resto delineato nello stesso programma - la Commissione ha quindi proceduto, lo stesso 18 ottobre, alla costituzione di quattro gruppi da lavoro, che hanno tenuto complessivamente 22 sedute. Il primo gruppo «Congruità degli strumenti legislativi e strutture di contrasto della criminalità organizzata», coordinato dapprima dal deputato Arlacchi e poi dal Presidente Parenti, ha tenuto in totale 4 riunioni. Il secondo «Criminalità organizzata e politica», coordinato dal Presidente Parenti, ha tenuto in totale 5 riunioni. Il terzo, «Criminalità organizzata ed economia», coordinato dal senatore Ramponi, ha tenuto in totale 6 riunioni. Il quarto, «Organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del Centro-Nord», coordinato dapprima dal senatore Serena e poi dal senatore Peruzzotti, ha tenuto in totale 7 riunioni, procedendo anche, in tale ambito, all'audizione di diversi prefetti e rappresentanti delle forze dell'ordine di alcune province del Centro-Nord, vale a dire Como, Varese, Bologna, Ravenna, Forlì, Venezia, Verona e Padova.

L'approfondimento dei temi enucleati nel programma di lavoro è comunque avvenuto principalmente in sede di Commissione plenaria, attraverso l'effettuazione di una rilevante serie di audizioni. Si sono quindi avviati numerosi contatti a livello istituzionale, che hanno condotto, in tempi diversi, all'audizione del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia del Governo Berlusconi, e successivamente dello stesso Presidente del Consiglio Berlusconi sulle prospettive generali della lotta alla criminalità organizzata e sul coordinamento dei mezzi di

contrasto. Per quanto concerne il Governo Dini, sono stati ascoltati il Ministro di Grazia e giustizia e il Sottosegretario di Stato per l'Interno Luigi Rossi. Con particolare riferimento al tema dei rapporti tra mafia ed economia, si è proceduto all'audizione anche del Governatore e del Vicedirettore generale della Banca d'Italia, mentre sulle prospettive dell'attività di contrasto sono stati ascoltati, anche in diverse occasioni, i vertici delle forze dell'ordine e degli organismi maggiormente impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. Particolare attenzione è stata poi naturalmente portata all'attività della magistratura, con l'audizione dei responsabili di numerose Procure, oltre che di un membro del CSM e di dirigenti del Ministero di Grazia e Giustizia.

Accanto a ciò si sono d'altra parte effettuate alcune missioni esterne, in grado di consentire - oltre alla testimonianza della diretta presenza della Commissione in zone e in regioni di particolare importanza - anche l'acquisizione «sul campo» di elementi preziosi per l'attività conoscitiva della Commissione stessa. Si è ritenuto doveroso effettuare missioni nelle regioni del Mezzogiorno maggiormente «a rischio», in primo luogo per testimoniare l'attenzione e la solidarietà dell'intera Commissione nei confronti di chi in tali zone deve combattere, spesso in mezzo a grandi difficoltà, organizzazioni criminali diffuse sul territorio in modo pervasivo. Nel corso di queste missioni sono stati quindi privilegiati, oltre ai contatti con i responsabili della magistratura, in particolare delle DDA, e delle forze dell'ordine, anche gli incontri con le associazioni della società civile e con i rappresentanti degli enti locali, non raramente vittime di atti di intimidazione a causa della loro volontà di contrastare in modo incisivo la presenza delle organizzazioni mafiose. In questo ambito vanno quindi ricordate, sia pure con modalità di svolgimento diverse, la missione in Sicilia (Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone) del dicembre 1994, quelle in Calabria (Reggio Calabria, Palmi, Locri, Catanzaro, Crotona e Vibo Valentia) del gennaio e del marzo 1995, quella in Campania (Napoli, Caserta e Salerno) del febbraio 1995 e quella in Puglia (Bari e Lecce) del maggio 1995. Sono state poi effettuate missioni a Reggio Calabria sul caso Cordopatri nel settembre 1994, nel carcere di Spoleto nel gennaio 1995, in Liguria (Genova e Sanremo) nell'aprile 1995 e in Sardegna (Cagliari) nel luglio di quest'anno. In tutte queste missioni sono stati quindi acquisiti elementi di sicuro interesse per l'attività conoscitiva della Commissione stessa, alcuni emersi nelle relazioni già approvate ed altri che emergeranno nelle relazioni che dovranno essere approvate.

Va infine detto che, essendosi palesata l'opportunità di tale visita nel corso della missione in Puglia, il 25 luglio 1995 la Commissione si è recata in Albania, a Tirana, dove si sono tenuti incontri con esponenti del locale Parlamento, guidati dal Presidente Arbnori, e con rappresentanti del Governo albanese, guidati dal Primo Ministro Meksi. Per quanto concerne i rapporti con l'estero, vanno qui ricordati anche i due incontri (8 marzo e 4 maggio 1995) avuti con due delegazioni del Baden-Württemberg, una governativa e una parlamentare, incontri nei quali sono stati discussi gli argomenti di comune interesse a proposito della normativa e degli strumenti di contrasto della criminalità organizzata, con particolare riferimento alle questioni del riciclaggio e del sequestro di beni.

Non può essere sottovalutata poi l'importanza della documentazione complessivamente acquisita dalla Commissione, consistente a

tutt'oggi in circa 700 documenti, 200 esposti e in 57 esposti anonimi, per la quale è stato proseguito il lavoro di informatizzazione già avviato dalla precedente Commissione antimafia. Tra la corrispondenza in arrivo e quella in partenza sono stati protocollati complessivamente oltre 3300 atti, riguardanti tematiche di grande vastità, quali il fenomeno dell'estorsione e dell'usura, l'attività delle strutture pubbliche e private operanti in tale settore, l'azione degli enti locali ai suoi diversi livelli, il funzionamento delle strutture di contrasto della criminalità e il mantenimento dell'ordine pubblico, il funzionamento degli uffici giudiziari e penitenziari. Di fronte alle esigenze che sono state rappresentate, la Commissione ha svolto un ruolo di impulso e di sollecitazione nei confronti degli organi istituzionalmente competenti.

All'interno della documentazione ricevuta, accanto alle relazioni e agli atti provenienti dalle strutture e dagli organi dell'Amministrazione statale, va comunque ricordata l'importanza degli atti acquisiti dal settore giudiziario, relativi sia a procedimenti giudiziari oramai definiti sia, per la maggior parte, a procedimenti giudiziari tuttora in corso.

## II

Nel corso di questo periodo sono stati approvati alcuni documenti e relazioni, che devono essere qui brevemente ricordati.

Il 9 marzo 1995 è stato approvato, a conclusione dell'attività svolta dal gruppo di lavoro su «Mafia ed economia» e dopo l'effettuazione in Commissione plenaria di alcune audizioni - quella del rappresentante del Ministero del tesoro sull'attuazione della legge n. 197 del 1991, quella del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiestorsione, quella dei responsabili di alcune associazioni impegnate nella lotta all'usura - un documento sull'usura, particolarmente rilevante se si considera il contemporaneo iter parlamentare del progetto di legge su tale argomento.

Il 29 marzo dello stesso anno è stato approvato, al termine di una discussione svoltasi in Commissione plenaria, un documento di indirizzo sulle prospettive della lotta alla criminalità organizzata.

Il 21 giugno 1995 è stato approvato un documento sulla situazione degli uffici giudiziari, dopo che su tale argomento, a conclusione dell'attività condotta da un informale gruppo ristretto di ricerca, erano stati ascoltati in Commissione plenaria il Ministro di Grazia e giustizia, alcuni dirigenti del Ministero di Grazia e Giustizia e un membro del CSM.

Il 22 giugno 1995 - dopo che il 2 maggio era stata approvata una questione pregiudiziale sulla precedente bozza di relazione - è stato approvato un documento sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia. Su tale argomento occorre ricordare che in Commissione erano stati in precedenza ascoltati il Direttore generale della Criminalpol e il Direttore del Servizio centrale di protezione, i rappresentanti di numerose Procure distrettuali, il Direttore della Direzione generale Affari penali del Ministero di Grazia e giustizia.

Il 4 luglio sono state approvate distinte relazioni sulla missione svolta in Sicilia, nei comuni di Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone.

Il 26 luglio, a conclusione di una prolungata discussione in Commissione, è stato approvato un documento in materia di riciclaggio, mentre in pari data è stata approvata la relazione sul «Caso Cordopatri», dopo che la Commissione, in data 26 settembre 1994, si era recata direttamente a Reggio Calabria per approfondire la questione.

Sempre in tale data è stata infine approvata la relazione sulla missione svolta il 6 aprile 1995 in Liguria, a Genova e a Sanremo.

È opportuno ricordare anche che nella seduta del 9 febbraio 1995 era iniziata la discussione della relazione sull'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, poi non proseguita per l'approvazione di una pregiudiziale. Su tale argomento erano stati ascoltati in Commissione plenaria il Direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e i presidenti di cinque Tribunali di sorveglianza (Catanzaro, Napoli, Milano, Ancona e Perugia).

Sono state inoltre avviate, pur non essendo ancora concluse, la discussione della relazione sulla situazione della Campania e quella della relazione sul caso Mandalari. Su quest'ultimo argomento va ricordato che la Commissione ha proceduto a diverse audizioni, tra cui quella di alcuni parlamentari e di alcuni dirigenti delle forze dell'ordine.

È poi imminente il deposito delle relazioni sulla missione in Puglia e sulle missioni in Calabria, il cui esame potrà quindi essere avviato nelle prossime settimane.

È opportuno conclusivamente ricordare che la Commissione ha mantenuto una costante attenzione nei confronti dell'evoluzione di alcuni pericolosi fenomeni criminali verificatisi nel corso di quest'ultimo anno particolarmente in Sicilia, come è testimoniato dalle audizioni svoltesi su questi argomenti in tempi diversi, dal marzo al luglio, del Sottosegretario agli interni Luigi Rossi, del Prefetto di Palermo e dei vertici dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia e dello SCO, e della DIA.

### III

Si ritiene infine di fornire qui un breve quadro delle sedute in Commissione plenaria finora tenute:

- 1) 13 settembre 1994: costituzione dell'Ufficio di presidenza;
- 2) 15 settembre 1994: esame del regolamento interno della Commissione;
- 3) 19 settembre 1994: audizione del Ministro dell'interno, on. Roberto MARONI, sullo stato della lotta alla criminalità organizzata;
- 4) 19 settembre 1994: audizione del Ministro di Grazia e giustizia, on. Alfredo BIONDI, sulla situazione dell'ordinamento giudiziario e penitenziario;
- 5) 27 settembre 1994: audizione del prefetto Ferdinando MASSONE, Capo della polizia, sullo stato della lotta alla criminalità;
- 6) 28 settembre 1994: audizione del dott. Bruno SICLARI, Procuratore nazionale antimafia, sui rapporti tra procure distrettuali antimafia e direzione nazionale antimafia e sui rapporti tra procure distrettuali e procure ordinarie; audizione del Gen. Costantino BERLENGHI, Comandante Generale della Guardia di finanza, sulle infiltrazioni della criminalità nelle attività economiche e sulla struttura di controllo dei movimenti finanziari;

7) 30 settembre 1994: audizione del Gen. Giovanni VERDICCHIO, direttore della DIA, e del dottor Gianni DE GENNARO, direttore della Criminalpol, sulle prospettive delle attuali strutture di contrasto della criminalità e sul coordinamento con l'azione dell'autorità giudiziaria, sui risultati dell'attività investigativa e sull'attualità del sistema di analisi della criminalità;

8) 4 ottobre 1994: audizione del Gen. Luigi FEDERICI, comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, sullo stato della lotta alla criminalità;

9) 4 ottobre 1994: audizione del Gen. Gaetano MARINO, direttore del SISDE, e del Gen. Sergio SIRACUSA, direttore del SISMI, sul ruolo dei servizi nella lotta alla criminalità organizzata;

10) 5 ottobre 1994: rinvio dell'esame del regolamento interno della Commissione;

11) 7 ottobre 1994: audizione del Governatore della Banca d'Italia, dott. Antonio FAZIO, sulla normativa italiana ed estera relativa al settore finanziario e bancario, con particolare riferimento al fenomeno del riciclaggio;

12) 11 ottobre 1994: esame del regolamento interno della Commissione;

13) 18 ottobre 1994: esame ed approvazione del programma dei lavori della Commissione, unitamente ad un documento di indirizzo;

14) 21 ottobre 1994: seguito dell'esame ed approvazione del regolamento interno della Commissione;

15) 21 ottobre 1994: audizione del Presidente del Consiglio, on. Silvio BERLUSCONI, sulle linee programmatiche dell'azione del Governo nella lotta alla criminalità organizzata;

16) 26 ottobre 1994: audizione del dott. Alessandro MARGARA, Presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze, sull'applicazione dell'art. 41-bis;

17) 28 ottobre 1994: seguito dell'audizione del Presidente del Consiglio, on. Silvio BERLUSCONI

18) 28 ottobre 1994: audizione del dott. Adalberto CAPRIOTTI, direttore generale del D.A.P., sull'applicazione dell'art. 41-bis;

19) 3 novembre 1994: audizione della dott.ssa Antonella Giuliana MAGNAVITA, magistrato presso il Tribunale di sorveglianza di Catanzaro, del dottor Salvatore IOVINO, Presidente del Tribunale di sorveglianza di Napoli, e del dottor Antonio MACI, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Milano, sull'applicazione dell'art. 41-bis;

20) 4 novembre 1994: seguito dell'audizione del Presidente del Consiglio, on. Silvio BERLUSCONI

21) 4 novembre 1995: audizione del dott. Marcello GALASSI, Presidente del Tribunale di sorveglianza di Ancona, e del dottor Piero POGGI, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Perugia, sull'applicazione dell'art. 41-bis;

22) 8 novembre 1994: audizione del dottor Gianni De GENNARO, direttore generale della Criminalpol e del generale Francesco VALENTINI, direttore del servizio centrale di protezione, sui sistemi di protezione dei collaboratori di giustizia;

23) 15 novembre 1994: audizione del dottor Giancarlo CASELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e del

dottor Guido LO FORTE, Procuratore Aggiunto della Repubblica di Palermo, sui collaboratori di giustizia e sulla loro gestione;

24) 30 novembre 1994: comunicazioni del Presidente;

25) 1 dicembre 1994: comunicazioni del Presidente;

26) 7 dicembre 1994: audizione del dottor Maurizio STRIZZI e del dottor Umberto CELOTTO, dirigenti superiori del Ministero del tesoro, sull'attuazione della legge n. 197 del 1991;

27) 15 dicembre 1994: audizione del Prefetto Giorgio MUSIO, Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiracket, sui fenomeni dell'estorsione e dell'usura;

28) 10 gennaio 1995: audizione del dottor Bruno SICLARI, Procuratore Nazionale Antimafia; del dottor Piero Luigi VIGNA, Procuratore della Repubblica di Firenze; del dottor Giovanni TINEBRA, Procuratore della Repubblica di Caltanissetta; del dottor Francesco Paolo GIORDANO, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Caltanissetta; del dottor Gian Carlo CASELLI, Procuratore della Repubblica di Palermo; del dottor Antonio INGROIA, Sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo; del dottor Marcello MADDALENA, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Torino; del dottor Franco MARZACHÌ, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Torino; del dottor Guido LO FORTE, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo; del dottor Manlio MINALE, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Milano; del dottor Paolo MANCUSO, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Napoli e del dottor Loris D'AMBROSIO, direttore della Direzione generale affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia, sul regolamento per la gestione dei collaboratori di giustizia.

29) 10 gennaio 1995: audizione del dottor Piero Luigi VIGNA, Procuratore della Repubblica di Firenze, sulla situazione della criminalità organizzata di tipo tradizionale e non tradizionale nell'Italia centrale;

30) 17 gennaio 1995: comunicazioni del Presidente sulla acquisizione degli atti processuali del caso Mandalari;

31) 18 gennaio 1995: audizione del prefetto Pietro SOGGIU, sul problema delle tossicodipendenze;

32) 1 febbraio 1995: audizione del dottor Alessandro PANSA, dirigente del nucleo centrale criminalità economica e informatica dello SCO della Polizia di Stato e del dottor Luigi SAVINA, dirigente della squadra mobile di Palermo, sul caso Mandalari;

33) 2 febbraio 1995: audizione del deputato Giovanni MICCICHÈ, del senatore Filiberto SCALONE e del senatore Michele FIEROTTI, sul caso Mandalari;

34) 9 febbraio 1995: discussione della relazione sull'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario ed approvazione di una questione pregiudiziale;

35) 14 febbraio 1995: comunicazioni del Presidente in ordine alla richiesta di convocazione straordinaria della Commissione ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del regolamento interno;

36) 21 febbraio 1995: comunicazione del Presidente sulla pubblicazione delle richieste di smentite e precisazioni a relazioni approvate dalla Commissione nella XI legislatura; comunicazioni del Presidente si

sensi dell'articolo 8, comma 1, del regolamento interno della Commissione, sul calendario dei lavori;

37) 21 febbraio 1995: audizione della dottoressa Donata MONTI, coordinatrice del Cartello «Insieme contro l'usura», del dottor Roberto GIANNOLI, responsabile del credito nazionale Confartigianato, del dottor Franco CRUCIANI, coordinatore di Fedart-Fidi e del dottor Pasquale BUSA, coordinatore nazionale di SOS Impresa, sul fenomeno dell'usura;

38) 28 febbraio 1995: discussione del documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura;

39) 8 marzo 1995: seguito della discussione del documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura;

40) 9 marzo 1995: seguito della discussione ed approvazione del documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura;

41) 15 marzo 1995: audizione del Sottosegretario di Stato per l'Interno, Prefetto Luigi ROSSI, sugli avvenimenti recentemente verificatisi in Sicilia;

42) 15 marzo 1995: audizione del dottor Achille SERRA, Prefetto di Palermo, del generale Mario NUNZELLA, comandante del ROS dell'Arma dei Carabinieri, del dottor Gennaro MONACO, direttore dello SCO della Polizia di Stato, e del generale Giovanni VERDICCHIO, direttore della DIA, sulla situazione esistente in Sicilia;

43) 16 marzo 1995: rinvio delle comunicazioni del Presidente sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata;

44) 17 marzo 1995: audizione del generale Mario NUNZELLA, Comandante del ROS dell'Arma dei Carabinieri, sulle questioni attinenti al suicidio del mar. Lombardo;

45) 21 marzo 1995: comunicazioni del Presidente sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata;

46) 29 marzo 1995: discussione ed approvazione di un documento sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata; discussione della relazione sul regolamento dei collaboratori di giustizia;

47) comunicazioni del Presidente;

48) 2 maggio 1995: seguito della discussione della relazione sul regolamento dei collaboratori di giustizia ed approvazione di una questione pregiudiziale; discussione della relazione sul caso Mandalari;

49) 9 maggio 1995: audizione del dottor Saverio Felice MANNINO, membro del Consiglio Superiore della Magistratura, del dottor Carlo Adriano TESTI, direttore generale, del dottor Giuseppe FALCONE, capo della segreteria, e del dottor Roberto PARZIALE, magistrato addetto alla segreteria dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali del Ministero di Grazia e Giustizia, sulla situazione degli uffici giudiziari;

50) 10 maggio 1995: audizione del dottor Filippo MANCUSO, Ministro di Grazia e Giustizia, sulla situazione degli uffici giudiziari;

51) 13 giugno 1995: audizione del generale Francesco VALENTINI, direttore del Servizio centrale di protezione dei collaboratori di giustizia, sulla tutela dei collaboratori di giustizia;

52) 14 giugno 1995: votazione per l'elezione suppletiva di un segretario;

53) 20 giugno 1995: discussione del documento Bargone ed altri sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia; discussione del documento sulla situazione degli uffici giudiziari;

54) 21 giugno 1995: elezione suppletiva di un segretario; seguito della discussione ed approvazione del documento sulla situazione degli uffici giudiziari; discussione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali;

55) 22 giugno 1995: seguito della discussione ed approvazione del documento Bargone ed altri sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia;

57) 4 luglio 1995: seguito della discussione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali; seguito della discussione ed approvazione della relazione sulla missione nei comuni di Niscemi, San Giuseppe Jato, Corleone e Gela;

58) 5 luglio 1995: discussione della relazione sulla missione in Liguria;

59) 11 luglio 1995: audizione dell'onorevole Silvio LIOTTA, sul «caso Mandalari»;

60) 12 luglio 1995: audizione del senatore Enrico LA LOGGIA, sul «caso Mandalari»;

61) 18 luglio 1995: audizione del Prefetto Ferdinando MASONE, capo della Polizia, e del generale Giovanni VERDICCHIO, direttore della DIA, sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata in seguito all'arresto di Leoluca Bagarella;

62) 19 luglio 1995: Commemorazione della strage di Via D'Amelio; seguito della discussione della relazione sulla missione in Liguria; seguito della discussione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali; discussione della relazione sul caso Cordopatri;

63) 26 luglio 1995: seguito della discussione ed approvazione della relazione sulla missione in Liguria; seguito della discussione ed approvazione della relazione sul caso Cordopatri; seguito della discussione ed approvazione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali;

64) 27 luglio 1995: discussione della relazione sulla situazione della Campania;

65) 28 luglio 1995: audizione del dottor Piero Luigi VIGNA, Procuratore della Repubblica di Firenze, sulle indagini relative alle stragi dell'estate 1993;

66) 1 agosto 1995: seguito della discussione della relazione sulla Campania;

67) 2 agosto 1995: seguito della discussione della relazione sulla Campania.

#### Prospetto riassuntivo

	NUMERO	ORE	AUDITI
Sedute di Commissione . . . . .	67	147	68
Uffici di Presidenza . . . . .	42	35	0
Gruppi di Lavoro . . . . .	22	17	45
Missioni esterne . . . . .	10	167	423

## Documenti approvati dalla Commissione:

- 1) 9 marzo 1995: Documento sulle problematiche dell'attività di contrasto al fenomeno dell'usura (rel: sen. Ramponi)
- 2) 29 marzo 1995: Documento sullo stato e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata (rel: on. Bargone)
- 3) 21 giugno 1995: Documento sulla situazione degli uffici giudiziari (rel: sen. Imposimato)
- 4) 22 giugno 1995: Documento sulle problematiche relative ai collaboratori di giustizia (rel: on. Bargone)
- 5) 4 luglio 1995: Relazione sulla missione svolta nei comuni di Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone (rel: sen. Ramponi)
- 6) 26 luglio 1995: Relazione sul caso Cordopatri (rel: on. Vendola)
- 7) 26 luglio 1995: Relazione sulla missione svolta in Liguria (rel: on. Tarditi)
- 8) 26 luglio 1995: Documento relativo alle indagini in materia di riciclaggio (rel: sen. Ramponi).

## Documentazione pervenuta:

Documenti .....	686
Esposti .....	183
Anonimi .....	57
Totale .....	926
Totale corrispondenza (arrivo-partenza) .....	3.315

## CAPITOLO I

### VERIFICA DELLA CONGRUITÀ DEGLI STRUMENTI LEGISLATIVI VIGENTI E DELL'AZIONE DEI PUBBLICI POTERI NEL CONTRASTO AL FENOMENO MAFIOSO

#### I. L'AZIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

1.1 La Commissione deve constatare sul piano giudiziario che lusinghieri, importanti risultati contro la criminalità organizzata di stampo mafioso sono stati ottenuti, grazie ad un continuo incremento dell'azione sviluppata principalmente dalle Direzioni distrettuali antimafia.

Rispetto ad esse, la Direzione Nazionale Antimafia, ancora in fase di evoluzione verso uno standard operativo a regime, a causa dei tempi necessari alla definizione in tutti i suoi complessi aspetti della banca dati centrale alla cui costituzione è da tempo direttamente impegnata, oltre a potenziarne il ruolo con diffuse applicazioni di suoi magistrati, ha continuato a svolgere quella funzione di coordinamento, di impulso e di rafforzamento assegnatole dagli art. 371-bis c.p.p. e 110-bis R.D. 30 gennaio 1941 n. 12.

Sulla base delle ordinanze di custodia cautelare emesse dai G.I.P. distrettuali nei confronti di un gran numero di indagati, parte delle quali hanno già trovato positiva conferma nelle relative sentenze intervenute nei vari gradi di giudizio, può affermarsi il conseguimento di risultati fino a pochi anni fa irraggiungibili. Sono state infatti delineate nuove organizzazioni mafiose; sono state approfondite le articolazioni interne di quelle già inquisite; sono state scoperte profonde ingerenze dei sodalizi di stampo mafioso nel tessuto socio-economico e politico.

L'efficacia ed il coordinamento dell'azione giudiziaria ed investigativa, attraverso il reticolo costituito sul territorio nazionale dalle Direzioni distrettuali antimafia e dai Servizi centrali delle forze dell'ordine, sono valsi altresì a delineare l'imponente presenza della criminalità organizzata nel settore dell'usura, ed a conseguire importantissimi risultati nel settore del traffico degli stupefacenti e delle armi. Emerge così uno spaccato delle associazioni di stampo mafioso ormai diffuse sull'intero territorio nazionale con consistenza e struttura imprenditoriale, sia per gli interessi economici di elevatissimo valore trattati, sia per il coinvolgimento numerico assai alto dei soggetti - vuoi organici vuoi indirettamente complici - dediti in maniera organizzata a tali delinquenti attività.

La scoperta di un reticolo criminale così radicato, diffuso ed allarmante, con effetti perversi in grado di inquinare la vita civile del Paese, rappresenta un fenomeno che la Commissione deve segnalare in tutta la sua potenziale pericolosità; una realtà alla quale solo in questi ultimi anni è stato possibile accedere e contrapporre, di conseguenza, quell'azione risanatrice che lo Stato ha decisamente imboccato.

L'utilità degli accertamenti condotti dalle Direzioni distrettuali antimafia va apprezzata in tutto il suo valore anche per l'attenzione con la

quale esse hanno saputo seguire l'evoluzione e le metamorfosi del fenomeno mafioso. Si sono saputi sviluppare interventi in ogni direzione mirando non soltanto alle attività delinquenziali tradizionali di simili sodali, quali il traffico di sostanze stupefacenti, le estorsioni, il settore delle pubbliche commesse, ma anche orientandosi verso nuove aree economiche, quali il riciclaggio di rifiuti solidi urbani, le frodi comunitarie, su cui la criminalità organizzata ormai punta in maniera evidente.

### 1.2 *L'impulso ed il coordinamento*

Il forte impulso dato negli ultimi anni alle investigazioni contro la criminalità organizzata di stampo mafioso, reso possibile soprattutto dalla normativa sui collaboratori di giustizia oltre che dalla creazione di strutture specializzate e dall'affinamento di strumenti processuali di indagine, ha incrementato l'avvio di numerose indagini preliminari che hanno impegnato ed impegnano al massimo le capacità funzionali delle D.D.A., per le quali si pone un rafforzamento di organici.

La Commissione, nel corso dei suoi lavori, si è ripetutamente interessata a questa allarmante situazione, che rischia - in una prospettiva purtroppo non lontana - di vanificare l'enorme impegno in termini di uomini e di risorse profuso dallo Stato nello sviluppo di un'azione coraggiosa ed efficace contro la mafia.

Nell'audizione del 10.5.1995 il Ministro di Grazia e Giustizia ha informato la Commissione che, per difficoltà di ordine economico, non si prevede la possibilità di sopperire a tali urgenze con nuovi aumenti di organici, rispetto ai quali sarebbe comunque agevole un rilievo di intemperatività, dati i tempi necessari per esaurire i relativi concorsi, e parimenti - rispetto alla attuale emergenza - sono destinati a rivelarsi i risultati della apposita Commissione ministeriale incaricata di studiare la revisione generale delle piante organiche degli Uffici giudiziari.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, a sua volta, ha informato di aver privilegiato, nei trasferimenti, la copertura di quelle sedi non solo gravate da carichi di lavoro maggiori, ma caratterizzate da una più pesante presenza della criminalità organizzata. L'analisi dei termini concreti conseguiti all'apprezzabile attenzione riposta, non appare perciò sufficiente a fronteggiare la emergenza della situazione.

Per questo, la Commissione, ha approvato un documento, nel quale propone al Governo ed al Parlamento correttivi normativi urgenti, anche di natura economica, in grado di incentivare sia la permanenza di magistrati di prima nomina presso le sedi meridionali, notoriamente affette da un ricambio di organico che ne riduce l'efficienza, sia la disponibilità ad essere ivi applicati.

L'istituto dell'applicazione su disponibilità, proprio perchè caratterizzato da una elasticità e da una immediatezza in grado di superare gli aspetti negativi della rigidità degli organici degli uffici giudiziari, può costituire uno strumento, per quanto provvisorio e non risolutivo della problematica, utile a fronteggiare gli allarmanti scenari processuali che si delineano.

1.3 Sotto altro profilo l'istituto della applicazione è stato richiesto dai Procuratori ordinari della Repubblica - nel corso di diverse audizioni durante le missioni svolte sul territorio -, per ridistribuire la competenza in materia di «reati di mafia» (art. 51, 3° comma bis c.p.p.) fra

tutte le Procure della Repubblica, secondo il sistema previgente al D.L. n. 345/1991. Le richieste sono state fondate sul rilievo che la concentrazione delle indagini preliminari presso la Procura distrettuale, la quale a sua volta si avvale della DIA, dei Servizi Centrali e interprovinciali, finisce per escludere le Forze dell'ordine presenti in sede locale che, di riflesso, demotivate, o comunque non coinvolte in termini di operativo impiego adeguato, hanno finito per perdere contatto con l'andamento e l'evoluzione della criminalità organizzata locale, ponendosi in una posizione - in senso traslato, ma aderente alla realtà degli effetti seguiti - di «distacco per incompetenza» rispetto al fenomeno.

A loro volta, le Procure della Repubblica ordinarie, nella trattazione degli affari penali di pertinenza, hanno apertamente riferito di non avere avuto ragione di approfondire determinati aspetti - ancorchè collaterali, ma non per questo secondari - proprio perchè legati a reati rientranti nel novero di quelli aggravati dal cd. «fine di mafiosità» e come tali non di loro competenza.

Le conseguenze pratiche della segnalata situazione non sono di segno positivo.

Manca una disposizione che realizzi un «interscambio», o per meglio dire, che assicuri non solo la concentrazione di dati conoscitivi, circa i reati di cui all'art. 51, 3° comma bis c.p.p., ma anche la loro continua alimentazione, analogamente a quanto disposto dall'art. 3 del D.L. n. 345/1991 in materia di attribuzione alla D.I.A. rispetto agli altri organi di Polizia.

Manca inoltre, sul piano normativo attuale, uno strumento giuridico che possa realizzare una funzione di raccordo tra le D.D.A. e le procure ordinarie, necessaria ad integrare, in una visione generale, tutte le notizie comunque acquisite dall'Autorità giudiziaria inquirente a proposito di delitti di stampo mafioso.

Il relativo coordinamento resta così affidato ancora oggi alla iniziativa dei singoli magistrati, alla conoscenza ed ai buoni rapporti tra i titolari di indagini: insomma ad uno spontaneismo sicuramente apprezzabile, ma sul quale non si può sicuramente fare conto nell'ambito di un serio programma che consideri i dati, le notizie e le informazioni come una materia «unitaria», come un momento assolutamente necessario ed imprescindibile per lo sviluppo di un'azione di contrasto contro la mafia svolta sull'intero territorio nazionale. È proprio quest'ultimo dato, ossia il carattere espansivo assunto dal fenomeno mafioso, a qualificare ulteriormente detta esigenza ed a proporla quindi al legislatore in termini di urgenza e necessità non differibili.

Nella prospettiva sarebbe opportuno che presso ciascuna Procura distrettuale fosse applicato, con impegno naturalmente rapportato anche alle esigenze dell'ufficio di provenienza, almeno un magistrato per ciascuna Procura della Repubblica istituita presso i Tribunali che insistono nel distretto.

Una configurazione del genere, ove assumesse quel carattere continuo e generalizzato che la Commissione auspica, consentirebbe di conseguire due importanti risultati. Assicurerrebbe, da un lato, la continuità dello stesso rappresentante della Pubblica accusa dalla fase delle indagini preliminari alla fase dibattimentale, nei processi di criminalità organizzata celebrati in Tribunali diversi da quelli sedi di D.D.A., e dall'altro una reciproca valorizzazione dei dati e delle notizie di interesse fun-

zionale nell'ambito delle rispettive competenze e una più articolata azione investigativa sul territorio.

## 2. L'AZIONE DELLE FORZE DELL'ORDINE

2.1 Deve convenirsi, alla stregua di inconfutabili diffuse conferme, che i crescenti risultati conseguiti dalla Magistratura e dalle Forze dell'ordine contro le associazioni a delinquere di stampo mafioso sono dovuti in parte determinante al contributo offerto dai collaboratori di giustizia. La crescita geometrica di questi ultimi, rivelatasi fondamentale per la conoscenza del fenomeno criminale, anche in relazione alle dinamiche maturate al suo interno, ha comportato - come effetto indotto - un mutamento del costume processuale e, prima ancora, di quello investigativo.

La funzione degli organi inquirenti, intesi in senso lato, rischia sempre di più di svilupparsi ormai in conformità a schemi di indagine costruiti secondo un metodo «deduttivo» e non «induttivo».

In pratica la ricerca del colpevole non avviene più generalmente partendo dalla «generica» del reato e sviluppando fino in fondo gli spunti da essa proposti, ma ponendo in essere investigazioni dirette, a posteriori, a riscontrare le indicazioni fornite in proposito dal o dai collaboratori di giustizia. Le investigazioni delle Forze dell'ordine, in tal modo, non «evolvono» verso la autonoma scoperta del colpevole, ma si impostano come una «verifica» a posteriori di un'accusa-denuncia, con il rischio, non trascurabile, di indurre ad una disincentivazione della capacità investigativa di iniziativa delle Forze dell'ordine, appiattendola su moduli di accertamento burocratici e meno qualificante sotto il profilo tecnico.

### *2.2 Il coordinamento: lo stato attuale - nella prospettiva di un rafforzamento*

Oltre al Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica, organo ausiliario di alta consulenza del Ministro dell'Interno, al quale - tra l'altro - è demandato il compito di esprimersi sui «piani per l'attribuzione delle competenze funzionali e territoriali» e «sulle pianificazioni della dislocazione e del coordinamento delle Forze di polizia, funzione preminente assume - nella prospettiva in esame - il Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata, anch'esso sotto la presidenza dello stesso Ministro dell'Interno, composto dal Capo della Polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, dai Comandanti generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, dai direttori del SISDE e del SISMI. Alle relative riunioni partecipa anche il Direttore della DIA che riferisce sul funzionamento dei servizi posti alla sue dipendenze e sui risultati conseguiti.

Il Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata assume funzioni di impulso attraverso la titolarità dei poteri di direttiva, di controllo e di coordinamento, al fine di definire ed adeguare gli indirizzi per le linee di prevenzione e anticrimine e per le attività investigative, «determinando una ripartizione dei compiti tra le forze di polizia per aree, settori di attività e tipologia dei fenomeni criminali, tenuto conto dei servizi affidati ai relativi uffici ed alle strutture - con partico-

lare riferimento a quelle interforze - operanti a livello centrale e periferico» (v. art. 1 della L. n. 410 del 1991).

Concorre inoltre alla determinazione delle direttive per lo svolgimento delle attività di coordinamento esercitate dai Prefetti dei capoluoghi di regione, ed individua le risorse, i mezzi e le attrezzature necessarie agli uffici ed ai reparti impiegati nell'azione antimafia, fissando «i criteri per razionalizzarne l'impiego».

Allo scopo di realizzare un interscambio informativo più intenso, di pervenire ad una ripartizione di obiettivi tra le forze di polizia e la DIA, e di istituire un sistema integrato interforze, a livello periferico e centrale finalizzato alla stesura ed all'aggiornamento delle «mappe delle famiglie criminali», sono stati adottati dal Consiglio una serie di decreti.

*Il D.M. 22 gennaio 1992*

Con il D.M. 22 gennaio 1992 si è stabilito che, in attuazione del principio della reciprocità informativa, tutti gli uffici devono scambiarsi le notizie acquisite nel corso della attività conoscitiva ed operativa, anche attraverso una opportuna canalizzazione delle stesse negli archivi e negli schedari della Banca - Dati Interforze, nel rispetto del segreto di indagine. E' poi sancita la istituzione di un sistema integrato interforze finalizzato alla attuazione della mappa delle famiglie criminali, organismo quest'ultimo denominato G.I.I.C. (Gruppo Integrato Interforze Centrale), attuato effettivamente attraverso il D.M. 15 luglio 1993.

Attraverso lo stesso provvedimento è poi avvenuta la ripartizione tra le forze dell'ordine in materia di proposte per l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, in base al principio della «concentrazione di informazioni» in un determinato organismo di polizia. Si sono inoltre fissati specifici criteri di intervento con determinazione di priorità tra le forze di polizia e la DIA nei settori: dei sequestri di persona; della ricerca dei latitanti; degli appalti di opere pubbliche; dei controlli da esercitare nei confronti di soggetti pericolosi (sottoposti a misure di prevenzione ovvero ammessi a particolari trattamenti previsti dall'ordinamento penitenziario).

*Il D.M. 12 febbraio 1992*

Con il D.M. 12 febbraio 1992, sono stati specificati i criteri per la dislocazione sul territorio dei presidi di polizia, allo scopo di migliorare l'impiego delle risorse e di rafforzare il coordinamento operativo delle forze di polizia. Si è così determinato di assicurare una distribuzione differenziata sul territorio in base al principio per cui la Polizia di Stato privilegerà il rafforzamento della propria presenza nei centri capoluogo di provincia e l'Arma dei Carabinieri nelle altre località, mentre per quanto concerne la Guardia di finanza la sua dislocazione territoriale dovrà corrispondere alle specifiche finalità istituzionali del Corpo.

Con quest'ultimo decreto sono state tra l'altro definite le modalità per l'attuazione delle interconnessioni tra le sale operative delle Forze di polizia e per lo scambio reciproco di informazioni in tempo reale.

*Il D.M. 21.2.1992*

Con il D.M. 21 febbraio 1992, infine, sono state fissate le linee di prevenzione anticrimine per le attività investigative della DIA con conseguente individuazione degli obiettivi strategici.

Nella prospettiva di rafforzare il raccordo dell'attività di investigazione preventiva, il Ministro dell'Interno ha attribuito al Capo della Polizia - direttore generale della Pubblica sicurezza - l'incarico di porre in essere «ogni iniziativa volta a verificare la puntuale attuazione delle direttive al riguardo» (Direttiva del Ministro dell'Interno del 4 aprile 1995).

#### Organi di raccordo a livello internazionale

Nel settore delle attività internazionali, l'intervento delle forze di polizia è stato regolamentato, quanto alla funzione di raccordo, attraverso la «Segreteria Permanente e per i Comitati di collaborazione» che, costituita presso il Gabinetto del Ministro per l'Interno, cura gli aspetti politico - gestionali della collaborazione internazionale, dell'Ufficio di Coordinamento e Pianificazione e della Direzione Centrale della Polizia Criminale. In questo stesso quadro si colloca l'attività della Divisione SIRENE, a composizione interforze, costituita nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Criminale, in esecuzione della Convenzione di Schengen e per le realizzazioni conseguenti agli accordi di Maastricht ed alla cooperazione Europol.

### 3. LA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA

3.1 Alla DIA, come è noto, la legge n. 410 del 1991 affida il compito di assicurare lo svolgimento in forma coordinata delle attività di *investigazione preventiva e di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all'associazione medesima (in sostanza, ogni forma di manifestazione mafiosa ivi compreso il fenomeno delle estorsioni).*

Di particolare importanza si manifesta l'indicazione dell'art.3.3 della Legge n. 410 del 1991 che, sancendo l'operatività della DIA in stretto collegamento con gli uffici e le strutture delle forze di polizia esistenti a livello centrale e periferico, prevede in tale ottica la istituzione della figura del Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore Generale della Polizia Criminale. Proprio allo scopo di dare maggiore incisività al collegamento tra la DIA e le Forze di Polizia, è stata istituita con D.M. 8.10.1992 una Commissione permanente, da convocarsi a cura del vicedirettore generale della Pubblica Sicurezza, con lo scopo di affrontare tutte le problematiche *«afferenti l'attribuzione di specifiche indagini».*

Per quanto concerne le indagini di polizia giudiziaria, il ruolo centrale della DIA, nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, è stato poi concretamente confermato da una direttiva emanata dal Procuratore Nazionale Antimafia, in data 10 maggio 1993, con la quale sono state tracciate le linee generali di impiego e di coordinamento di tale organismo, dei Servizi centrali e delle articolazioni territoriali delle forze di polizia. In tale provvedimento, si fa obbligo a tutti gli ufficiali ed agenti di p.g. dei Servizi Centrali ed Interprovinciali delle Forze di polizia, di informare costantemente il personale investigativo della DIA, incaricato di effettuare indagini collegate, di tutti gli elementi investigativi ed informativi di cui sono venuti comunque in possesso e di svolgere congiuntamente gli accertamenti e le attività investigative eventualmente richiesti.

Sul piano delle analisi la Commissione deve osservare che sostanzialmente positive sono state le valutazioni espresse dai responsabili della DIA e dei Servizi centrali in merito alla operatività del coordinamento rispetto al quale, anche durante le missioni compiute nei distretti finora visitati, i dirigenti locali delle forze dell'ordine non hanno mosso rilievi negativi.

È tuttavia rispetto alla linee di una futura politica del coordinamento delle forze di polizia che si sono delineate considerazioni e prospettive non sempre collimanti. Alla esigenza manifestata dal Capo della Polizia di procedere «ad un ulteriore affinamento dell'azione di raccordo delle risorse disponibili», attraverso il consolidamento delle funzioni attribuite all'Autorità centrale della P.S. ed alla rispettiva struttura di supporto, (ossia al Dipartimento in tutte le sue articolazioni tecniche), i Generali comandanti dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza hanno espresso l'avviso che l'attuale impianto - avuto riguardo al livello di articolate attribuzioni funzionali raggiunto - «conserva ampi margini di manovra per realizzare l'impiego sinergico delle forze in campo, ove siano applicate rigorosamente le disposizioni emanate per il suo funzionamento» (v. nota del Comandante della G.d.F. n. 153902 del 2.5.1995, p. 29 doc. 476). Hanno inoltre rilevato che debba essere «esclusa l'ipotesi di dar vita ad ulteriori forme od a nuove strutture di coordinamento» e che «qualora si volesse comunque modificare il descritto attuale assetto del coordinamento», andrebbe evitata «l'attribuzione ad un medesimo organo, il Capo della Polizia, della duplice funzione di coordinatore (nella sua veste di Direttore generale della Pubblica sicurezza) e di coordinato (come vertice della Polizia di Stato)» - (v. nota del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, II Reparto S.M., protocollato il 2.5.1995, n. 478).

### 3.2 Prospettiva di un rafforzamento

La Commissione non può prescindere dalla constatazione che, da un lato, la molteplicità delle Forze di polizia chiamate a compiti di sicurezza e di ordine pubblico, dall'altro la mancanza di una differente, chiara definizione delle rispettive competenze, segnatamente per quanto riguarda le investigazioni preventive in materia di criminalità organizzata, con una potenzialità di convergente ma autonoma azione, rendono indispensabile il ricorso alla funzione del coordinamento, inteso quale strumento giuridico in grado di regolare i rapporti tra autorità diverse in posizione di reciproca parità.

Tuttavia, va salvaguardata l'esigenza che il coordinamento non venga esteso oltre il perimetro di quanto deve formarne oggetto, al fine di evitare una surrettizia attività integratrice delle forze dell'ordine di può ampio spessore, che rischierebbe di compromettere indirettamente, nella sostanza, l'autonomia delle forze collegate, rispetto ai residui settori di competenza diversi da quelli oggetto di coordinamento legislativo. Si addiverrebbe altrimenti in pratica ad una unificazione strisciante, obiettivo fors'anche opportunamente perseguibile, ma con altri mezzi e per altre vie istituzionali.

Nel rispetto di quest'ultima notazione, secondo la Commissione - che ha demandato al suo interno ad apposito gruppo l'approfondimento di tale delicata materia - i punti cardine di un rafforzamento di tale delicata azione di raccordo vanno individuati in particolare:

in una sempre più incisiva e meditata ripartizione delle funzioni di prevenzione per aree, settori di attività e tipologie di reati da affidare alle singole forze, sia con riguardo alla evoluzione della dislocazione sul territorio delle rispettive risorse, sia con riferimento alla natura dei conseguenti interventi che tali dislocazioni finiranno prevedibilmente per implicare nei fatti.

nello sviluppo, sempre più completo, tempestivo ed integrato di una banca dati interforze, che selezioni un'ampia massa di dati in conformità ad attente analisi, che consentano di anticipare i nuovi elementi conoscitivi, che, rispetto all'evoluzione metodologica di intervento, possano presentare interesse investigativo futuro;

nel più razionale impiego, e non già nell'aumento, degli organismi deputati al controllo dell'azione di coordinamento. Quest'ultimo risulta già caratterizzato, sotto diversi profili che interessano la competenza, da un consistente numero di strutture, delle quali sarebbe peraltro auspicabile la complessiva revisione, nell'ottica di una concentrazione che eviti rischi di dispersione delle energie complessivamente disponibili.

Nodale sotto questo aspetto si configura il ruolo affidato dalla legge al Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, in base alle competenze succintamente sopra ricordate. Di esso va rafforzato in modo particolare e concreto il compito di «verificare periodicamente i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi strategici delineati e alle direttive impartite, proponendo, ove occorra, l'adozione dei provvedimenti atti a rimuovere carenze e disfunzioni e ad accertare responsabilità e inadempienze» (art. 1.1 lett. e) D.L. N. 355/91, conv. nella L. 410/91).

Prima di modificare nuovamente il quadro normativo, è pertanto essenziale, in tale prospettiva, che sia rafforzata quest'ultima funzione di controllo, per cogliere se siano state rispettate le diverse attribuzioni, quali le positività e le negatività; se abbia avuto corso la diversa allocazione delle forze sul territorio e quali ne siano state le conseguenze; come si sia sviluppato il rapporto tra i servizi centrali e la D.I.A.; se e in quale misura abbia funzionato la centralizzazione informatica delle notizie. Del resto non va dimenticato che la importanza della funzione di verifica è già stata tempestivamente colta dal Ministro dell'Interno che ha avvertito l'esigenza di affidare a questo riguardo incarichi specifici al Capo della Polizia con la già citata Direttiva.

A fronte di questa impostazione di ordine generale ed ai risultati dell'azione svolta dagli organi di cui ai punti predetti, è necessario che la Commissione prosegua nell'approfondimento, con un'ampiezza di fonti cui non possono restare estranei gli Uffici requirenti, nella consapevolezza della valenza del momento operativo, quale parametro di controllo concreto di incertezze e disfunzioni nell'ambito di una sinergica azione di contrasto più incisiva della criminalità organizzata.

Si tratta di una linea di opportunità tanto più imprescindibile in quanto specifici rilievi critici sono stati riferiti in modo eloquente alla Commissione da importanti uffici giudiziari, avendo il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli annotato quanto segue (v. doc. 299 Procura Napoli): «4- I rapporti tra le forze dell'ordine per quanto concerne il coordinamento risultano senz'altro buoni allorchè ci si muove all'interno delle indagini delegate - in cui è ormai frequente che nello stesso procedimento, o addirittura nell'indagine sullo stesso fatto vengano assegnati compiti specifici, assecondando le rispettive competenze, alle di-

verse forze di polizia. Al contrario, le indagini di iniziativa sono condotte isolatamente da ciascuna Arma allorchè affrontino temi investigativi su cui è noto l'interessamento di altre». Del resto, a dimostrazione che non si tratti di un fenomeno isolato, la Commissione fa presente quanto in proposito osservato anche dal Procuratore della Repubblica di Salerno in occasione della missione compiuta dalla Commissione il giorno 8 febbraio c.a.: «i rapporti tra le forze dell'ordine in sede investigativa non sempre consentono un perfetto coordinamento», anche se non ha mancato di aggiungere che «le difficoltà sono in ogni occasione superate senza detrimento della relativa indagine (1)».

#### 4. LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI

4.1 Unitamente alle sanzioni penali, le misure di prevenzione completano il quadro degli strumenti giuridici ai quali il Legislatore affida la più incisiva azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata di stampo mafioso.

A differenza del processo penale, fondato sulla prova, le misure di prevenzione si muovono nell'area più sfumata del sospetto e tendono a rimuovere situazioni di potenziale pericolo con l'adozione di provvedimenti specifici, di natura personale rispetto a soggetti che, per un complesso di circostanze individuate dalla legge, appaiono poter compromettere le esigenze di tutela della collettività. Oltre che sul piano personale, esse incidono su quello patrimoniale, essendo prevista la confisca di quei beni in ordine ai quali la persona sottoposta a misura di prevenzione personale ai sensi della legge n. 575 del 1965 e successive modifiche, non fornisca adeguati ragguagli sulla legittimità della loro provenienza.

È su quest'ultimo genere di misure di prevenzione che la Commissione deve richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento in considerazione del particolare rilievo che tali strumenti hanno assunto nel quadro dell'azione di contrasto contro la mafia.

È infatti facilmente intuibile che in un contesto investigativo e giudiziario, nel quale le indagini dirette ad individuare e sottoporre a confisca i proventi illeciti dei sodalizi criminali nella fase del reinvestimento e dunque del riciclaggio, segnano risultati non ancora fortemente significativi per le difficoltà che incontra la relativa azione soprattutto a livello internazionale e, più in generale, sotto il profilo probatorio penale, le misure di prevenzione patrimoniali, per la loro configurazione giuridica, si pongono attualmente quale co-primario, incisivo strumento per privare la criminalità organizzata degli illeciti profitti accumulati.

#### 4.2 Dati a livello nazionale aggregati per grandi aree geografiche

I risultati conseguiti dalle forze dell'ordine e dall'autorità giudiziaria attraverso lo strumento delle misure di prevenzione patrimoniale sono di tutto rispetto in termini di valore.

Il sequestro di tali beni, momento propedeutico alla eventuale confisca, ammonta in tutta Italia, negli anni compresi tra il 1982 ed il 1993,

(1) V. nota della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno, pervenuta alla Commissione parlamentare antimafia il 9.2.1995 prot. n. 1507.

a L. 3.918.217.000.000 così ripartiti: - nel nord Italia: 277.626 (milioni); - nel centro Italia 222.758 (milioni); - nel sud Italia: 3.417.833 (milioni).

Le confische, nello stesso periodo, ammontano ad un totale di L. 697.760 (milioni), così ripartite nel nord Italia: 82.735 (milioni); - nel centro Italia: 30.272 (milioni); - nel sud Italia: 584.753 (milioni).

Per contro, i dissequestri ammontano nello stesso periodo a lire 1.187.631 (milioni), così ripartiti: nel nord Italia: 126.754 (milioni); - nel centro Italia: 16.363 (milioni); - nel sud Italia: 1.044.514 (milioni);

Nel 1994, i valori sequestrati in base alla legge n. 575 del 1965 ammontano in termini di milioni a L. 1.782.062, di cui 26.737 al nord, 571.260 al centro e 1.184.065 al sud.; quelli confiscati assommano, in milioni, a L. 107.143, di cui: 6.710 al nord, 10.480 al centro e 89.953 al sud. Nel primo semestre del 1995, infine, per effetto abbinato della legge n. 575 cit. e dell'art. 12-sexies della L. n. 501/1994 sono stati sequestrati beni per un valore complessivo di 2.374.818 (milioni); quelli confiscati nello stesso periodo ammontano a L. 65.610 (milioni).

#### 4.3 Dati relativi all'anno 1994 aggregati per talune regioni meridionali

Per quanto concerne l'Italia meridionale ove si è concentrata la maggior entità in termini di sequestri, dissequestri e confische, nell'anno 1994, risulta che:

in Calabria, i sequestri ammontano a 61.433 (milioni) e le confische a L. 7.067 (milioni);

in Campania, i sequestri ammontano a L. 47.900 (milioni) e le confische a L. 29.900 (milioni);

in Puglia, i sequestri ammontano a L. 59.518 (milioni) e le confische a L. 19.222 (milioni);

in Sicilia, i sequestri ammontano a L. 1.015.214 (milioni) e le confische a L. 33.764 (milioni) (v. doc. Min. int. n. 42 e aggiornamento al giugno 1995).

Riepilogando, con riguardo agli ultimi 5 anni, per effetto della legge n. 575 del 1965 e succ. mod., avuto riguardo all'intero territorio nazionale, sono stati sottoposti a vincolo giudiziario beni stimati per i seguenti ammontari:

anno 1990	beni sequestrati:	76.107.000.000	beni confiscati:	37.112.000.000
anno 1991	beni sequestrati:	165.612.000.000	beni confiscati:	56.203.000.000
anno 1992	beni sequestrati:	810.587.000.000	beni confiscati:	38.895.000.000
anno 1993	beni sequestrati:	886.557.000.000	beni confiscati:	92.188.000.000
anno 1994	beni sequestrati:	1.782.062.000.000	beni confiscati:	107.143.000.000

Relativamente a detto quinquennio, tale complesso di beni ha dunque formato oggetto di confisca per un ammontare, secondo studi del Ministero dell'Interno, di 331.941.000.000, anche se le cifre indicate esprimono valori in termini di stima e, come tali, suscettibili di variare rispetto ai prezzi commerciali.

Per debito di completezza va inoltre segnalato che i termini sviluppati non sono in realtà «omogenei», nel senso che statisticamente essi non raffrontano i risultati all'interno di ciascuna procedura, ma accomunano, fino ad ora complessivamente su base annua, i beni sequestrati, dissequestrati e confiscati senza distinguere tra procedure in corso e procedure definite; sicchè rispetto ad essi appare ineludibile per una più chiara lettura l'esigenza di fissarne con norme regolamentari la raccolta.

La positività comunque dei dati complessivi è di per sè tale da esonerare da ogni commento, mentre deve essere ancora focalizzata, nella sua valenza negativa, la ridotta percentuale che, pure a fronte dell'imponente valore di beni confiscati, separa questi ultimi dall'ammontare di quelli sequestrati. Varie possono essere le cause. Fra queste, di certo, primeggia la stessa complessità dell'oggetto del processo di prevenzione patrimoniale, soprattutto per quanto attiene alla individuazione dei beni potenzialmente passibili di confisca e alla prova della loro appartenenza reale e della loro provenienza.

È dal 1982, grazie cioè alla approvazione della legge denominata Rognoni-La Torre (legge n. 646 del 1982) che l'azione di contrasto delle forze dell'ordine contro la mafia si è finalmente indirizzata, in maniera molto più penetrante, all'individuazione ed al sequestro dei patrimoni mafiosi.

Si è trattato di un passaggio necessario, di grande significato, il quale però, sul piano gestionale e del reimpiego dei beni sequestrati e confiscati, ha richiesto sforzi di adattamento alle strutture pubbliche, e risoluzioni di tematiche giuridiche, delle quali costituiscono prova le diverse leggi che si sono via via succedute per operare i necessari adeguamenti della originaria legge n. 575 del 1965.

A prescindere da un'ulteriore verifica della Commissione in merito alla adeguatezza dell'attuale impianto legislativo, inteso a contrastare il mantenimento ed il reimpiego di capitali criminali attraverso il duplice binario rappresentato dal processo penale e dal processo di prevenzione, è possibile comunque, sulla base delle indicazioni raccolte e muovendo dalle conclusioni della precedente Commissione parlamentare antimafia, individuare taluni aspetti meritevoli di immediato intervento migliorativo da parte del legislatore.

#### *4.4 Revisione dell'attuale distribuzione delle competenze*

La competenza ad applicare le misure di prevenzione personali e patrimoniali, ai sensi della legge n. 575 del 1965, è attribuita al tribunale avente sede nella provincia ove risiede il soggetto nei cui confronti viene formulata la richiesta, sia ad opera del Procuratore della Repubblica che del Questore.

Nonostante la legge n. 575 sia diretta principalmente ad incidere contro soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni di stampo mafioso e sebbene nel 1991 siano state istituite tanto la Direzione nazionale antimafia quanto le Direzioni distrettuali antimafia, la normativa in proposito non è stata rivista nel suo complesso, essendosi il legislatore limitato ad estendere, con l'art.24 della legge n. 356 del 1992, anche al Procuratore nazionale antimafia la titolarità di richiedere l'applicazione di misure di prevenzione personale, siccome previsto dalla legge n. 575 del 1965 e succ. mod..

La competenza in siffatta materia è dunque, ancora oggi, articolata su base provinciale per quanto concerne l'ufficio del pubblico ministero richiedente e del tribunale incaricato di decidere. Il raccordo in tema di iniziativa, a livello centrale, è viceversa assicurato dalla omologa funzione di iniziativa attribuita al Procuratore nazionale antimafia.

Ove si consideri che con la istituzione delle D.D.A. si sono venute a concentrare presso gli uffici requiranti, aventi sede nel capoluogo del distretto, tutte le indagini preliminari in materia di criminalità di stampo mafioso e – di conseguenza – le relative preinvestigazioni, appare non soltanto più logico, ma anche più funzionale, concentrare la competenza in questione sui tribunali con sede nei capoluoghi di distretto. Parallelamente, la titolarità di richiedere tali misure, ferma restando la potestà già riconosciuta a ciascun Questore, andrebbe riconosciuta, per quanto concerne gli uffici del P.M., al Procuratore della Repubblica istituito presso il Tribunale «distrettuale».

In questo modo, sarebbe possibile superare proprie quelle potenziali disfunzioni, quei diaframmi che, nell'attuale assetto, possono frapporsi in termini di conoscenza del fenomeno mafioso tra D.D.A. e Procure ordinarie; osservazioni circostanziate in tal senso sono state raccolte dalla Commissione nel corso di varie audizioni di magistrati ordinari e distrettuali. In sintesi, poichè l'impostazione dell'attuale sistema normativo porta in modo convergente, per quanto concerne l'azione giudiziaria di contrasto alla criminalità organizzata, all'impianto costituito dalla DNA e dalle D.D.A., un ampliamento delle competenze funzionali di queste ultime, anche in materia di misure di prevenzione, ai sensi della legge n. 575 del 1965 e succ. mod., ne rafforzerebbe il ruolo, oltre a rendere più agevole, nelle conoscenze e nei tempi, lo svolgimento di tali procedimenti.

La stessa competenza in proposito del Procuratore nazionale antimafia finirebbe per collocarsi in un quadro di riferimento più chiaro: l'omologa competenza ad esso attribuita dalla legge in via concorrente con le Procure ordinarie si potrebbe più agevolmente rapportare a quella stessa situazione di indirizzo e controllo che, nei limiti segnati dall'art. 371-bis c.p.p., gli è attribuita dalla legge in materia di reati di mafia.

Peraltro è da osservare che l'art. 24 della legge n. 356 del 1992 ha conferito al Procuratore nazionale antimafia la competenza di richiedere, nell'ambito della normativa n. 575 citata, l'applicazione, di fatto, delle misure di prevenzione «personali». Ritiene la Commissione che la mancata attribuzione all'ufficio citato del potere di avviare gli accertamenti previsti dall'art. 2-bis della legge n. 575, necessari ad individuare i beni suscettibili di sequestro e di confisca nell'ambito della stessa procedura, sia frutto soltanto di una svista del legislatore; tanto più inspiegabile in quanto nel Procuratore nazionale antimafia dovrebbero radicarsi tutte le conoscenze sulla criminalità organizzata e sulle consistenze dei singoli sodalizi ai fini anche dell'elaborazione delle strategie contrasto.

Si tratta di una evidente dimenticanza alla quale la Commissione ritiene che il legislatore debba porre rimedio estendendo, attraverso una modifica dell'art. 2-bis della legge n. 575, i relativi poteri anche al Procuratore nazionale antimafia; modifica tanto più urgente e necessaria in quanto i dati riportati in questo capitolo comprovano l'importanza che sempre più va assumendo, in termini di risultato

contro la mafia, l'assoggettamento dei capitali criminali al sequestro e alla confisca.

4.5 La Commissione ritiene utile anche l'indicazione di un'ulteriore correttivo nel procedimento penale e di prevenzione, volto ad evitare la perenzione del sequestro dei beni, conseguente alla morte dell'indagato, dell'imputato o del proposto.

Ove si verifichi, infatti, la morte di uno di questi soggetti, i relativi processi si estinguono ed i beni posti eventualmente sotto sequestro sono resi nella disponibilità degli eredi. Tale effetto si produce naturalmente anche ove si tratti di beni passibili di confisca obbligatoria ai sensi dell'art.416, penultimo comma c.p. e come tali suscettibili di rientrare nell'ambito di operatività dell'art. 12-sexies D.L. 123 del 1994, dal momento che, per giurisprudenza, in caso di sentenza di proscioglimento o comunque di definizione delle relative procedure a causa della morte dell'interessato, possono formare oggetto di confisca obbligatoria soltanto le cose intrinsecamente criminose; quelle cioè insuscettibili per loro natura di lecito commercio, uso o detenzione.

Il sistema presenta così, e la prospettazione è tutt'altro che meramente ipotetica, se si considera il numero di omicidi che segna le guerre di «mafia» e la conseguente definizione con decisioni «processuali» nei confronti di non pochi indagati e imputati, casi in cui ricchezze criminali possono sfuggire in maniera, palese, ma del tutto formalmente legittima all'accertamento giudiziario.

La Commissione auspica che sia possibile al legislatore intervenire quanto prima al riguardo e propone quale possibile soluzione normativa un' ampliata applicazione dell'art. 2-ter, 7 comma della legge n. 575 del 1965 e succ. mod. La disposizione infatti prevede la possibilità dell'avvio di un procedimento ai soli fini dell'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali e come tale esso potrebbe essere utilmente praticato, con opportuni adattamenti, anche nei confronti della curatela o di coloro che, in qualità di eredi, subentrano nella titolarità dei beni assoggettati a suo tempo a sequestro perchè, sproporzionati al reddito o all'attività economica svolta dall'originario titolare o perchè frutto di attività illecite o loro reimpiego.

Si deve tuttavia conclusivamente osservare che, a tutt'oggi, permane una rilevante differenza in termini quantitativi, tra beni originariamente sequestrati e quelli effettivamente confiscati.

E ciò anche nell'ambito del procedimento penale. A tal riguardo va sottolineata la scarsa funzionalità, nella sua applicazione, dell'art. 12 sexies introdotto dal D.L. n. 123 del 1994, per la complessità delle verifiche sulla consistenza dei soggetti investigati, sia durante l'indagine preliminare, che nel corso del giudizio.

La lentezza propria di questo provvedimento si rileva anche dai dati riferiti dal Capo della Polizia: nel 1994, per effetto dell'art. 12-sexies, sono stati sequestrati beni per un valore di L. 53.976.000, mentre le relative confische sono state stimate in L. 2.004.000.000.

#### 4.6 *L'amministrazione e la destinazione dei cespiti produttivi sequestrati - problematiche relative*

La tematica di maggior difficoltà, a fronte dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, è rappresentata dalla gestione dei beni e delle

attività - soprattutto se costituite da imprese o società - sottratti per effetto del vincolo giudiziario alla criminalità organizzata.

L'auspicio di un intervento del legislatore è stato già formulato nell'ambito di studi elaborati nella specifica materia dal Ministero dell'Interno (v. doc. Minis. interno citato) principalmente nella prospettiva di assicurare:

la prosecuzione delle attività produttive delle aziende in sequestro;

il mantenimento dei livelli occupazionali;

il naturale sviluppo delle realtà economiche locali.

La Commissione comprende le ragioni per cui diffusa e profonda ormai a tutti i livelli è maturata l'esigenza di separare - a proposito dell'amministrazione dei beni - la responsabilità del titolare, soggetto mafioso, dal destino dell'impresa. Poiché i sequestri e le confische, anche per la parte relativa alle aziende, hanno interessato soprattutto le regioni meridionali, ove il tasso di disoccupazione principalmente giovanile, raggiunge livelli spaventosi, sarebbe infatti veramente improvida un'azione investigativa e giudiziaria che, per debellare il reinvestimento produttivo criminoso, finisse per distruggere la stessa attività attraverso la quale esso si manifestava, così compromettendo il posto di lavoro dei dipendenti estranei a qualsiasi, relativa contiguità delittuosa. È fondamentale «riconvertire in termini di legalità» ed agevolare con strumenti normativi ed economici lo sviluppo di tali imprese, dal momento che, dalla loro chiusura, potrebbero maturare frustrazioni ingiuste, quando non atteggiamenti di rancorose reazioni contro l'Autorità.

4.7 Il legislatore ha colto la delicatissima esigenza di assicurare, per quanto possibile, la continuità della gestione aziendale, anche nei casi in cui sia intervenuto il sequestro in vista dell'eventuale confisca, introducendo nella legge n. 575 citata (v. art. 1 della L. n. 292/89) l'art. 2 sexies, il quale, tra l'altro, prevede che con il provvedimento con il quale dispone il sequestro, previsto dagli articoli precedenti, il tribunale nomina il giudice delegato alla procedura ed un amministratore, con il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione ed all'amministrazione dei beni sequestrati, anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, ed incrementare, se possibile, la redditività dei beni. Nella stessa disposizione si attribuisce al giudice il potere di autorizzare l'amministratore a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite.

È facile cogliere che la disposizione, anche per il modo con cui ha trovato applicazione, finisce per svilupparsi in un'ottica di custodia e non già con quel taglio manageriale che, per ragioni di sopravvivenza, la stessa natura del bene-impresa richiederebbe. È dunque di primaria importanza, da un lato, che la scelta dei «custodi» cada su imprenditori, docenti di discipline economiche, o manager; dall'altro, che sia assicurato l'accesso al credito in misura non inferiore a quella di cui usufruiva in precedenza.

A ciò si aggiunga che, come è stato denunciato dal Capo della Polizia nel corso di una specifica audizione avanti a questa Commissione, spesso l'amministrazione temporanea dei beni sequestrati non riesce ad essere efficace, sia per la difficoltà di reperire amministratori di adeguate capacità; sia per la difficoltà di assicurare il reale allontanamento

dei mafiosi e delle influenze mafiose dall'amministrazione dei beni sequestrati; sia per l'immediata, costante crisi produttiva e occupazionale nelle imprese sequestrate.

La Commissione legislativa della Camera ha di recente approvato, un testo unificato della proposta di legge n. 1778 (Di Lello Finuoli ed altri), introduttiva di ampie modifiche sugli aspetti sopra evidenziati in materia di gestione dei beni sequestrati e confiscati. Si tratta di un'iniziativa che incontra, nelle sue linee portanti, il consenso della Commissione, la quale anzi ne auspica la più rapida, definitiva approvazione, considerandolo un sicuro strumento per risolvere le principali problematiche sociali conseguenti alla gestione dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità organizzata.

Con essa si interviene opportunamente sulla designazione degli amministratori da scegliere attraverso un criterio che privilegia la competenza giuridica ed economica, legittimando, quando si tratta di sequestro di aziende, ovviamente da tarare nella loro individuazione, la possibilità di nominare quanti svolgono o abbiano svolto funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi ai sensi della cosiddetta «legge Prodi» (D.L. 30 gennaio 1979 n. 26 conv. con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979 n. 95).

La medesima proposta di legge concerne altresì la estensione degli interventi straordinari di integrazione salariale e di collocamento in mobilità, «per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico», ai lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro e confisca ai sensi della legge del 31 maggio 1965 n. 575. La ampliata possibilità di ricorso a simili forme di «ammortizzatori sociali»] rappresenterà la testimonianza tangibile di un programma strategico dello Stato, volto ad abbinare all'azione repressiva contro la criminalità organizzata, la coesistente, indispensabile politica di salvaguardia dei posti di lavoro e delle locali realtà imprenditoriali sottratte alla proprietà mafiosa.

4.8 Particolare attenzione merita la destinazione dei beni confiscati e del provento della loro liquidazione, che la proposta citata attribuisce al Ministro delle finanze e dunque ad autorità apicale amministrativa.

Secondo la legislazione vigente (art. 4 della legge n. 282/89) è rimessa al Prefetto la formulazione delle proposte di destinazione dei beni dei quali, in esito alla processo di prevenzione di cui alla legge n. 575 del 1965 e succ. modif., sia stata disposta in via definitiva la confisca.

Fra le soluzioni che il Prefetto può adottare, dopo aver consultato il Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, la legge prevede:

- l'utilizzazione demaniale;
- il trasferimento a titolo gratuito ad un ente pubblico per finalità sociali;
- la cessione ad imprese a partecipazione pubblica per la continuità produttiva;
- la vendita per un prezzo non inferiore alla stima dell'U.T.E.

La materia è stata affrontata anche dal Ministero delle Finanze che il 2 luglio 1993 ha emanato una circolare esplicativa. Il Consiglio di Stato, allo scopo di evitare che le vendite dei beni immobili e di quelli costituiti in azienda con il sistema dei pubblici incanti, siano esposte a possibili turbative derivanti dal luogo di svolgimento, ha ritenuto prati-

cabile in data 18 gennaio 1993, il ricorso alla licitazione privata, invitando a parteciparvi i soggetti ritenuti affidabili dal Comitato Provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché dall'Intendente di finanza e dal Sindaco del luogo ove si trovi l'immobile da alienare.

Entrambi gli aspetti accennati formano oggetto della suddetta proposta di legge (C. n. 1778) che, in un quadro generale di maggiore elasticità, prevede la vendita per i beni mobili, mentre configura soluzioni più analitiche rispetto a quelle attualmente vigenti per i beni aziendali e per gli immobili. Questi ultimi sarebbero mantenuti al patrimonio dello Stato o trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito; mentre i beni aziendali - ove non affittati o alienati - dovrebbero formare oggetto di liquidazione. Positivo anche in questo caso è il giudizio della Commissione sulla soluzione al vaglio del legislatore.

Da un'analisi delle esperienze maturate in altri Paesi, potrebbe poi utilmente muoversi per valutare la convenienza di dare ai proventi di origine delittuosa una destinazione maggiormente mirata nell'ambito di quelle stesse finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, cui la proposta di legge licenziata dalla Camera espressamente si richiama. Non soltanto l'ipotesi di una concentrazione, a tempo indeterminato, di quanto confiscato presso un apposito fondo centrale, ma anche quella di una sua destinazione per fronteggiare specifiche spese di investigazione e di giustizia - come ad esempio, le spese relative ai collaboratori di giustizia - ovvero oneri di finanziamento o relative garanzie delle imprese sequestrate o confiscate, esalterebbero la finalità di rivolgere contro la mafia i suoi stessi illeciti guadagni.

## 5. I COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

5.1 Sul tema dei collaboratori di giustizia, la Commissione si è soffermata in particolar modo, procedendo, attraverso l'audizione di magistrati, investigatori e rappresentanti degli organismi istituzionali più rilevanti, all'esame di aspetti di carattere generale, nonché all'approfondimento di specifiche tematiche, quali l'emanazione del decreto interministeriale del 24.11.1994 in ottemperanza all'art.10.3 della legge n. 82 del 1991 e alle critiche mosse da taluni collaboratori di giustizia sulla funzionalità del Servizio Centrale di Protezione.

5.2 Sulla base di una diffusa e convalidata esperienza giudiziaria, la Commissione parlamentare antimafia afferma che non può assolutamente mettersi in dubbio la fondamentale importanza del contributo - tanto in termini di conoscenza del fenomeno, quanto di risultato investigativo e processuale - che i collaboratori di giustizia hanno apportato, e ancora oggi apportano, all'azione sviluppata dallo Stato per contrastare, circoscrivere e infine debellare, tra le altre manifestazioni di criminalità, la mafia e le associazioni a delinquere di stampo mafioso.

Si doveva incidere sulla omertà e sulla intimidazione, quali strutturali connotati di tali sodalizi, che per lunghi anni hanno prosperato imponendo agli associati, alle vittime e a quanti direttamente o indirettamente sapevano di essi e dei loro misfatti, la ferrea regola del silenzio, sanzionando trasgressioni - come purtroppo è noto - con efferate, impressionanti, crudeli reazioni.

Si doveva spingere la gente a superare questa paura, fornendo alla collettività prove concrete che, al di là delle affermazioni e dei proclami, lo Stato, nei fatti e con le leggi, aveva deciso di combattere in modo serio e radicale la mafia ed i fenomeni similari. Si doveva fornire pubblica contezza che i poteri statali erano davvero in grado di salvaguardare i beni e l'incolumità di quanti, operando una scelta di legalità, avessero dato un contributo alla magistratura ed alle Forze dell'ordine, istituzionalmente impegnate su tale fronte.

Si configurava perciò una duplice esigenza: da una parte l'introduzione nell'ordinamento di una legislazione che inducesse forme di collaborazione; dall'altra la necessità di dimostrare che i competenti organi sono in grado di mantenere in concreto l'impegno di tutela che si assicura attraverso le norme.

Operazione, dunque, di particolare delicatezza, rispetto all'assetto del vigente ordinamento giuridico, ove si consideri che i relativi strumenti legislativi dovevano collocarsi in un quadro improntato sia al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, sia al rispetto di irrinunciabili fondamenti di garanzia processuale riconosciuti ed acquisiti quale patrimonio di civiltà.

L'anno 1991 ha annoverato il varo di provvedimenti legislativi cruciali nella lotta contro la criminalità organizzata.

Viene istituita con il D.L. 29 ottobre 1991 n. 345, conv. con mod. nella legge 30 dicembre 1991 n. 400, la Direzione investigativa antimafia (D.I.A.) con funzioni di polizia di prevenzione e giudiziaria specificamente nel settore della criminalità organizzata di stampo mafioso e delle manifestazioni delittuose alla stessa riconducibili, ivi compreso il fenomeno delle estorsioni.

Le funzioni di coordinamento e di impulso nel settore delle indagini giudiziarie relative alle associazioni mafiose e ai «reati di mafia», vengono affidate ad una nuova struttura giudiziaria, la Direzione nazionale antimafia, che nasce temporalmente a distanza di poco meno di un mese dalla D.I.A. (v. D.L. 20 novembre 1991 n. 367, conv. con mod. nella legge 20 gennaio 1992 n. 8).

È di quello stesso anno la legge n. 203/1991 in conv. del D.L. 13 maggio 1991 n. 152, che ha introdotto una riduzione consistente di pena per quanti, imputati, avessero concretamente aiutato l'azione giudiziaria contro le associazioni di stampo mafioso ed i reati connessi, avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis c.p., consentendo altresì l'accesso alle misure di espiazione di pena alternative alla detenzione (semidetenzione, detenzione domiciliare e affidamento in prova al servizio sociale), svincolate dai limiti ai quali la loro applicazione è normalmente subordinata.

È ancora dello stesso anno la legge n. 82/1991, in conversione del D.L. n. 8/1991, con cui si è delineata in maniera più organica la disciplina giuridica sul piano processuale ed amministrativo del regime protettivo ed assistenziale che lo Stato assicura a quanti collaborano con la giustizia.

In questa situazione il cosiddetto «diritto premiale» non appare ulteriormente dilatabile, se parametrato al principio di cui all'art. 112 Cost., senza rischiare di violarne il sostanziale contenuto.

### 5.3 Il Servizio Centrale di Protezione - il funzionamento - linee evolutive

All'attuazione dello speciale programma di protezione provvede il Servizio centrale di protezione appositamente istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, che ne stabilisce la dotazione di personale e di mezzi anche in deroga alle norme vigenti, sentite le amministrazioni interessate (art. 14, comma 1, del D.L. n. 8/1991). Di conseguenza, il Servizio assolve alla funzione di dar corso all'aspetto tutorio, sempre ricorrente in ogni speciale programma di protezione, ed ai contenuti assistenziali che eventualmente possono essere in esso inclusi.

Si tratta di interventi individualizzati per la intuibile diversità delle situazioni dei collaboratori di giustizia, previa indefettibile valutazione della gravità ed attualità del pericolo connesso al ruolo da essi assunto. La legge configura due categorie di ordine generale:

misure di protezione adottabili ai sensi delle norme vigenti al momento della pubblicazione del D.L. 15 gennaio 1991 n. 8;  
speciali programmi di protezione.

In base all'art. 9 citato, nell'ambito di tali due configurazioni, possono essere decise anche forme di assistenza.

I contenuti specifici delle misure di tutela, dello speciale programma di protezione e delle forme di assistenza non sono analiticamente definiti dalla legge, che ne ha delegato la specificazione ad apposito decreto del Ministro dell'interno da emanare di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e la sicurezza pubblica e la Commissione centrale (v. art. 10, comma 3, del D.L. n. 8/1991).

La Commissione, sulla base di doglianze raccolte da Magistrati e collaboratori di giustizia, ritiene che il Servizio Centrale di Protezione abbia risentito, in particolare nell'ultimo anno, di una incompleta adeguatezza della struttura, dovuta sia al crescendo particolarmente rapido delle mansioni ad esso demandate dalla legge, dopo lo scioglimento dell'ufficio dell'Alto commissario, e soprattutto al progressivo aumento del numero delle persone interessate, che, alla data del 30 giugno, aveva raggiunto il numero di 5.561, in ragione di 1.059 collaboratori e 4.502 familiari.

In tema di organico, è stato precisato che il relativo personale ammonta a 191 unità, ma che, per l'attuazione della funzione tutoria, l'organismo si avvale anche delle forze di polizia presenti nelle varie province, Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza, che, coordinate dal Prefetto e in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, hanno l'incarico di attuare i servizi di protezione.

Sul fronte delle misure di protezione, forma sovente oggetto di doglianza da parte dei collaboratori di giustizia, oltre al costume di vedere trasmessa per televisione la loro immagine, l'impiego di personale in uniforme nello svolgimento di compiti di controllo, come pure il fatto di essere scortati, nei frequenti spostamenti, dalle località protette ai luoghi ove si celebrano i processi, da uomini diversi per effetto del meccanismo dei turni.

Comunque la contestazione più ricorrente è l'aspetto economico sotto il profilo delle omissioni, dei ritardi e della inadeguatezza dei sussidi corrisposti.

Le lungaggini connesse alla coincidenza di giorni festivi o ad altre difficoltà di ordine svariato, sono state indicate dal Direttore del Servizio centrale di protezione, tra le cause che hanno provocato qualche ritardo nell'erogazione delle somme che, materialmente, lo stesso organismo corrisponde mediante spedizioni coincidenti con i primi giorni del mese attraverso istituti di credito. Quanto alle residue doglianze, relative all'aspetto economico ed in particolare al rimborso di spese varie, il Servizio oppone che, nella valutazione delle relative istanze, pur tenendosi in debito conto il profilo assistenziale del programma non può corrispondersi ad ogni aspettativa, poichè l'amministrazione di fondi pubblici, automaticamente adeguati con i meccanismi previsti dal Ministero del tesoro, comporta una gestione improntata a massima, doverosa oculatezza.

La Commissione è stata informata che sono in fase di elaborazione i criteri basilari per una revisione dell'organismo e delle norme che regolano la funzione del Servizio. Essi consistono, da un lato, nella specializzazione e nel decentramento delle strutture, dall'altro, nell'attribuzione più formale di una posizione di terzietà di chi è addetto alla protezione e all'assistenza dei collaboratori, rispetto agli organismi con funzioni investigative, affinché il personale di questi ultimi non venga in alcun modo distolto dai compiti istituzionali e di indagine.

L'impostazione va condivisa, nel presupposto, più volte sottolineato, che il depauperamento di risorse umane di organismi investigativi specializzati, può provocare un indebolimento dell'azione di contrasto contro la criminalità mafiosa.

L'ulteriore contestazione mossa dai collaboratori di giustizia, circa le difficoltà incontrate nei reinserirsi in un nuovo contesto sociale in cui svolgere un'attività lavorativa e permettere al proprio nucleo familiare una normale vita di relazione, si ritiene sia stata adeguatamente superata con il disposto degli artt. 10 e 11 del Regolamento del 24/11/94 che ha reso operativo il cambiamento di generalità, previsto dal D.L. 8/94, disciplinando al riguardo sia il registro di cui all'art. 3 del citato decreto, che l'autorità designata per le richieste di atti o certificati relativi alle nuove generalità, in pratica garantendo la riservatezza negli atti della Pubblica Amministrazione.

## 6. LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA

6.1 Lo sviluppo della tematica concernente i collaboratori di giustizia ha portato nella seduta del 31 marzo 1995 alla presentazione di un documento di osservazioni e proposte, sulla base dei rilievi, non sempre tra loro concordanti, provenienti dai diversi procuratori distrettuali auditi dalla Commissione.

Sullo stesso argomento, la Commissione parlamentare antimafia, dopo aver deciso di non passare all'esame della predetta relazione presentata dal Presidente, approvava nella seduta del 20 giugno 1995 una risoluzione a firma degli onorevoli Bargone, Bonsanti, Tripodi, Scozzari, Bertoni, Stajano, Viale, Scivoletto, Manconi e Grasso, con la quale si proponeva prioritariamente che il Ministro dell'Interno, nell'ambito del

suo bilancio, sentenziasse finanziamenti adeguati alle esigenze del Servizio Centrale di Protezione e alle urgenti necessità di rafforzamento.

Si segnalava al Governo inoltre la necessità che nel regolamento sui collaboratori di giustizia:

fosse eliminata la dichiarazione preventiva di intenti ed individuata una soluzione che, senza interferire con l'autonomia dell'autorità giudiziaria, consenta di valutare il tipo e l'entità della collaborazione;

fossero stabiliti criteri sicuri e precisi circa la concessione dei benefici al collaboratore, così da offrire a chi si appresta a collaborare la sicurezza della tutela;

fossero stabiliti criteri non arbitrari nella valutazione del numero dei familiari dei collaboratori da sottoporre a protezione;

fosse eliminato il parere obbligatorio dell'amministrazione penitenziaria per la detenzione extracarceraria dei collaboratori di giustizia.

Con lo stesso atto, tutte le forze politiche venivano infine invitate «ad evitare ogni forma pretestuosa di delegittimazione dei collaboratori di giustizia i quali, al di là della buona fede dei singoli, creano grandi rischi per la vita dei collaboratori e di chi li protegge, minano l'azione delle forze dell'ordine e si traducono in eccezionali vantaggi per le organizzazioni mafiose».

Alla luce del dibattito svolto in sede di Commissione e del recentissimo intervento modificativo della sentenza della Corte costituzionale N. 420 del 1995 possono di seguito svolgersi alcune osservazioni ed indicazioni.

Per quanto attiene alla cosiddetta dichiarazione di intenti, si osserva che il D.L. N. 8/91, all'articolo 11 - commi 2 e 3, stabilisce che la proposta di programma speciale di protezione, proveniente dal procuratore della Repubblica o dal Prefetto, deve contenere le notizie e gli elementi concernenti la gravità e l'attualità del pericolo cui le persone sono o possono essere esposte per la loro scelta di collaborare con la giustizia.

Nella proposta devono altresì essere elencate le eventuali misure di tutela già adottate o fatte adottare, nonché i motivi per i quali le stesse sono da ritenersi non adeguate alle esigenze.

Il parere del Procuratore della Repubblica, previsto obbligatoriamente quando la proposta non provenga dal suo ufficio, deve, secondo il 3° comma del menzionato art. 11, fare riferimento specifico all'importanza del contributo offerto o che può essere offerto dall'interessato o dal suo prossimo congiunto per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale.

In quest'ambito, il Regolamento di cui al decreto interministeriale del 24/11/1994 ha dettagliato una serie di adempimenti, che hanno subito suscitato varie prese di posizione contrarie, in tutto o in parte dei Procuratori della Repubblica, così come emerso dalle audizioni in merito, nella seduta del 10/1/1995.

Si stabiliva in particolare nel Regolamento che la proposta doveva includere i principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni;

le ragioni per cui queste ultime sono ritenute attendibili ed importanti per le indagini o per il giudizio;

se risultino elementi che confermino l'attendibilità delle dichiarazioni acquisite e, nel caso si tratti di dichiarazioni rese da soggetto ap-

partenente a gruppo criminale, di quale gruppo si tratti e quale ruolo in esso ricopra il soggetto proposto (art. 2.1 del Regolamento).

Questi elementi dovevano trasfondersi in un atto denominato, «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione», allegato alla proposta, ovvero esposto nel corpo della proposta medesima, in cui si evidenziava la volontà del soggetto interessato di collaborare con l'autorità giudiziaria, e, almeno in forma sommaria, i dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggior gravità ed allarme sociale di cui fosse a conoscenza, oltrechè alla individuazione e alla cattura dei loro autori.

Nel caso, invece, in cui il soggetto proposto risultasse estraneo a gruppi criminali e assumesse rispetto al fatto, ovvero rispetto ai fatti connessi o collegati, esclusivamente la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti, il verbale delle dichiarazioni preliminari veniva sostituito dal verbale di informazioni ai fini delle indagini.

La precitata sentenza della Corte costituzionale, esaminando il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, in ordine al Regolamento emanato con decreto del Ministro dell'Interno il 24/11/94 ha ritenuto ammissibile il conflitto. In particolare ha riconosciuto, come da sua giurisprudenza consolidata (sentenze n. 462, 463 e 464 del 1993), la legittimazione del P.M. a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, esclusivamente quando agisce a difesa del principi costituzionale che rende obbligatoria l'azione penale, competenza riconosciutagli dall'articolo 112 Cost. e «in ordine alla quale è fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere».

La Consulta, ribadito che l'obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost., costituisce «la fonte essenziale della garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero», ritiene la legittimità dell'art. 2, comma 1 del Regolamento, laddove stabilisce che nella proposta del procuratore debbono essere precisati oltre ai principali fatti criminosi su cui il soggetto sta rendendo dichiarazioni, anche i motivi per cui esse sono attendibili ed importanti per le indagini, nonchè gli eventuali riscontri a conferma della attendibilità.

Non viene infatti in questo caso violato il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale; principio che osserva che osserva la Consulta non preclude al P.M. di compiere attività non che non siano direttamente finalizzate all'esercizio dell'azione penale.

Per contro tale disposizione è volta a mettere in condizione la Commissione Centrale di svolgere al meglio e tempestivamente il suo compito e quindi di poter decidere fondatamente se ammettere o meno il proposto al programma speciale di protezione, fissandone anche contenuti e durata. «E non c'è dubbio, continua la Consulta, che a tal fine assuma principale rilievo il dato dell'importanza del contributo offerto (o che può essere offerto) dal soggetto proposto, di cui ovviamente costituisce aspetto essenziale il requisito dell'attendibilità delle dichiarazioni rese».

Ritiene inoltre che non sia neppure giustificata la doglianza relativa alla violazione del segreto investigativo, dal momento che il destinatario delle notizie e cioè la Commissione ha l'obbligo del segreto d'ufficio, cosicchè «il grado di riservatezza ne risulta sì attenuato rispetto al segreto investigativo, ma non certo annullato».

Ciò nell'ottica di una «cooperazione istituzionale» tra autorità giudiziaria e l'organismo destinatario delle informazioni per il perseguimento di una migliore protezione del collaboratore e «più proficua prosecuzione dell'attività di indagine».

Va comunque riconosciuto - precisa la Consulta - ai Procuratori della Repubblica un certo margine di discrezionalità in merito alla comunicazione di atti coperti dal segreto; ritiene che tuttavia «eventuali divergenze siano superate attraverso le opportune intese».

Giudica, invece, la Consulta illegittima la cosiddetta dichiarazione di intenti, poichè, diversamente da quanto osservato sopra per la disposizione precedente, quella in esame (art. 2 comma 2 e seguenti) stabilisce l'obbligo del P.M. di raccogliere in un atto dichiarazioni, con le forme e modalità previste dal c.p.p. su oggetti prestabiliti «concernenti fra l'altro il merito di tutti i principali fatti delittuosi sui quali il soggetto è in grado di riferire».

Tale disposizione costituisce una violazione all'art. 112 Cost., poichè impone al P.M. «il compimento di un atto di natura investigativa», incidendo così «direttamente sull'attività di conduzione delle indagini la cui strategia», «va lasciata - nei limiti, ovviamente, previsti dall'ordinamento, alla libera valutazione del Procuratore della Repubblica. Pertanto, conclude la Corte, è necessario che, ai fini del ripristino dell'integrità delle attribuzioni costituzionali invocate», la redazione del verbale della dichiarazione d'intenti «sia rimessa alla discrezionalità del P.M.», fermo restando quanto osservato in merito al 1 comma dell'art. 2.

La sentenza della Corte costituzionale ha offerto un decisivo contributo alla delineazione ed alla delimitazione delle competenze dell'autorità giudiziaria e della Commissione centrale, autorità amministrativa, ribadendo fondamentali principi costituzionali.

Ciò non toglie che comunque sarebbe necessaria una riformulazione delle disposizioni contenute nel Regolamento, strumento peraltro inidoneo a regolare una simile materia, anche sotto altri profili.

6.2 In particolare la Commissione ritiene che sarebbe opportuna una ridefinizione anche in tema di individuazione dei criteri di concessione dei benefici e di relazione dei soggetti da sottoporre a protezione.

Mentre in base all'art. 1-ter del D.L. n. 629/1982 la tutela prevista dalla norma era originariamente limitata a quanti collaboravano «nella lotta contro la mafia, ovvero avessero reso dichiarazioni nel corso di indagini di polizia o di procedimenti penali riguardanti fatti riferibili a organizzazioni e attività criminose di stampo mafioso», tale categoria di soggetti è stata estesa dall'art. 9 del D.L. n. 8/1991, alle persone «esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, relativamente ai delitti previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale».

Per l'ampiezza della definizione legislativa risultano inclusi tra coloro che collaborano con la giustizia sia «i testimoni», ai quali corrispondono nella indagine preliminare le persone informate sui fatti, sia «gli indagati» e gli «imputati».

La Commissione rileva che, rispetto al tenore dell'art. 1-ter del D.L. n. 629/1982, secondo cui era possibile estendere le misure protettive soltanto ai prossimi congiunti del collaborante, l'art. 9, comma 2, del D.L.

n. 8/1991, ha dilatato il novero di tali soggetti sancendo che le citate misure possono essere adottate oltre che nei confronti dei prossimi congiunti, anche a favore «dei conviventi e di coloro che sono esposti a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni che intrattengono con le persone» che collaborano con la giustizia.

L'ammissione al programma speciale ha dei riflessi assai consistenti in termini di impegno economico, di strutture logistiche, di personale delle Forze dell'ordine, di conseguenze riflesse su un indeterminato numero di uffici dell'apparato dello Stato, per cui deve convenirsi sulla esigenza che si operi un effettivo vaglio sulle proposte in continua crescita, come dimostra il progressivo aumento del numero dei collaboratori sottoposti a protezione dalla Commissione centrale nel corso dell'ultimo anno.

Va dunque affermata l'opportunità di un'attenta azione della Commissione centrale in tal senso selettiva, tanto più ove si consideri il crescente numero (ormai nell'ordine delle diverse migliaia) di soggetti da proteggere e le problematiche che da ciò scaturiscono. A fronte delle quali si manifesta, una rigidità dell'organico delle Forze dell'ordine disponibili in un determinato momento, come tali suscettibili di aumento - a prescindere da altre difficoltà, collegate ad esempio al relativo incremento di spesa anche per quanto riguarda l'adeguamento delle dotazioni necessarie - solo con intervalli temporali assai lunghi quali quelli richiesti per esaurire le prescritte procedure di concorso.

In questa realtà, proprio l'intento di rafforzare la pressione investigativa sulle organizzazioni a delinquere di stampo mafioso, impone alla Commissione parlamentare antimafia il dovere di richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla esigenza di una pronta adozione di quegli strumenti legislativi che, pur mantenendo un complesso di disposizioni in grado di incentivare, soprattutto sotto il profilo qualitativo, forme di collaborazione e dunque di accrescere, con effetto scardinante, le dissociazioni dalle organizzazioni criminali - come è avvenuto anche nel caso di sodalizi assai pericolosi, quali «Cosa nostra» - consentano di operare una selezione più attenta rispetto ai soggetti destinatari di speciali forme di protezione.

Sulla stessa linea si colloca l'auspicio di una riforma che, senza privare la normativa attuale dell'elasticità necessaria a fronteggiare anche casi eccezionali, selezioni in maniera più aderente alla realtà il novero dei familiari e dei terzi da proteggere; novero che diversamente, in mancanza cioè di una più rigorosa impostazione, potrebbe avviarsi, sulla base di proiezioni ipotetiche di pericolo sempre astrattamente configurabili, ad una crescente moltiplicazione dai confini sempre più indefiniti.

In questa prospettiva, può ipotizzarsi, ad esempio, di distinguere nell'ambito dei rapporti di parentela, i familiari più vicini al collaborante (moglie, figli, genitori) o quelli con lui conviventi, da considerare a rischio nel quadro di una configurazione di pericolo «presunto», mentre l'estensione del programma speciale a tutti gli altri parenti ed ai terzi potrebbe essere subordinata alla comprovata esistenza di pericolo concreto.

Appare inoltre necessaria una meditata revisione legislativa nell'ottica di un ragionevole contenimento dei reati, rispetto ai quali l'ordinamento statale prevede speciali programmi di protezione. Si tratterebbe

cioè di estrapolare, fra quelle attualmente previste dall'art. 380 c.p.p.; cui l'art. 9 DL 8/91 fa riferimento, le più gravi figure delittuose che possono giustificare la disponibilità dello Stato e dunque della società civile, ad impegnarsi in misura così onerosamente massiva e con profili giuridici di chiara natura eccezionale per il conseguimento, in termini di elevate possibilità, di una rottura, dall'interno e dall'esterno, dei sodalizi criminali e quindi di una loro debellazione progressiva e definitiva.

#### 7. L'ART. 41-BIS, COMMA 2 DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

7.1 Tra le disposizioni restrittive introdotte dopo le stragi di Capaci e di via D'Amelio, una delle più importanti è quella di cui all'art. 41-bis, 2 comma dell'ordinamento penitenziario, varata con il D.L. 8.6.1992 n. 306, conv. con mod. nella legge 7.8.1992 n. 356.

L'applicazione di tale norma ha interessato diverse centinaia di detenuti, individuati come pericolosi, con procedure basate inizialmente su schede predisposte dalle Direzioni degli Istituti.

Nel prosieguo, ed ancora oggi, l'art. 41-bis, secondo comma dell'Ord. Pen., ha finito per essere applicato in modo analogo all'abrogato art. 90 citato, trasformando l'istituto, voluto come eccezionale dalla legge, in strumento con carattere di applicazione continuativa. Di converso, l'art. 14-bis, ossia il regime di sorveglianza speciale, ha finito per essere attuato nei confronti di un numero assai limitato di detenuti.

Nell'ambito del programma relativo al controllo sugli strumenti giuridici deputati al contrasto alle associazioni di stampo mafioso, la Commissione si è impegnata ad analizzare il contenuto e le modalità con le quali è stato dato corso a tale norma fin dall'inizio dei suoi lavori, mentre si svolgeva il dibattito parlamentare sulla proroga dell'istituto.

Attraverso le notizie acquisite tramite la audizione del direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nella seduta del 28.10.1994, integrate da quelle desumibili dalla documentazione fornita dal Ministero di Grazia e Giustizia, emerge che il regime di cui all'art. 41-bis comma 2 dell'Ord. Pen., venne inizialmente applicato per la durata di un anno, con più provvedimenti contestuali nel luglio 1992 a n. 367 detenuti, tutti ritenuti elementi di particolare pericolosità con posizione di preminenza nell'ambito di organizzazioni criminali e ritenuti capaci, nonostante la condizione di detenzione, di mantenere legami con i sodalizi criminosi di appartenenza, di controllarne le attività illecite e l'esecuzione di delitti.

I primi 367 provvedimenti furono emanati, a seguito della strage di Capaci e nell'immediatezza della strage di Via D'Amelio, sulla base di segnalazione del Ministro dell'Interno.

Le numerose richieste di applicazione della disposizione in esame da parte di varie Autorità giudiziarie, determinava il Ministro di Grazia e Giustizia successivamente ad emettere ulteriori decreti, sicchè la sottoposizione al regime speciale finiva per riguardare, in totale, n. 522 detenuti nell'anno 1992 (v. anche il documento denominato «scheda A» prodotto nel corso della stessa seduta).

In data 15 settembre 1992, con decreto dell'allora Ministro di Grazia e Giustizia, Claudio Martelli, il Direttore Generale ed il Vice Direttore Generale del competente Dipartimento furono delegati all'emissione di provvedimenti ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2, dell'Ordinamento

penitenziario. Da tale delega scaturì l'emissione, a partire dal 1° novembre 1992, di n. 7 decreti ministeriali attraverso i quali il regime speciale venne applicato, su segnalazione diretta delle Direzioni penitenziarie, complessivamente a ulteriori n. 567 detenuti; elementi tutti inseriti nella criminalità organizzata, ma con ruoli non di primissimo piano, per cui nel periodo compreso tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 il totale dei detenuti sottoposti al regime speciale previsto dall'art. 41-bis comma 2 dell'Ord. Pen., fu pari a 1.089 unità (522 + 567).

È stato riferito alla Commissione che tutti i decreti emessi su delega del Ministro di Grazia e Giustizia, sostanzialmente a seguito di perplessità relative alla metodologia di scelta, dopo aver ascoltato le autorità investigative o giudiziarie competenti, non furono rinnovati a differenza degli altri, ai quali si sono aggiunti ulteriori provvedimenti del genere a firma dei Ministri Guardasigilli succedutisi nel tempo.

La seguente tabella sinottica riepiloga, distinguendo per anni e per mesi, i dati numerici dei detenuti ai quali è stato applicato il regime speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia:

ANNO	Gen	Feb.	Mar.	Apr	Magg	Giù	Lug.	Ago.	Sett	Ott	Nov	Dic	TOT
1992							367	63	52	21	13	6	522
1993	8	62	11	13	4	22	3	3	4	6	2	1	139
1994	58	2	11	1			9	11	10	—	—	—	102
TOT.													763

Secondo l'appunto del D.A.P. - Ufficio detenuti n. 568170/1-1 del 18.10.1994, in virtù di nuovi decreti emanati negli anni 1993 e 1994 nonché di quelli rinnovati, si trovavano, in quel momento, sottoposti al regime speciale in argomento n. 445 detenuti. Il dato in questione veniva aggiornato, con riferimento al 22 ottobre 1994 per un totale di 436 detenuti, in base a quanto indicato dal citato direttore generale il quale precisava che sino a quel momento dei soggetti gravati dal regime speciale di cui all'art. 41-bis 2° comma dell'Ord. Pen. 131 appartenevano a «Cosa nostra»; 144 alla «Stidda» ed altre cosche mafiose; 41 alla «ndrangheta»; 98 alla «Camorra» e 22 alla «Nuova sacra corona unita»; numero complessivo pari cioè al 5,67% dei 7.688 indagati per il reato di cui all'art. 416-bis c.p.

Dall'esame degli atti acquisiti nel corso dell'inchiesta, risulta che i decreti ministeriali, adottati ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., disponevano, in genere, la sospensione delle regole di trattamento previste dall'Ordinamento penitenziario ed in particolare delle disposizioni che disciplinano:

- la corrispondenza telefonica (art. 18 dell'Ord. Pen.);
- i colloqui con i terzi (art. 18 dell'Ord. Pen.);
- i colloqui con i familiari e conviventi (ammessi in misura non superiore ad uno al mese e di durata non superiore ad un'ora);
- la ricezione dall'esterno di somme di peculio eccedenti l'ammontare mensile di cui all'art. 54 D.P.R. n. 421/1976 e l'invio di somme all'esterno, fermo restando il pagamento di spese inerenti alla difesa legale ed alla corresponsione di multe ed ammende (art. 25 dell'Ord. Pen.);

la ricezione dall'esterno di pacchi contenenti generi ed oggetti essendo ammesso solo uno al mese, contenente abiti, biancheria, ed indumenti intimi, nel rispetto dei limiti di peso già stabiliti;

la partecipazione ad attività culturali, ricreative, sportive (artt. 15 e 27 dell'Ord. Pen. );

la nomina e la partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e degli internati (artt. 9, 12, 27 e 31 dell'Ord. Pen. );

lo svolgimento di attività artigianali per conto proprio o per conto di terzi (art. 20, comma 8, dell'Ord. Pen. );

l'acquisto di sopravitto di generi alimentari, ove richiedano cottura, secondo l'uso comune (art. 9, ultimo comma, dell'Ord. Pen. );

la permanenza all'aria aperta per oltre due ore giornaliere (art. 10 dell'Ord. Pen. ).

I dati sopra riportati, frutto delle acquisizioni documentali e delle audizioni disposte dalla Commissione, venivano integrati dai contributi conoscitivi che diversi Tribunali di sorveglianza, tra i quali quelli nei cui distretti insistono gli istituti prescelti (Cuneo, Ascoli Piceno, Spoleto, l'Asinara e Pianosa), riferivano in base all'esperienza maturata nei primi anni di applicazione dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

La Commissione, a seguito della proroga in data 16.2.1995 del regime di cui all'art.41-bis, 2 comma a tutto il 1999, intervenuta dopo il deposito della relazione ha ritenuto superata la problematica oggetto della inchiesta, volta alla verifica dell'effettivo funzionamento e dei concreti ritorni di tale normativa. Problematica che comunque ha continuato a costituire oggetto di preoccupazioni in merito allo svuotamento della sua effettiva applicazione.

Infatti, nei mesi di febbraio-marzo 1995, la D.A.P. ha provveduto ad acquisire il parere del Procuratore nazionale antimafia e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, in merito alle ragioni che oggettivamente giustificano, nei confronti di esponenti di associazioni mafiose, le limitazioni solitamente imposte nei decreti di applicazione del regime di cui all'art.41-bis suddetto, ma diverse volte ritenute parzialmente inefficaci da alcuni magistrati di sorveglianza.

Si è paventata, in sede ministeriale, l'ipotesi infatti che il recente orientamento affermatosi in sede di legittimità, lungi dal superare la possibilità di modificare in sede giudiziaria talune prescrizioni contenute nei decreti in questione, possa risolversi in una incentivazione alla loro disapplicazione totale, ove talune restrizioni dovessero essere ritenute inadeguate alle ragioni dell'istituto in rapporto al singolo destinatario.

Tali preoccupanti prospettive si assommerebbero a quelle derivanti dalla intervenuta creazione di una «nuova categoria giuridica» che in gergo carcerario è venuta qualificandosi come «art.41-bis attenuato», caratterizzata dalla mancata previsione nei provvedimenti amministrativi, di restrizioni sia al regime dei colloqui con i familiari ed i conviventi, sia alla possibilità di acquisto di generi alimentari da cuocere nelle singole celle, sia alla durata del c.d. «passaggio all'aria».

Consta in particolare che toni parimenti allarmanti sono stati manifestati dal Procuratore nazionale antimafia mediante trasmissione, nel marzo 1995, al Ministro di grazia e giustizia di alcune osservazioni sul tema dell'art.41-bis dell'ordinamento penitenziario, «dettate dalla

preoccupazione che tale applicazione valga a svuotare di effettivo contenuto la norma».

Invero, i collaboratori dissociatisi da «cosa nostra» hanno concordemente affermato che uno degli strumenti maggiormente utilizzati dai detenuti per continuare a gestire il proprio potere, mantenere i contatti con gli altri associati e trasmettere ordini e direttive all'esterno del carcere, ricevere notizie importanti per la loro posizione e per il mantenimento della stessa, è proprio quello dei colloqui con i familiari.

In tale prospettazione non può dunque negarsi che, l'emanazione di provvedimenti della magistratura di sorveglianza che hanno escluso limitazioni di colloqui con i familiari in casi particolarmente delicati, suscitando di riflesso valutazioni allarmate in quegli uffici giudiziari più impegnati contro la mafia, continui a riproporre - rispetto all'art.41-bis, 2 comma in esame - una serie di delicatissime problematiche non superate dalla semplice proroga dell'istituto.

Si tratta di difetti - denunciati in più sedi oltre che in provvedimenti giurisdizionali dai competenti organi della magistratura - ai quali è possibile ovviare solo con precisi, consistenti modifiche legislative nell'ottica di rendere più coerenti alcuni aspetti della normativa penitenziaria; disfunzioni dunque cui non si è ovviato con un provvedimento di mera natura temporale, quale è appunto la proroga sancita dalla citata legge n. 36.

È dunque preferibile orientarsi verso una diversa soluzione normativa che, accanto alle imprescindibili esigenze di sicurezza della collettività da tutelare rispetto ai detenuti mafiosi, tenga conto, nella individuazione del relativo trattamento penitenziario, del rispetto di fondamentali diritti e della stessa finalità che, in termini di recupero sociale, sono affidati all'espiazione della pena.

Con opportune correzioni normative, tale soluzione potrebbe muoversi nel solco già segnato dal legislatore con l'introduzione dell'art.4-bis dell'Ord. Pen. a proposito della esclusione dell'assegnazione al lavoro esterno, dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione.

Potrebbe così stabilirsi che i condannati per reati di cui all'art.4-bis scontino la pena in appositi, selezionati istituti penitenziari e siano sottoposti, fin dal momento del loro ingresso per l'esecuzione, o dal momento del passaggio in giudicato della sentenza, se già ivi ristretti, ad un trattamento generalizzato riproducente quelle limitazioni attualmente fissate con i decreti ministeriali emanati ai sensi dell'art. 41-bis.

Codesta impostazione non presterebbe il fianco a critiche di iniquità. Non vi è dubbio che ai reati indicati nell'art. 4-bis cit. il legislatore ha guardato già da tempo con seria preoccupazione adottando, con riguardo a quelli di stampo mafioso, deroghe normative di elevato spessore.

La nuova impostazione giuridica che si propone si ancorerebbe così, in maniera logicamente coerente, allo stesso presupposto indicato dall'art.4-bis; presupposto che ha già superato positivamente il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 306 dell'11.6/8.7.1993, ha ritenuto non fondate le censure al criterio recepito dalla norma suddetta affermando che dalla commissione di determinati delitti di criminalità organizzata può dedursi una presunzione di persistenza dei collegamenti con questa, salva la dimostrazione della loro rottura come requisito da aggiungere a quelli già vigenti per l'ammissione alla misura alternativa alla detenzione.

Sicchè, non dovrebbe stupire che, rispetto alla categoria di detenuti di cui all'art. 4-bis dell'Ord. Pen., così come è diverso il regime delle misure alternative, possono diversificarsi luogo di espiazione e metodi di trattamento, ossia che questi siano per legge inizialmente diversi da quelli prescritti per la restante popolazione carceraria. Se i primi continuano ad essere accompagnati da questo giudizio di pericolosità «nel prosieguo della detenzione» al punto da non poter usufruire dei benefici previsti dal citato art. 4 bis, comma 1, se non nei casi eccezionali in precedenza trattati, non si vede ragione per cui, sul versante «interno», la stessa pericolosità non debba avere la stessa considerazione producendo necessari, paralleli effetti.

Una soluzione normativa del genere non soltanto rispetterebbe la riserva di legge richiamata dal Giudice costituzionale, ma supererebbe la problematica aperta dai tribunali di sorveglianza che hanno ritenuto di modificare i contenuti dell'atto amministrativo. Fissati per legge i limiti di trattamento, il gravame, di conseguenza, verrebbe limitato alla verifica del titolo a base della condanna.

La norma potrebbe poi regolare la stessa congrua durata delle iniziali limitazioni nei confronti di tali categorie di soggetti, con previsione di proroghe mediante rinnovi quante volte, a seguito dell'accertamento compiuto dai competenti organi dell'amministrazione, previo parere del Consiglio di disciplina, risulti che il condannato non abbia dato positiva prova di avviarsi a superare il giudizio di elevata pericolosità emergente dai suoi delitti; se del caso anche attraverso la previsione di forme eventualmente obbligatorie di partecipazione a programmi di istruzione o ad attività lavorativa,

Si agirebbe altresì, rispetto ai detenuti, nell'ottica di una duplice prospettiva di risultato sul piano psicologico: non soltanto il soggetto automaticamente sottoposto ad un regime di limitazioni potrebbe sentirsi attivamente spinto a partecipare all'opera di rieducazione (profilo in ogni caso potenzialmente positivo e comunque aderente alle finalità della pena), ma la stessa assunzione di una attività lavorativa all'interno del carcere potrebbe valere a ridurre il carisma di cui, rispetto agli associati, godono i vertici di tali criminose organizzazioni.

7.2 Ad una revisione normativa volta a superare le difficoltà di ordine giuridico incontrate nell'applicazione dell'art. 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., dovrebbe abbinarsi anche la correzione di alcune disposizioni processuali al fine di attenuare, se non di eliminare, inconvenienti di ordine pratico derivanti dal sistema giuridico attualmente in vigore.

È emersa in maniera diffusa la constatazione che le traduzioni collettive, consentendo l'incontro tra detenuti, limitano di fatto l'efficacia del regime speciale introdotto dall'art. 41-bis dell'Ord. Pen.

La Commissione non può fare effettivamente a meno di rilevare il carattere solo formale di un rigorismo che limita il numero di colloqui con i parenti e lo esclude nei confronti di terzi, dal momento che viene palesemente ed agevolmente vanificato da contatti con altri detenuti nel corso di traduzioni collettive, essendo queste ultime possibili occasioni per lo scambio di notizie e commissioni illecite, con ampio rischio di incontrollabili reflussi verso l'esterno.

Le attuali tecnologie «video», sulla base anche di collaudata esperienza maturata in altri Paesi, quali gli Stati Uniti d'America, e con op-

portuno adeguamento normativo dell'art. 147-bis Disp. Att. al c.p.p., ovvero con la introduzione di una disposizione ad essa analoga, potrebbero consentire il collegamento audio-visivo, e dunque la partecipazione a distanza dei detenuti indicati dall'art.41-bis, comma 2 in questione, alle udienze avanti ai Tribunali di Sorveglianza competenti per la trattazione dei reclami proposti ai sensi dell'art. 14-ter dell'Ord. Pen. . Tecnologia peraltro estensibile ad ulteriori momenti di partecipazione processuale di tali soggetti, avanti alle diverse Autorità giudiziarie, quali la celebrazione di udienze preliminari o giudizi, a meno che il Giudice non ritenesse necessaria la presenza fisica dell'interessato.

Il collegamento video ed audio tra il luogo di detenzione e l'Autorità giudiziaria ordinaria - peraltro già sperimentato fin dal 1992 sul territorio nazionale con riguardo alla vigente formulazione dell'art. 147-bis delle disp. att. coord e trans. al c.p.p. - ha formato oggetto di analitici studi alla stregua dei quali risultano prospettate varie soluzioni<sup>(2)</sup>.

In quanto idoneo ad evitare che i pericoli e le complesse procedure connesse alla traduzione, esso trova diffusi consensi all'interno dei massimi livelli investigativi. Vale ricordare in proposito che il Capo della Polizia, nel corso dell'audizione del 18 luglio 1995, espressamente ha riferito alla Commissione di aver cercato di sollecitare l'applicazione per quanto possibile degli interrogatori attraverso il sistema «video» per evitare la presenza fisica, senza essere assecondato in ciò da tutti i magistrati e da tutta la classe forense.

Il tema delle traduzioni di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis., comma 2 dell'Ord. Pen. , in questa prospettiva, si avvantaggerebbe di una riduzione derivante da soluzioni tecnologiche come quelle accennate. Oltre a recuperare ad altri servizi, non meno importanti, buona parte delle unità di personale impegnata a fronteggiare gli spostamenti di detenuti sottoposti al regime speciale, evitando anche i rischi connessi alle loro traduzioni, verrebbero in tal modo rese maggiormente operative e credibili, norme come quelle di cui all'art.41-bis, comma 2 citato.

È intuibile che, ove non fosse praticabile su larga scala il ricorso in un prossimo futuro, a tecniche di collegamento audio-visive, nella prospettiva sopra indicata, gli inconvenienti connessi al modo di determinazione della competenza dei tribunali di sorveglianza, farebbero sentire maggiormente il loro peso (rafforzando la prospettazione di una diversa soluzione legislativa della problematica connessa), nonostante l'attuale art.677 c.p.p. sia stato determinato da una opportunità condivisibile in linea di principio. Quella cioè - come si legge nella relazione che ha accompagnato il progetto preliminare al codice di procedura penale - che sia «il magistrato del luogo di domicilio o residenza a conoscere e valutare il comportamento dell'interessato, allo stesso modo in cui è l'organo giudiziario più ad immediato contatto con l'istituto penitenziario dove si trova l'interessato» a dover verificare il suo comportamento carcerario ed i progressivi risultati del trattamento penitenziario. Alla Commissione, in questo caso, non resterebbe altro che richiamare l'attenzione del legislatore sull'opportunità di approfondire le possibili alternative al

(2) V. «Video-tecnologie e processo penale - applicazione in Italia e all'estero, uso nelle indagini preliminari, collegamenti a distanza, modifiche normative»; di G. Di Federico, M. Fabbri, D. Carnevali, F. Contini, A. Nicoli. IRSIG-CNR 1994.

vigente art.677 c.p.p.; alternative che, nel rispetto delle motivazioni di fondo sopra riportate, andrebbero, comunque, esplorate con particolare cautela onde evitare, da un lato, di attribuire alla Amministrazione penitenziaria il potere di scegliere il magistrato di sorveglianza più gradito attraverso assegnazioni o spostamenti preordinati; dall'altro, di rendere più complesso di quanto già non lo sia attualmente il movimento dei detenuti, ove l'Amministrazione penitenziaria volesse sottrarsi a critiche, articolate sotto la stessa angolazione, di aver agito in modo strumentale.

L'istituzione dell'articolo 41-bis ha costituito e in parte ancora continua a costituire uno strumento di frattura tra i più pericolosi esponenti di organizzazioni mafiose e la restante popolazione carceraria, che spesso veniva affiliata proprio in virtù della codetenzione, nonchè soprattutto rispetto alla possibilità di una continuativa gestione dei traffici illeciti, condotta direttamente attraverso scelti emissari.

A questi effetti, sicuramente positivi, deve essere aggiunto l'altro, di non inferiore portata, e cioè di aver costituito uno strumento di incentivazione alla collaborazione con gli organi inquirenti.

In sostanza, poichè la sottoposizione al regime previsto dall'art. 41-bis, sancisce una delegittimazione ed un esautoramento totale degli esponenti mafiosi, sul piano pratico ciò si è tradotto nella caduta del vincolo associativo quale elemento di forza e di prestigio.

E' perciò importante che, in una immediata prospettiva e al di là di proroghe temporali che potrebbero a breve rivelarsi meramente simboliche, si rivitalizzi e si ridefinisca la struttura normativa portante di questo istituto.

## CAPITOLO II

### MAFIA E POLITICA

#### I PREMessa

1.1 Nel corso della XI Legislatura la Commissione Parlamentare Antimafia ebbe ad affrontare la tematica dei rapporti tra «Mafia e Politica» ed approvò, nella seduta del 6 aprile 1993, la relazione del presidente Violante.

In quella sede, la Commissione (che limitò il suo esame al fenomeno mafioso siciliano) operò una ricostruzione storica ed offrì una lettura del processo oggettivo che determinò il nascere del rapporto della mafia con le istituzioni e la politica. Rapporto che, per lungo tempo, fu caratterizzato da relazioni tra «distinte sovranità».

Nella relazione furono indicate le condizioni «oggettive» che dettero luogo, o meglio favorirono, il processo dell'evolversi e radicarsi di tale rapporto: condizioni individuate, a partire dal 1943, nel *bipolarismodominante* nel quadro politico, interno ed internazionale, sostanzialmente immutato dal dopoguerra alla caduta dell'Unione Sovietica, e nella *cultura separatista* che caratterizzò la realtà regionale rispetto alle questioni nazionali (*sicilianismo*).

La Mafia si fece garante della lotta contro il comunismo ed interpretò lo stato di disagio di cui era portatrice la cultura separatista. Appoggiò, non per convincimento ideologico, ma per convenienza e calcolo, la politica dei partiti di governo aventi interesse al mantenimento dello *status quo*. Mise a disposizione del sistema la sua capacità operativa (il consiglio, l'intimidazione, il broglio e la violenza) per appoggiare singoli politici nelle campagne elettorali politiche ed amministrative. Talvolta, si propose essa stessa come autonomo soggetto politico promuovendo propri affiliati a rappresentanze elettive ed a guida di enti pubblici, di enti locali e di regioni.

La commistione di interessi tra le due *sovranità* determinò, secondo la relazione dell'Antimafia del 1993, quel fenomeno di *coabitazione* che emerse dalle indagini di polizia giudiziaria, dalle dichiarazioni di molti ed importanti collaboratori di giustizia, dalle richieste di autorizzazione a procedere, da atti giudiziari e da processi, alcuni dei quali ancora non conclusi.

1.2 Oltre alla pregevole opera di comprensione e di sintesi del fenomeno mafia, la Commissione Antimafia della scorsa legislatura è pervenuta al rilevante risultato, operando una decisa distinzione tra responsabilità di natura penale e responsabilità di natura politica, di non offrire più comodi spazi di interpretazione sulle responsabilità derivanti dai rapporti con le organizzazioni mafiose, e di far cadere le ambiguità di coloro che, negando autonomia alla responsabilità politica e rinviando

ogni giudizio di disvalore all'esito delle decisioni penali (\*) di fatto non gradivano (anche a prescindere dalla commissione di reati di stampo mafioso) ogni giudizio di incompatibilità tra funzione e rappresentanza politica e frequentazioni mafiose.

La necessità di una tale affermazione di responsabilità, nella quale si ravvisa il punto di arrivo della relazione della commissione Antimafia del 1993 (\*), pur sembrando avviarsi ad una maturazione nella coscienza politica del Paese, tuttavia non può ancora considerarsi un principio acquisito nell'attuale sistema politico-istituzionale, per la perdurante inefficacia o inesistenza di sistemi di controllo diversi da quello penale, e dagli stessi partiti politici al momento della scelta dei candidati alle diverse competizioni elettorali. E ciò, nonostante sia stato più volte riaffermato l'impegno di non consentire l'ingresso nelle proprie liste di soggetti aventi precedenti penali o, comunque, sospetti di frequentazioni mafiose (\*).

A ciò si aggiunga l'ulteriore rischio, tuttora presente, che anche candidati, per quanto esenti da pregiudizi penali e da pregresse frequentazioni con personaggi mafiosi, siano scelti dagli stessi, in virtù dell'appartenenza ad una forza politica cui la mafia abbia deciso di dare la sua preferenza, durante la campagna elettorale, così come è stato rilevato anche in questa legislatura, o dopo il positivo risultato elettorale.

1.3 La non più rinviabile soluzione in concreto di un tale problema, non si ritiene che stia nell'addebitarsi l'un l'altra forza politica, in modo spesso strumentale e irresponsabile, l'appoggio di organizzazioni mafiose nell'esito delle consultazioni elettorali, a meno che non se ne provino precise volontà, bensì stia nello sforzo effettivo e comune a tutti i partiti di trovare il superamento delle reciproche diffidenze politiche nella chiara determinazione, e, nelle rispettive piene responsabilità politiche, di operare un pubblico reciproco controllo, durante e dopo le consultazioni elettorali, sia a livello di soggetti che di indirizzi politici. Ciò che servirebbe, nella necessaria opera di risanamento politico, a misurare in concreto la responsabilità politica di ciascun partito rispetto al fenomeno mafia, e al tempo stesso a conferire ai partiti stessi quell'autorevolezza ed efficienza politica che solo può legittimarli come il primo e più efficace strumento di contrasto e di debellazione delle organizzazioni mafiose.

1.4 Compito di questa relazione è una attualizzazione del fenomeno sia alla luce delle significative mutazioni intervenute nel sistema e nel quadro politico, sia nella maturazione delle inchieste giudiziarie ed all'avvio di importanti processi. Nella mutata dimensione politica che ha aperto la XII legislatura e che ha fatto parlare di Seconda Repubblica,

(\*) Vedasi Relazione Commissione Parlamentare Antimafia XI legislatura - paragr. 16.

(\*) Sul punto della distinzione tra responsabilità penali e politiche, si richiama anche la relazione sulla Camorra della Commissione parlamentare antimafia, approvata il 21 dicembre 1993 (paragrafo 20.)

(\*) Nel corso della X legislatura la Commissione Parlamentare Antimafia approvò (seduta del 23 gennaio 1991 - doc. XXIII, n. 30) un «codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative». I partiti politici furono chiamati a dare adesione a tale codice ed, in gran parte, vi aderirono.

cercheranno di cogliersi gli elementi di novità dell'operare e dell'organizzarsi mafioso nonché gli elementi di continuità con il vecchio sistema.

Tuttavia, per offrire all'osservazione del fenomeno carattere di scientificità e garanzie di oggettività, prima di analizzare la ricaduta delle novità del sistema elettorale e del quadro politico nei rapporti tra mafia e politica, appare necessario procedere ad un excursus degli atti giudiziari più significativi che interessano, nelle varie regioni, soggetti già investiti di funzioni politiche.

Ciò anche perchè l'intensa attività di contrasto posta in essere nel corso della XI Legislatura, attualmente ha spostato l'attenzione sui problemi della mafia dalla polemica politica alla ipotesi giudiziarie, in questo aiutata anche dalla caduta del *filtro* dell'autorizzazione a procedere frapposto dalla vecchia formulazione dell'art. 68 *Cost.*, che ha rimosso gli ostacoli allo sviluppo e talvolta, all'avvio ed al proseguimento di inchieste giudiziarie su numerosi parlamentari (\*).

Il dipanarsi delle inchieste ed il punto di arrivo degli atti giudiziari costituiranno, pertanto, la base per la più corretta lettura delle modificazioni intervenute e per individuare gli elementi di novità ovvero di continuità del fenomeno.

## 2. MAFIA E POLITICA IN SICILIA

2.1 Già nel 1988 la sentenza depositata a conclusione del primo grado del maxi-processo di Palermo, valutava in ben 180.000 suffragi la forza posseduta dalla mafia in quella città. Anche a voler prudenzialmente ridimensionare tale indicazione, si tratta di un dato impressionante che testimonia drammaticamente la dimensione di un fenomeno che, seppure ancora oggi non scientificamente misurabile, tuttavia caratterizza con certezza, fortemente condizionandola, la politica siciliana.

Le ragioni in virtù delle quali si è reso (e si rende) possibile il verificarsi del fenomeno, debbono ricercarsi, rifuggendo per quanto possibile da astratte teorizzazioni, nella logica di scambio che ha sempre caratterizzato l'operare mafioso e negli interessi dell'imprenditoria e di alcuni esponenti politici.

Storicamente, ancor prima dell'unità d'Italia, la mafia riuscì a legittimare sè stessa (e tale circostanza - secondo molti autori - ne determinò la nascita) facendosi garante dell'ordine e della sicurezza del corpo sociale. Si è trattato di una legittimazione che nel tempo ha creato una sorta di Stato nello Stato e quel regime di *coabitazione* di cui sopra si è fatto cenno.

(\*) Si riportano le richieste di autorizzazioni a procedere per i reati di cui agli artt. 416 e 416bis C.P. relative alla XI legislatura: Camera dei Deputati: onorevoli CULICCHIA, PRINCIPE, OCCHIPINTI, MAIRA, MISASI, CIRINO POMICINO, VITO ALFREDO, MASTRANTUONO, D'ANDREAMATTEO, SBARDELLA NICOLOSI, RUSSO RAFFAELE, ROMEO, CONTE, DEL MESE, DE LORENZO, CURSI, ASTONE, CAPRIA E DEMITRY-MARTUCCI.

Senato della Repubblica: Senatori RUSSO G., ANDREOTTI, ZITO, MEO e GAVA.

Peraltro, la convivenza tra le due *sovranità* era ben lungi dall'essere incompatibile ma, anzi, era indispensabile perchè l'enorme massa di *profitti* illeciti doveva necessariamente trovare adeguati investimenti nell'economia *lecita* che, pertanto doveva essere governata e servire gli *interessi mafiosi*.

Il progressivo processo di immedesimazione tra fattori illeciti e settori legali (almeno apparentemente) reso possibile anche dalla mancanza o inefficienza di un sistema di controllo preventivo, sia a livello locale che a livello nazionale, ha potenziato la componente finanziaria imprenditoriale di Cosa Nostra, che sembra ormai privilegiarla rispetto alla tradizionale componente militare, che pur restando operativamente molto forte e attiva, è prevalentemente strumentale al perseguimento di interessi affaristici.

2.2 Si assiste, così, anche in Sicilia, attraverso l'osservazione dei flussi dei capitali ed all'indirizzo dei finanziamenti pubblici, ad un evolversi dell'operare mafioso, sempre più impegnato a rendere consistente l'intreccio con la politica, condizionandola senza, peraltro, rimanerne condizionato. La realizzazione di tale progetto ha potuto compiersi grazie alla particolare situazione istituzionale ed economica dell'isola. Essa non ha conosciuto uno sviluppo continuativo delle proprie risorse anche in termini di imprenditorialità, bensì ha usufruito di quarantennali cospicue erogazioni di denaro pubblico, prive di controlli nello stanziamento e nella spesa, volti principalmente a sostegno del reddito delle famiglie che non delle imprese, con la conseguenza di alimentare progressivamente un terreno sfavorevole ad uno sviluppo economico-imprenditoriale autonomo e autosostenuto. I finanziamenti da parte dello Stato hanno peraltro predeterminato non solo i settori di sviluppo ma anche i soggetti delegati alla spesa (?).

Questa politica di tipo erogatorio e assistenziale, concretizzata nella onnipresenza e pervasività dell'intervento pubblico nell'economia, ha avuto l'effetto perverso di incentivare non lo sviluppo della imprenditorialità economica, capace di stare sul mercato, bensì della imprenditorialità politica, legata a protezioni di diversa natura e non ultima quella mafiosa. Ha generato inoltre un clientelismo sempre più diffuso, e soprattutto ha costituito l'occasione della ricerca del controllo delle risorse pubbliche da parte della criminalità organizzata con il condizionamento della classe politica stessa alimentando vere e proprie forme di modernizzazione criminale.

Di qui, la grande attenzione della mafia sulla designazione dei politici, nazionali, regionali e locali. La gratitudine (ovvero il condizionamento) di costoro costituiva condizione indispensabile per il controllo dei flussi finanziari pubblici e per il condizionamento anche della imprenditoria privata fortemente subordinata alla imprenditoria pubblica.

2.3 Non si dispone ancora di chiare chiavi di lettura per comprendere quale sarà la nuova strategia della mafia in corrispondenza della nuova situazione economica che ha visto, unitamente alla soppressione

(?) Sotto tale profilo la Commissione ritiene che le ipotesi di federalismo fiscale sostenute da più forze politiche e che attualmente formano oggetto di dibattito politico e economico, possano considerarsi strumento utile per una non effimera azione di contrasto nei confronti del potere mafioso.

dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il blocco delle opere pubbliche, la compressione della spesa relativa agli enti locali, il maggior controllo sull'operato degli amministratori pubblici.

La sussistenza di enormi capitali provenienti da attività illecite e la necessità del loro collocamento fanno presumere che la mafia si stia attualmente attrezzando per la conquista di nuovi mercati. I riscontri (anche giudiziari) già registrati nel campo delle risorse comunitarie (frodi alla CEE), il collocamento di capitali in holding internazionali ed in paradisi fiscali, danno contezza del dinamismo dell'impresa mafiosa. L'ampio programma di privatizzazioni varato dagli ultimi governi, in aderenza alla politica economica europea, potrebbe far temere che esso costituisca per la mafia un'ulteriore occasione di impossessamento e controllo di importanti settori economici e di servizi. E' tuttavia da rilevare, come sarà approfondito in altra parte della relazione, che sono state emanate disposizioni normative, delibere e direttive degli organi di vigilanza e del Ministro del Tesoro che, in materia di privatizzazioni e controllo degli assetti proprietari delle banche, prevedono una serie di cautele e presidi, che seppure non possono eliminare in assoluto il pericolo prospettato, tuttavia costituiscono uno strumento ritenuto allo stato valido a scongiurare il rischio di infiltrazioni criminali.

D'altra parte il ricorso alle privatizzazioni, ove siano posti in atto tutti i controlli previsti e comunque perfezionabili, ha l'effetto positivo di rafforzare le istituzioni dell'economia di mercato, e di portare ad una forte riduzione dei condizionamenti dei partiti nell'economia, causa questa di una corruzione generalizzata e sistematica e in particolare al sud di un intrico di interessi tra pseudo-imprenditori, politici e organizzazioni mafiose.

Oggi, più che mai, per il processo e il grado di «modernizzazione»] cui è pervenuta, la mafia, dunque, rappresenta non solo più un problema di ordine pubblico, ma soprattutto un problema politico che deve portare, al coinvolgimento di tutti i settori della vita politico-istituzionale ed economica del paese in una positiva strategia di contrasto.

2.4 E' indubbio che l'evoluzione del fenomeno mafioso ed i risultati conseguiti nella attività di contrasto e, soprattutto, il nuovo assetto politico hanno costretto la mafia a ricercare nuovi referenti politici.

Da un lato, infatti, la cattura di latitanti storici, la confisca di numerosi e cospicui patrimoni mafiosi, la messa a punto di tecniche d'indagine sempre più sofisticate sia nell'azione sul territorio, sia nell'utilizzo dei dati informativi; il coordinamento delle investigazioni tra i vari livelli di polizia giudiziaria e tra procure distrettuali, hanno finito per svolgere una azione moltiplicatrice degli effetti positivi derivanti dall'utilizzazione delle informazioni provenienti dai collaboratori di giustizia.

Si ritiene, da parte degli organi inquirenti che ciò abbia determinato la necessità, per le organizzazioni criminali, di approntare al proprio interno misure deterrenti e preventive atte a tutelare l'ambito di riservatezza dei propri appartenenti, in particolare sviluppando una attività di maggiore compartimentazione che serva ad assicurare l'inaccessibilità alle nuove investigazioni.

All'esterno si sono ricercate nuovi bersagli nel sociale abbandonando la strategia stragista del biennio 1992/1993, carica di terrorismo e di simbologia, e colpendo invece soggetti impegnati a combattere la mafia non più solo sul terreno giudiziario ed investigativo, ma sul terreno del

consenso sociale (sacerdoti, amministratori, esponenti della società civile).

Un elemento di trasformazione si ritiene debba essere registrato anche nella leadership delle varie cosche i cui capi, messi fuori causa dai successi delle forze dell'ordine e da una sanguinosa conflittualità tra bande rivali sono stati sostituiti da altri capi (\*).

Con l'eliminazione di Salvo Lima e la caduta dei tradizionali referenti politici e la disgregazione dei partiti politici contigui, la mafia è costretta ad una rinegoziazione degli interessi su basi diverse da quelle del passato e, poichè la situazione politica rappresenta elementi di minore certezza che nel passato, la stessa organizzazione mafiosa sembra non possedere ancora tutte le chiavi di lettura per governare con certezza la nuova fase storica. Più che al mondo della politica, sembra che, in questa fase, l'attenzione della mafia si rivolga sempre di più al mondo dell'economia, della finanza, nel quale mantiene ancora immutati referenti.

### *2.5 La lettura dei più significativi atti giudiziari.*

Facendo più specifico riferimento, per i fini che interessano la Commissione, ai procedimenti penali più significativi, iniziati nel corso della precedente legislatura o nella presente, emerge quanto meno a livello di responsabilità politica, il coinvolgimento con la mafia di esponenti politici che avevano ricoperto anche rilevanti incarichi di Governo.

I casi di coinvolgimento giudiziario di esponenti politici seppure a diverso livello e con imputazioni di connotazioni giuridiche differenti riguardano l'ex Presidente del Consiglio Giulio ANDREOTTI, l'ex ministro Calogero Mannino, l'ex ministro della difesa Salvo ANDÒ, l'ex senatore Santi RAPISARDA, l'ex deputato Luigi GRILLO, l'ex deputato repubblicano Aristide GUNNELLA, gli ex MAILA e OCCHIPINTI, alcuni componenti della Assemblea Regionale Siciliana.

a) Gli sviluppi delle inchieste sull'ex presidente del Consiglio Giulio Andreotti

Nel corso di quest'anno il GIP presso il Tribunale di Palermo ha disposto il rinvio a giudizio del Sen. Andreotti per rispondere del delitto di partecipazione ad associazione di stampo mafioso con riferimento ad attribuite collusioni con i vertici di «cosa nostra».

E' di questi ultimi tempi anche la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal P.M. presso il Tribunale di Perugia a carico, tra gli altri, dello stesso Sen. Andreotti, accusato di correttezza nell'omicidio di Carmine Pecorelli, su uno sfondo nel quale si intrecciano moventi, in chiave criminale, di natura politica ed economica.

I due processi, pur giuridicamente autonomi (l'uno, quello di Palermo: avente ad oggetto reato «di mafia», l'altro, quello di Perugia - re-

(\*) Una interessante ipotesi su questo tema è stata formulata dal procuratore aggiunto della Repubblica di Caltanissetta secondo il quale i figli degli uomini d'onore appartenenti alle cosche cd.perdenti (gli scappati), divenuti in grado di contrastare, avrebbero innescato una sorta di rivalsa nei confronti dei discendenti delle cosche dei vincenti. Di qui la possibilità che elementi emergenti delle cosche palermitane (come ad esempio, Pietro Aglieri) stiano portando a termine una scalata all'interno dell'organizzazione fino a subentrare ai Corleonesi.

lativo a delitto «della mafia»), ma legati dalla comune qualità «mafiosa» di buona parte dei personaggi coinvolti, si presentano particolarmente impegnativi, oltre che per l'estrema delicatezza dei temi in trattazione, anche per il riferimento a fatti delittuosi lontani nel tempo, che hanno sconvolto all'epoca l'opinione pubblica, quali il sequestro e l'omicidio dell'On. Aldo Moro e l'omicidio del Prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa.

In particolare l'accusa della quale deve rispondere avanti al Tribunale di Palermo l'uomo politico - che negli ultimi 20 anni ha rappresentato l'Italia ai massimi vertici governativi, essendo sufficiente ricordare che per ben 7 volte è stato Presidente del Consiglio dei Ministri - è articolata con riferimento all'azione spiegata nella sua qualità sia di statista che di uomo politico al vertice della Democrazia Cristiana ed investe l'uso del potere e della influenza che egli, sulla base di tale duplice caratura, avrebbe esercitato per rafforzare ed espandere l'associazione mafiosa in questione.

A prescindere da ogni profilo di responsabilità penale del Sen. Andreotti e dalle soluzioni processuali, che i fatti contestatigli possano avere, bensì sul presupposto, di pari rilievo, dei gravi interrogativi che, a livello politico nazionale ed internazionale, sono stati sollevati, è urgente che un'adeguata risposta politica ad essi provenga dall'unica sede a ciò istituzionalmente deputata e cioè il Parlamento. Ciò anche come conferma dell'indirizzo che si intende seguire in merito alla reciproca infungibilità della responsabilità penale e di quella politica, così da restituire anche alle rispettive sedi naturali lo svolgimento, a ciascuna, dei propri compiti istituzionali.

Peraltro l'analisi e la risposta politica non avrebbero solo il merito ed il valore, già di per sé fondamentale, della retrospettiva, di capire cioè, nella rilettura organica ed integrata di numerosi fattori interni ed esteri, il contesto politico ed economico nel quale si è reso possibile alla mafia di divenire arbitro delle più importanti decisioni, nei diversi settori interessanti la vita di tutta la Nazione, attraverso il rappresentante del vertice dello Stato stesso e leader per molti anni indiscusso di quello che era il primo partito italiano.

Un ragionato esame di tal genere avrebbe, invero, altresì il valore della prospettiva: di evitare cioè il rischio virulento ed insidioso del permanere inalterato dei meccanismi che a quel sistema dettero vita ed alimento, e quindi di una sua possibile perpetuazione.

#### *b) L'ex ministro Calogero Mannino*

Altra vicenda giudiziaria che pure ha una grande risonanza pubblica è quella dell'ex ministro Calogero MANNINO, già esponente dell'importante corrente della DC in Sicilia e Segretario regionale del partito, e membro del Consiglio Nazionale nonché in ultimo Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno nel Governo Andreotti. Nei suoi confronti è stato chiesto, il 6/9/1995 il rinvio a giudizio per il reato di concorso in associazione di tipo mafioso, delitto per il quale nel febbraio del '95 è stato raggiunto da un provvedimento di custodia cautelare. In particolare viene contestato a Mannino, sulla base delle dichiarazioni di un medico ex esponente politico palermitano, Gioacchino PENNINO di essere stato al centro di un «comitato di affari» che agiva condizionando l'attività amministrativa del territorio compreso tra Ciaculli, Brancaccio, Croceverde e Giardini.

c) L'ex ministro della Difesa Salvo Andò.

Nei primi giorni di agosto del '95 hanno ricevuto un avviso di garanzia per concorso in associazione di stampo mafioso l'ex ministro della Difesa socialista Salvo Andò, e il deputato regionale Giorgio Campione, ex presidente DC della Regione Sicilia. L'ipotesi di reato è stata formulata dalla DDA di Reggio Calabria nel corso dell'indagine su alcuni magistrati di Messina, tra cui l'ex presidente della Corte d'Assise d'appello Giuseppe Recupero. La contestazione riguarda il presunto intervento dei predetti, secondo le dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia, nell'iter del procedimento conclusosi con sentenza di assoluzione degli imputati, tra i quali i componenti della Commissione di Cosa Nostra Michele e Salvatore Greco, già condannati per l'attentato mortale al Consigliere Istruttore di Palermo Rocco Chinnici (29 luglio 1983). Oltre ai due capimafia, tra gli assolti in appello vi furono due affiliati a Cosa Nostra, tali Vincenzo Rabito e Pietro Scarpisi.

L'iter del procedimento conobbe invero diverse fasi tra loro contrastanti.

La vicenda del processo per la strage Chinnici, istruito dalla Procura della Repubblica di Caltanissetta in tempi rapidi, si concluse in primo grado con sentenza di condanna all'ergastolo per i Greco e a quindici anni di reclusione gli altri imputati. La condanna venne poi confermata in secondo grado di giudizio, ma la Cassazione annullò la sentenza per vizio di forma rinviando gli atti alla Corte d'assise d'appello di Catania. Anche la nuova sede confermò il verdetto e, di nuovo, la Cassazione lo annullò, per difetto di motivazione. Il procedimento si concluse infine a Messina, con l'assoluzione di tutti (\*).

d) Le indagini sul commercialista Giuseppe Mandalari.

Come si è sopra accennato, il primo caso di tentativo della mafia di influenzare il contesto politico nella XII legislatura del Parlamento repubblicano viene descritto nell'ordinanza di custodia cautelare a carico di Giuseppe Mandalari e della consorte Maria Concetta Imbraguglia. L'inchiesta fornisce un esempio paradigmatico di quella specificità della criminalità mafiosa - la costante ricerca di collegamenti con le istituzioni e l'azione sistematica di infiltrazione nel mondo politico - che è stata messa a fuoco sin dagli anni Sessanta dalle commissioni parlamentari Antimafia.

Per converso, l'analisi delle modalità, per l'appunto riattualizzate nel «caso Mandalari», può suggerire linee efficaci di difesa delle istituzioni, nonché di autotutela delle forze politiche dai reiterati tentativi di interferire nella loro vita democratica interna. Gli atti esaminati e i materiali delle sedute svolte dalla commissione in questa

(\*) Nella Relazione sui rapporti tra mafia e politica, la Commissione parlamentare Antimafia nella XI Legislatura ricorda, tra l'altro le vicende in questione: «Gli sono state contestate (al Dottor Carnevale, ndr.) non valutazioni interpretative, che sono insindacabili, ma gravi errori di fatto che si sono risolti in vantaggi di rilievo per i mafiosi. Tra gli allegati della comunicazione del CSM si enucleano elementi specificamente relativi a gravi processi di mafia:

(...) h) «procedimento penale di cui poi alla sentenza n. 1942 del 3.6.1986 (ricorr. Greco Michele ed altri: erronea individuazione del decisivo orario del fatto-reato)».

legislatura contengono, a tale proposito, spunti di riflessione di notevole interesse, sia ai fini della conoscenza che della proposta.

In quest'ultimo senso è utile accennare, sia pure *en passant*, al codice di autoregolamentazione proposto nella X Legislatura dalla Commissione Antimafia presieduta dal Sen. Chiaromonte, e sottoscritto da tutti i partiti. Quel codice (di cui la Commissione stessa verificò e denunciò nel 1992 i casi di violazione) venne concepito quando era in vigore il sistema proporzionale con possibilità di espressione di più preferenze. Con il passaggio al maggioritario e con la limitazione, nei casi di sussistenza del «proporzionale», a una sola preferenza, è oggi possibile introdurre dispositivi più efficaci.

La vicenda Mandalari permette di formulare delle ipotesi di interpretazione su come possano configurarsi oggi gli interessi mafiosi laddove sono alla ricerca di una proiezione elettoralistica. In passato, quando sono emersi elementi dell'indirizzarsi del controllo elettorale della mafia verso vari destinatari spesso consapevoli, prevalentemente partiti di governo (non per un solo partito nè per tutto un partito), si sono creati degli sbarramenti che hanno ritardato la predisposizione di valide modalità di difesa della libera volontà degli elettori.

Tutto questo avveniva per esponenti politici di varie formazione e di opposta collocazione, nel corso di varie elezioni, sia politiche, sia amministrative, sia europee. In questo senso, la dimensione territoriale dell'attività di drenaggio del consenso elettorale si ritrovava nelle pur differenti occasioni di rinnovo di organismi democratici, sia a carattere locale che nazionale.

Nel 1992 - anno che può considerarsi uno spartiacque storico - si è avuta l'interruzione traumatica dei tradizionali rapporti, per il venir meno del ruolo del ceto politico di riferimento, così come delineato nella relazione su mafia e politica approvata dalla Commissione Antimafia nella XI Legislatura.

Quindi il caso Mandalari fornisce delle direttrici di analisi sulla tendenza a ricostituire dei canali di collegamento tra la mafia e gli ambienti politici nella nuova congiuntura storica.

Dalle intercettazioni telefoniche e ambientali, disposte dalla DDA di Palermo sulle utenze e domicili in uso a Mandalari, con inizio anteriore alle elezioni politiche del 27/3/1994 e cessazione successiva alle elezioni europee, emerge un «attivismo politico» (così definito nell'ordinanza di custodia cautelare) del medesimo soprattutto verso la nuova formazione politica «Forza Italia», nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche e in particolare contatti telefonici personali con il Sen. Filiberto Scalone di Alleanza Nazionale, con il Sen. Michele Fierrotti, candidato nelle liste di Forza Italia, e la ricerca di accreditarsi con il Sen. Enrico LA LOGGIA, e l'on. Silvio Liotta, entrambi eletti nelle liste di Forza Italia, con i quali tuttavia non sono emersi colloqui diretti. La Commissione ha dedicato un ampio spazio all'esame di questi fatti, svolgendo anche audizioni dei sopracitati parlamentari, che pure le avevano sollecitate, e concludendo con una prima relazione, già depositata ed una successiva in corso di elaborazione definitiva, alle quali si rinvia per il dettaglio delle dichiarazioni rese e delle considerazioni svolte.

Preme, invece, rilevare che, pur nella insussistenza di ipotesi di natura penale per i parlamentari sopra indicati, il fatto certamente impone un'attenta riflessione.

Consapevoli come ormai siamo, che un tale sistema va ad incidere negativamente sul grado di consistenza della nostra democrazia, occorre che ciascuna forza politica affronti anche al proprio interno, prescindendo dalla teorica del sospetto, ma con senso di responsabilità e senza falsi pudori e timori di criminalizzazioni indiscriminate e strumentali, la problematica mai cessata, del rischio delle infiltrazioni mafiose, quale limitazione e delegittimazione della propria azione e rappresentatività politica.

### 3. 'NDRANGHETA E POLITICA IN CALABRIA

3.1 E' necessario soffermarsi sulla struttura e sulla evoluzione della 'ndrangheta, la cui più approfondita conoscenza emerge dalle complesse indagini di Forze dell'ordine e Magistratura, in particolare le più recenti, «Olimpia» e «Galassia», rispettivamente della DDA di Catanzaro e della DDA di Reggio Calabria, per comprendere la capacità di controllo di ogni attività, anche politica oltre che economica, del territorio, esercitata da tale organizzazione criminale.

La peculiarità che la caratterizza e la rende particolarmente chiusa ad infiltrazioni, minacce esterne ivi comprese le cosche rivali, e cedimenti interni, è la struttura parentale, basata soprattutto sul vincolo di sangue e radicata in un circoscritto territorio.

La 'ndrangheta si organizza in una struttura gerarchica articolata per gradi, costituenti un cursus honorum di tipo criminale, che vengono attribuiti nel corso di cerimonie rituali, aventi lo scopo non solo di solennizzare la promozione dell'affiliato nella gerarchia 'ndranghetista, ma anche di rendere tangibile la crescita del suo potere personale riconosciuto dall'organizzazione e che egli deve mettere a servizio della stessa per la sua espansione.

A cursus honorum concluso con la scalata ai vertici dell'organizzazione, lo 'ndranghetista è un pericoloso antagonista dello Stato di diritto: ha codici alternativi, controllo territoriale, affiliati, dominio, e una struttura armata.

Il primo e più basso scalino della gerarchia è rappresentato dal grado di «picciotto», il secondo grado «camorrista», da questo si passa al grado di «sgarrista» o «terzo».

Il gradino successivo è quello di «santista», posizione strategica nella gerarchia criminale. La Santa viene infatti conferita a personaggi di sicuro rilievo criminale, in quanto il Santista può battezzare nuovi affiliati e può aprire nuovi Locali anche in altri territori. E' cioè il motore dell'espansione territoriale della 'ndrangheta, in quanto individua località e uomini che, a suo giudizio insindacabile, offrono prospettive di insediamento e radicamento di quella organizzazione.

Ulteriore gradino è «il vangelo».

3.2 Proprio a livello di vertice la 'ndrangheta è collegata con la massoneria e sul punto le notizie sono precise, avendo il Gaetano Costa, con dichiarazioni rese ai magistrati di Reggio Calabria e di Palermo, riferito che soltanto chi raggiungeva il grado di «santista» poteva entrare a far parte della massoneria. In ciò, secondo il Costa, consisteva la regola segreta della «santa»; principio trasmesso oralmente ai destinatari della «santa qualificata» secondo una specifica formula espressa in termini

che, nel confermare l'autonomia reciproca tra le due organizzazioni, implicava un'anticipata promessa di adesione e di aiuto, ove richiesti, alla «famiglia del sacro ordine dei muratori».

L'intreccio ramificato, profondo e pesante dei rapporti tra la 'ndrangheta e la massoneria dettato, in modo particolare, dagli interessi illegali delle cosche di acquisire e gestire le commesse relative ad opere pubbliche, ha trovato specificazioni anche nelle dichiarazioni del Lauro, prodigo di indicazioni non vaghe, ma specifiche, come quando forniva i nomi di Cosimo Zaccone, preside dell'Istituto magistrato, di Tommaso Gulli e di Pasqualino Modafferi, asserito consigliere delle cosche associate ai De Stefano, includendoli tra i massoni più importanti che negli anni del quinto centro siderurgico di Gioia Tauro avevano aiutato la mafia a Reggio ed in provincia.

Anche l'attribuzione da parte dello stesso Lauro al notaio Marrapodi Pietro di Reggio Calabria della qualifica di appartenente alla massoneria, conferma l'esistenza di oscuri, diffusi, preoccupanti legami con la 'ndrangheta, dando pieno titolo alla esigenza che si approfondiscano le indagini sui rapporti intercorsi tra la massoneria e le cosche. Tanto più che la recente adozione contro il Marrapodi di una misura cautelare da parte del G.I.P. del Tribunale di Reggio Calabria proprio per essere stato organicamente inserito nel clan facente capo al De Stefano (per conto del quale, oltre al supporto legale fornito per le vendite compiute dalla società EDILINVEST, si assume che egli abbia compiuto, tramite la società I.M.M., attività nel settore edilizio finalizzata al riciclaggio di denaro della cosca), rafforza la sostanza dei riferimenti a siffatte forme di oscuri illeciti connubi.

Sotto tale angolazione, delineano una situazione vieppiù grave e di vaste dimensioni, in parte ancora inesplorate, gli atti degli Uffici giudiziari di Reggio Calabria secondo i quali la storia politico-affaristica-criminale della provincia reggina si sarebbe sviluppata attraverso una subaltermità della 'ndrangheta alla massoneria la quale ne avrebbe ricavato un utile diretto percentualizzato agli affari mediati per conto della prima, in virtù di una forte presenza di suoi adepti nelle istituzioni, tra i politici, gli imprenditori, i magistrati e gli appartenenti alle forze dell'ordine.

Fino a quale punto si fosse spinto il grado di inquinamento derivante da simili collegamenti è agevole cogliere allorchè si indica che entrarono a far parte della famiglia massonica personaggi tra i quali Paolo De Stefano, Giuseppe e Francesco Nirta, Antonio Mammoliti, Natale Iamonte o quando si rivela che vennero progettate le candidature alle elezioni comunali di Reggio Calabria dell'avv. Giorgio De Stefano, cugino dell'omonimo Paolo e Pietro Araniti, cugini di Santo Araniti ovvero ancora che vennero fatte pressioni sul senatore Nello Vincelli (D.C.) per candidare alle elezioni politiche Vico Ligato, vicino alla famiglia Di Stefano, mentre magistrati, la cui iscrizione rimaneva occulta o erano rappresentati da altri «fratelli» regolarmente iscritti alle logge di Reggio Calabria e di Roccella Ionica, assumevano un ruolo di garanzia nella gestione dei vasti interessi economici prima descritti.

3.3 Attesa l'esigenza di rafforzare la credibilità e la forza dell'azione sviluppata dallo Stato sia per il recupero socio-economico delle aree della Calabria, sia per contrastare sempre più vigorosamente la criminalità organizzata, la Commissione esprime l'esigenza che le competenti

autorità giudiziarie ed investigative compiano ogni sforzo onde arrivare quanto prima, oltre che alla scoperta di tutti i pericolosi legami instauratisi tra la massoneria e la 'ndrangheta, anche ad una necessaria chiarificazione in ordine alle accuse di sospetti rapporti, quando non losche implicazioni, rivolti ancora in tempi recenti a magistrati, funzionari, rappresentanti dello Stato e degli Enti pubblici per la loro appartenenza o contiguità massonica.

3.4 Dall'analisi delle risultanze giudiziarie e investigative gravi si configurano, per le valutazioni di competenza della Commissione, prescindenti cioè dalla individuazione di specifiche configurazioni delittuose e di singole responsabilità, le compromissioni emerse tra esponenti politici rappresentativi delle istituzioni e di enti territoriali con la criminalità organizzata nella provincia di Reggio Calabria.

Panorami densi di inquietanti prospettive hanno aperto in proposito le dichiarazioni di Lauro Giacomo Ubaldo, collaboratore di giustizia, del quale non va sottaciuta, tra l'altro, l'allusione in maniera inquietante al comportamento dell'On. Francesco Principe di Rende (P.S.I.), presidente della Commissione parlamentare per i problemi del Mezzogiorno e dunque sull'azione di persona investita di responsabilità di elevato livello in un settore di vitale importanza per le regioni del sud.

Dallo stesso Lauro, l'On. Benedetto Mallamaci del P.S.D.I., già presidente della Commissione regionale antimafia, e dunque organo deputato al contrasto rispetto alla azione della 'ndrangheta, è stato indicato come il soggetto che doveva soprintendere agli interessi tra la CO.L.A.S. e la Timperio-Timperio S.p.A., ivi compreso il COGITAU (cioè il consorzio di Gioia Tauro) e di conseguenza implicato nelle commesse relative alla realizzazione del quinto centro siderurgico di Gioia Tauro, la cui esecuzione, ha visto l'inserimento di interessi e soggetti mafiosi.

3.5 Ulteriori acquisizioni hanno poi evidenziato e confermato il sistema per cui i finanziamenti pubblici finivano per essere convogliati, tramite fidati colossi dell'imprenditoria nazionale, verso imprese reggine controllate dalla 'ndrangheta, in cambio di voti e tangenti, in una configurazione nella quale il piccolo e medio imprenditore locale fungeva da tramite tra il potere politico e il mafioso così costituendo «un comitato di affari» che si rendeva portatore di interessi mafiosi.

La descrizione del gravissimo connubio ha trovato espressione nelle dichiarazioni rese all'autorità giudiziaria da Sebastiano Vincelli, già parlamentare, e da Licandro Agatino, attraverso le quali si disvela il meccanismo degli appalti vedendoli oggetto di aggiudicazione a quelle imprese nazionali cui doveva appunto spettare «secondo accordo». Queste, a loro volta, avrebbero dovuto associarsi con ditte locali prescelte dal «comitato di affari», e per esso specificamente da Cozzupoli Domenico. A questo sistema si collegavano due distinti ordini di tangenti: quelli da corrispondere, a cura della o delle imprese nazionali e quelle da erogarsi al «comitato di affari» da parte delle ditte che di fatto finivano per svolgere i lavori.

D'altro canto, nella città di Reggio Calabria la commistione fra la criminalità organizzata, imprenditoria ed i pubblici amministratori ha già superato una prima verifica dibattimentale attraverso la sentenza pronunciata il 21 febbraio 1994 dal Tribunale di Reggio Calabria. Dal documento giudiziario, il quale muove dalle dichiarazioni rese dall'ex

Sindaco di Reggio Calabria, Agatino Licandro, emerge uno squallido panorama della vita pubblica della città intessuto di rapporti politici ed amministrativi diffusamente corrotti e profondamente devianti rispetto ai fini della istituzione comunale.

Tanto più fortemente va richiamata l'attenzione delle competenti istituzioni dello Stato affinché opportunamente riflettano sul fenomeno di coinvolgimento dei pubblici amministratori con criminosi sodalizi e del ricorso dei primi a metodi marcatamente delittuosi ove si consideri che il Licandro affermava che il sistema era valso per tutti quei sindaci espressi dalle relazioni intercorrenti nei partiti tradizionali della città di Reggio Calabria; sistema secondo il quale la D.C., il P.S.I. ed i partiti laici minori si alternarono al Governo.

Lo spaccato sociale che emerge offre dunque alla Commissione un'impressionante, ininterrotta sequenza di illeciti accordi, di compromissioni di uomini politici, di finanziamenti che vengono sollecitati presso le autorità centrali della Capitale per poi svilupparsi in attribuzioni di commesse pubbliche alle quali sono correlate forme di peculato, corruzione, concussione e di abusi di ufficio, secondo una logica spartitoria che vede la cointeressenza, sotto questo aspetto parimenti illecita, di una variegata imprenditoria a sua volta referente delle formazioni politiche interessate alla illegale spartizione del pubblico denaro.

Fornendo spunti più precisi, giova ricordare che le dichiarazioni del Licandro hanno riguardato essenzialmente la realizzazione di due opere pubbliche: il centro direzionale dei servizi e le c.d. fioriere. L'appalto del primo venne aggiudicato alla società Bonifica di Giorgio De Camillis e, per una parte minore, al Consorzio di imprese C.M.C., ove era quella di Vincenzo Lodigiani ad avere la maggior consistenza.

3.6 A conferma poi delle dimensioni dei collegamenti tra la criminalità e la politica, diffuse nella provincia anche a livello periferico, la Commissione richiama il procedimento pendente presso gli uffici giudiziari di Palmi a carico di Viola Marcello cui si addebita di essersi fatto promotore di iniziative politiche-elettorali in Taurianova mediante la creazione di una lista civica piegata, secondo l'accusa, a strumento di criminalità per gestire direttamente dall'interno la «res publica». Fatto sicuramente non isolato ove si ponga attenzione alla circostanza che lo scioglimento del Consiglio comunale di Camini, cui sopra si è fatto cenno si basa sul coinvolgimento degli amministratori, derivante dal cosiddetto voto di scambio, al fine di ottenere, da parte delle cosche, non solo la semplice acquisizione di appalti per ditte da esse controllate, bensì un più ampio e generalizzato controllo di tutte le attività finanziarie proprie del Comune.

Altri casi ancora, in fase di indagini preliminari, di voto di scambio sono ipotizzate nei confronti dell'ex ministro democristiano Riccardo Misasi, il quale secondo alcuni collaboratori di giustizia avrebbe ottenuto l'appoggio di alcune organizzazioni criminali della fascia ionica, dell'ex sottosegretario socialista Salvatore Frasca e due componenti già del PLI per le elezioni dell'aprile 1991, BASTIANINI e MATAENA, oggi dell'U.C.D..

3.7 Dalle indagini svolte dalla DDA di Reggio Calabria nell'ambito della vasta operazione denominata «Olimpia», è emersa una nuova struttura della andrangheta, quale più adeguato e raffinato strumento di condizionamento del mondo della politica e delle istituzioni.

Alcuni collaboratori di giustizia e in particolare Gaetano Costa, già inserito ai massimi vertici della 'Ndrangheta, hanno infatti parlato dell'esistenza di una forma di verticizzazione della organizzazione, definita COSA NUOVA, realizzata dopo la pacificazione tra le «famiglie» a Reggio Calabria nel 1991, al termine della seconda guerra di mafia.

La funzione di COSA NUOVA è di garantire la pace tra le «famiglie», in particolare anche intervenendo nell'ambito delle faide familiari per eliminare il pericolo di vendette isolate e personali, introducendo invece la decisione concertata a livello collegiale di eliminazione di quanti vengano individuati come nemici. Ha inoltre la funzione di instaurare un'organizzazione a livelli stagni, così da evitare che eventuali collaboratori possano riferire su circostanze e persone.

Infine COSA NUOVA ha il compito di salvaguardare le alleanze interne e quelle con le organizzazioni similari di matrice siciliana, campana e pugliese, che, peraltro anche in regioni diverse da quelle di tradizionale origine hanno mostrato non di rado una reciproca tendenza alla collaborazione nello sviluppo di azioni delittuose prefigurando potenziali, future disponibilità a prestarsi reciproco appoggio.

COSA NUOVA, inoltre, avrebbe costituito, secondo le dichiarazioni di Costa, degli organismi, detti «camere di controllo», uno nella locride ed uno nella piana, con il compito di controllare tutta l'organizzazione.

Le «camere di controllo» composte dalle famiglie più in vista delle cosche calabresi, avrebbero anche riunioni comuni per le cose più importanti.

Tale riorganizzazione, a detta del Costa, avrebbe creato una saldatura e dato vita ad un piano strategico comune con Cosa Nostra, con la Camorra, e la Sacra corona Unita, per salvaguardare i processi in corso o già celebrati, le ricchezze accumulate, e in particolare «la gestione di comune accordo con massoneria, politica, istituzioni deviate».

Questa nuova strutturazione, che va a potenziare la capacità di penetrazione della 'ndrangheta nella pubblica amministrazione, nel mondo economico-imprenditoriale e politico, e che si aggiunge alla sua comprovata capacità di espansione nelle Regioni del Nord-Italia e all'estero (USA, CANADA, AUSTRALIA e GERMANIA), evidenzia tutta la pericolosità di tale organizzazione criminale.

Gli interventi di ampio raggio di forze dell'Ordine e Magistratura hanno certamente inciso in profondità nella struttura criminale. A fronte di tale encomiabile lavoro e impegno, che porta a ben sperare per il futuro, permangono tuttavia in Calabria condizioni di disordine amministrativo, mancanza di attivazione di controlli, degrado ambientale, livelli elevati di confusione disoccupazione, ed adattabilità ad un generale sistema di compromesso.

Sotto il profilo economico, l'assenza di un'articolata struttura produttiva di base, e di scelte di mercato opportunamente calibrate, la carenza di impegno da parte dello Stato, che per tanti anni si è limitato ad intervenire con forme di elargizione rivelatesi improduttive, di rendere adeguate ed efficienti le articolazioni pubbliche, contribuiscono a mantenere inalterate le condizioni nelle quali si è rafforzata la criminalità organizzata.

#### 4. CAMORRA E POLITICA IN CAMPANIA

4.1 L'analisi più recente e più completa dedicata dalla commissione Antimafia ai rapporti della criminalità organizzata con la politica in Campania, la si ritrova nella relazione sulla Camorra del dicembre 1993 <sup>(10)</sup>.

In quell'occasione, l'indagine riguardò quel fenomeno che fu denominato «il blocco politico-camorrista negli enti locali», fenomeno che apparve di particolare rilievo in considerazione del fatto che, in quella Regione, erano stati sciolti (fino a tutto il 1993) ben trentadue comuni per condizionamenti mafiosi. Le relazioni prefettizie che accompagnarono i decreti di scioglimento dei consigli comunali, denunciarono un livello di penetrazione del tutto peculiare da parte della camorra nella politica locale e nazionale. Si legge, nella relazione anzidetta: «*Gli organi elettivi subiscono condizionamenti da parte della criminalità organizzata la quale, in molti casi, non si accontenta di essere rappresentata nel Consiglio e nella Giunta, ma designa direttamente esponenti del sodalizio nelle cariche di sindaco, assessore e consigliere*».

Non mancano, in quel periodo, riscontri giudiziari sulla forza elettorale della camorra e sulle forze politiche e sui singoli politici esplicitamente sponsorizzati dall'organizzazione mafiosa. Funzionavano dei veri e propri comitati elettorali che finanziavano e preparavano le campagne elettorali e predeterminavano gli incarichi da ricoprire. Seguiva, poi, la spartizione, in favore delle imprese legate alla camorra, delle commesse e degli appalti pubblici.

A parte alcuni casi in cui i voti sono stati concentrati intorno a partiti minori <sup>(11)</sup>, le forze politiche di riferimento della Camorra furono, in Campania, la Democrazia Cristiana ed il Partito Socialista Italiano.

Occorre, ora, verificare se, in relazione alla efficace azione di contrasto posta in essere dalle forze dell'ordine e dalla magistratura campana e al mutato quadro politico che ha visto scomparire dallo scenario quegli stessi partiti che erano stati interessati (più o meno volontariamente) dal fenomeno di sponsorizzazione, la organizzazione campana continui ancora a percorrere la strada dell'infiltrazione nel tessuto socio economico attraverso la politica, ovvero se abbia trovato nuove modalità di presenza per influire nelle scelte di amministrazione del territorio. Tra tutti, infatti, il caso campano, è quello che presenta più variabili possibili di un nuovo modo di operare; e ciò, perchè, in quella Regione, più forte è stato il riconoscimento della camorra con i partiti politici non più esistenti.

4.2 Dall'esame degli atti giudiziari, in particolare della Procura della Repubblica di Napoli, emerge, per quanto di competenza della commissione e quindi a prescindere dalle singole eventuali responsabilità di natura penale, il fondato convincimento che l'apparato pubblico, a livello locale come a livello nazionale, sia stato permeato da comportamenti

<sup>(10)</sup> Relazione «Camorra e politica» approvata dalla commissione parlamentare antimafia il 21 dicembre 1993 (Doc.n 12. XI Legislatura, Paragrafo 18, Parte III).

<sup>(11)</sup> È, per esempio, il caso del Comune di Quindici (AV.) dove ben 17 consiglieri su 20 furono eletti nella lista del P.S.D.I., caduta nelle mani del clan Graziano che designò il suo capo (Carmine Graziano) alla carica di sindaco.

delinquenziali per gli illeciti legami con la criminalità camorrista, di diffusione tale che, anche per la loro persistente impunità, erano ormai divenuti un costume.

Si tratta di collegamenti che non possono non suscitare grave allarme per quantità e qualità, come è dimostrato anche dall'arresto negli ultimi due anni di alcuni ex-parlamentari, anche con alte funzioni governative; di alcuni magistrati e appartenenti alle Forze dell'ordine, anche di grado elevato.

Anche a livello di amministrazioni locali, la vastità delle compromissioni con la criminalità organizzata, appare nella sua vastità ove si consideri che in 92 comuni in provincia di Napoli, 71 sono stati sciolti e 16 per condizionamento con la malavita, e in tutta la Campania, per gli stessi motivi ben 32.

Le collusioni, di estesa portata, assumono in Campania così come nelle altre regioni meridionali, un rapporto trilaterale di interazione tra esponenti politici, imprenditoria privata e cooptivistica e camorra, che in pratica è valso ad introdurre, in modo organico e su di un piano paritario, tale organizzazione criminale nel settore delle commesse pubbliche secondo un meccanismo consolidato che ha trovato un'ulteriore conferma nell'esito delle indagini della recentissima operazione della DDA di Napoli, denominata «KATANA».

A prescindere da casi specifici il meccanismo per tutte le imprese, private e cooperative, era il medesimo.

Un esponente politico si adoperava per l'affidamento dell'appalto di un'opera pubblica ad una impresa di «fiducia». La stessa impresa doveva versargli per tale attività una tangente e doveva poi entrare in contatto con l'organizzazione camorrista che controllava il territorio sul quale doveva insistere l'opera pubblica e pagare un'altra tangente, quantificata nel 3%. La camorra inoltre imponeva subappalti o altro tipo di contratti (come ad es. i noli, movimenti terra ecc.) ricambiando poi il politico, quale soggetto motore dell'operazione, con il controllo del voto da convogliare verso il medesimo e con altri scambi di favori da concordarsi secondo un'intesa di ampia collaborazione.

Un meccanismo, questo, peraltro non nuovo, ove si consideri che Carmine Alfieri riferisce di come, dopo il sequestro Cirillo, tutta l'attività economica di alcuni imprenditori risentì dell'intreccio che si era creato tra i cutoliani e il sistema politico-economico, e che proprio all'origine dello scontro tra il clan Nuvoletta e quello dello stesso Alfieri vi era il controllo delle attività imprenditoriali. I Nuvoletta già da tempo avevano instaurato tali rapporti con il potere imprenditoriale e il potere politico. Lo scontro tra i due clan non era perciò finalizzato a realizzare tangenti bensì l'ingresso nel circuito delle assegnazioni delle grandi concessioni di opere pubbliche.

Il politico gestiva l'assegnazione dell'appalto facendo da mediatore tra le grandi imprese private e cooperative del nord e centro Italia e la camorra ai fini della imposizione delle tangenti e dei subappalti a ditte locali gradite alla camorra stessa, in una gestione complessiva della operazione da parte di politici, imprenditori e camorristi direttamente rappresentati «in totale fusione». Ciò consentiva secondo lo stesso Galasso, a ciascuna ditta-appaltatrice o subappaltatrice di pagare le tangenti ai politici e alla camorra attraverso le false fatturazioni o sovrappatture che destinava anche ad una propria autonoma finalità di profitto. Le so-

vrafatturazioni e false fatturazioni non servono infatti ai diversi imprenditori soltanto a procurarsi fondi «neri» per pagamenti imposti dalla criminalità, ma come è stato constatato dall'autorità inquirente di Napoli nelle indagini in questione, anche per costituire occulte riserve destinate al pagamento di tangenti a forze politiche, o alla costituzione di depositi in nero all'estero.

In questa «totale fusione», raggiunta negli anni attraverso accordi di vantaggi reciproci sempre più estesi e programmati difficilmente l'imprenditore può rappresentarsi come vittima, fruendo peraltro anche del vantaggio della alterazione delle gare d'appalto, quasi sempre pilotate, e degli stessi termini contrattuali nel corso dello svolgimento dell'opera pubblica.

Infatti, secondo le emergenze delle indagini in questione, è nella fase esecutiva degli appalti che si realizza l'illecito rapporto tra imprenditoria, comunque connotata, politici e burocrati corrotti e la componente camorrista locale, attraverso lo strumento rappresentato dall'affidamento in subappalto di una quota di lavori, talvolta anche superiore al 40%, limite introdotto dalla legge n. 55 del 1990, ad imprese rappresentanti gli interessi della camorra, così che per le ditte del nord l'impresa o le imprese collegate nel luogo al clan camorrista erano un punto di riferimento.

Una circolarità di interessi intersecantisi ma anche autonomi, elevati a sistema, ed un costo altissimo per la collettività, che sembra comunque non essere cessato.

Proprio per tale verifica la Commissione ha deciso di effettuare un'inchiesta sulla realizzazione dei lavori dell'Alta Velocità sulla rete ferroviaria Roma-Napoli.

4.3 Il momento di accelerazione e del salto di qualità della collusione, via via più generalizzata e sistematica, tra potere camorristico, politico e imprenditoriale, viene individuato dalla A.G. di Napoli nei complessi retroscena del sequestro Cirillo. L'organizzazione camorristica, che fino a quella vicenda aveva esperito e controllato un ampio spettro di attività criminali dal contrabbando al traffico di stupefacenti, dalle estorsioni a commercianti e imprenditori, peraltro già sistematizzate, assurge a soggetto «legittimato» a interloquire, in una posizione, peraltro, sempre più di forza, con politici, nazionali e locali, e imprenditori, per lo sviluppo ciascuno dei propri interessi nella totale illegalità dei metodi adottati.

Questo rapporto perverso iniziato in conseguenza del sequestro Cirillo con Raffaele Cutolo, è proseguito fino ad epoca recente con il clan vincente dell'Alfieri, che pure sostiene di avere iniziato quel medesimo tipo di rapporti, già molto tempo prima dell'affermazione di Cutolo, con numerosi esponenti del mondo politico, come ad esempio con l'ex senatore PATRIARCA, stretto collaboratore di GAVA e altri politici che pure avevano richiesto il suo sostegno.

4.4 Lo sviluppo delle indagini sulle ipotesi di reità già emerse dal 1993, poste in rilievo dalla Commissione parlamentare della precedente legislatura, hanno supportato e ancor più ampliato le responsabilità dell'ex ministro dell'interno Antonio GAVA e della sua corrente nella contiguità con ambienti della camorra.

Nel settembre 1994 la DDA di Napoli ha chiesto e ottenuto dal GIP l'emissione di provvedimenti cautelari per l'ex senatore Gava. Tra le al-

tre ipotesi di reato, è contestato a Gava l'intervento effettuato a metà degli anni '80 per impedire lo sviluppo delle indagini in corso a Foggia volte ad accertare i rapporti tra la camorra e Pasquale Casillo, tratto in arresto nell'aprile 1994 per vari reati e associazione a delinquere di tipo mafioso.

Inoltre gli accertamenti giudiziari ipotizzano che Gava e Cirino Pomicino, già ministro del Bilancio, sostenevano ciascuno gli interessi di due oligopoli dell'industria agroalimentare, rappresentati rispettivamente da Pasquale Casillo e Franco Ambrosio, peraltro in violento conflitto tra loro per il dominio di quel mercato e dei relativi finanziamenti pubblici. Secondo l'accusa la composizione del contrasto avvenne per l'intervento del capo della camorra «vincente» Carmine Alfieri e si concluse con l'impegno di Pomicino di risarcire Casillo con un nuovo patto per la filiera cerealicola.

Infine il 17 luglio 1995 il GIP del tribunale di Napoli ha rinviato a giudizio Antonio Gava per concorso in associazione a delinquere di stampo camorristico. Peraltro nel procedimento a carico del clan Alfieri, sono stati tratti in arresto per associazione mafiosa altri quattro ex parlamentari e indagati altri tre, tra cui l'ex ministro del Bilancio Cirino Pomicino.

4.5 Dopo le dimissioni del prefetto di Napoli Umberto Improta, da lui stesso presentate per agevolare e rendere più rapido il corso degli accertamenti giudiziari, la recente richiesta del GIP di Napoli di autorizzazione all'arresto per il senatore Carmine Mensorio, attualmente parlamentare del CCD, e presidente della Commissione Parlamentare d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo, indica un terreno di indagini per molti versi inedito. Il 9 agosto scorso la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha accolto a maggioranza (con 12 voti a favore e 8 contrari) l'istanza del giudice di merito. Qualora l'assemblea del senato dovesse confermare l'orientamento della Giunta, si tratterebbe del primo caso nella XII legislatura di un parlamentare sottoposto a misura cautelare, secondo una procedura che ha ridotto al solo passaggio delle misure restrittive il filtro del potere legislativo sulle inchieste penali a carico di un suo componente.

Da un lato la DDA di Napoli ipotizza il concorso dell'esponente politico nell'associazione camorristica, con l'accusa di aver favorito il rilascio della licenza a un istituto di vigilanza privata controllato dalla camorra.

D'altro lato è proprio tale oggetto dell'interesse camorristico che sarebbe stato protetto (in concorso peraltro con pubblici funzionari addetti al controllo di polizia) a suscitare inquietanti interrogativi.

Se venissero confermate le accuse degli inquirenti, i fratelli Antonio e Carlo Buglione, concessionari della polizia privata «La Vigilante 2» creata con capitali di provenienza del crimine organizzato, rappresenterebbero la punta emergente di un più grave fenomeno: il passaggio a forme sistematiche e pubbliche, perchè legalmente configurate, di attività di controllo del territorio, oltre che di speculazione in un settore delicatissimo.

Dalla guardiania illegale l'evoluzione avrebbe condotto al servizio di protezione imposto sotto l'ombrello di una regolare licenza; dall'estorsione violenta si sarebbe arrivati all'intimidazione indiretta ed impersonale e con l'ostentazione di coperture istituzionali esplicite; dalla custo-

dia clandestina di armi si sarebbe usufruito della possibilità di promuovere l'organizzazione legale di uomini armati, addestrati e accasermati; dalle bande di quartiere e di paese il taglieggiamento verrebbe demandato a un corpo di pretoriani ufficializzato.

I legami che la DDA indica tra i titolari della «Vigilante 2» e la camorra di Carmine Alfieri aprono un panorama di accertamenti, da condurre in modo analitico, su una delle forme in cui può manifestarsi la legittimazione della forza di intimidazione del vincolo mafioso sul territorio e, in particolare, su categorie bersaglio privilegiato dell'estorsione, quali i piccoli imprenditori. Laddove infatti lo Stato non è in grado di garantire la sicurezza dei beni, e dunque concede a dei privati di surrogarne il ruolo con l'organizzazione di servizi e di uomini armati, l'accaparramento della vigilanza privata da parte dell'associazione criminale rappresenta, per così dire, la conclusione di un processo circolare: la consacrazione di un'area di contropotere del crimine.

##### 5 RAPPORTI COLLUSIVI TRA CRIMINALITÀ E POLITICA IN PUGLIA.

5.1 In tutta la Regione si è registrato un condizionamento diffuso e talvolta una vera e propria collusione tra esponenti politici e l'organizzazione criminale denominata Sacra Corona Unita, tale che, per quanto questa organizzazione non presenti le caratteristiche di radicamento profondo, consolidato e pervasivo di ogni strato sociale da esercitare un controllo di tutte le attività del territorio, come nelle regioni fin qui esaminate, ha comunque fatto sentire i suoi effetti negativi, in particolare nel settore degli appalti di opere pubbliche, dello smaltimento dei rifiuti, delle frodi comunitarie e soprattutto nel settore della sanità privata.

5.2 Emblematica, infatti, del sistema affaristico clientelare tra classe politica, criminalità organizzata e imprenditoria, è la vicenda della gestione delle Case di Cura riunite a Bari, oggetto di indagine, e in parte già conclusa con la verifica processuale, della Direzione Distrettuale Antimafia di quel capoluogo.

Lo scorso 1° luglio il tribunale di Bari ha inflitto, con giudizio abbreviato, a Francesco CAVALLARI, titolare e amministratore della suddetta struttura sanitaria, la pena di 22 mesi di reclusione per numerosi reati di tipo societario e fiscale e per associazione per delinquere di tipo mafioso.

L'esiguità della pena è dovuta alla collaborazione del CAVALLARI che dopo il suo arresto, nel luglio 1994, ha reso agli inquirenti ampie dichiarazioni che hanno consentito di ripercorrere tappe e collusioni della illecita e rapida carriera del Cavallari stesso.

Costui, approfittando del momento di particolare crisi in cui versava il servizio sanitario pubblico e in particolare il policlinico di Bari, di cui peraltro furono chiusi con interventi della Autorità Giudiziaria alcuni padiglioni negli anni 1983/84, e agevolato da una legislazione statale che negli anni '70 era diretta a favorire l'iniziativa privata nel settore sanitario, iniziata la sua attività come semplice rappresentante, si inseriva nella imprenditoria sanitaria, fondando nel 1976 la società «Nova Salus» e nel 1978 le «Case di Cura riunite s.r.l.».

Nel giro di pochi anni Cavallari riuscì poi ad acquisire otto cliniche private e a costruirne due nuove, grazie anche al momento parimenti fa-

vorevole offerto da una classe politica prevalentemente protesa ad affermare il proprio potere personale anche contro l'interesse generale, che gli consentiva appunto di sviluppare la sua politica imprenditoriale con metodi clientelari e truffaldini e accordi di tipo mafioso.

L'accordo stretto da Cavallari, da un lato con politici disponibili e corrotti, dall'altro con la criminalità organizzata operante nel territorio cittadino gli apportava un duplice vantaggio: il controllo, attraverso l'organizzazione criminale, della propria struttura imprenditoriale dall'interno contro ogni manifestazione di dissenso; la possibilità di far convogliare, sempre tramite quella organizzazione, i voti a quei candidati che, in elezioni politiche e/o amministrative, gli avessero garantito di ricambiare l'illecito sostegno ricevuto con cospicui vantaggi economici di svariate decine di miliardi in danno della Regione Puglia.

Questo sistema veniva mantenuto da Cavallari anche accrescendo enormemente il numero dei dipendenti delle C.C.R., arrivati ad un ammontare di 2260, alla data dell'accertamento del 18/11/1993, a fronte di 984 posti letto. Tra il personale molti collegati alla criminalità organizzata, molti i detenuti e relativi familiari, molti fatti assumere da sponsor malavitosi, che non solo percepivano indebitamente lo stipendio non essendo quasi mai o mai presenti sul posto di lavoro, ma percepivano anche somme aggiuntive per le più diverse causali.

Pertanto, per quanto Cavallari potesse fare ricorso ai metodi mafiosi della criminalità organizzata per intimidire la concorrenza, così come nel caso della clinica privata Villa Anthea, i cui titolari furono in pratica costretti a cedere l'impresa, per «risolvere» controversie sindacali e di lavoro, tuttavia il gruppo societario facente a lui capo, viveva in una precaria situazione finanziaria. Egli, infatti non solo si era trovato ad affrontare un maggior costo economico per il personale in esubero e nullafacente dell'importo di decine di miliardi, ma anche ad accollarsi un ulteriore aggravio determinato dal ricorso massiccio al credito bancario.

Un quadro assolutamente inquietante e anche sconcertante per l'interrogativo di come tali fatti possono essersi protratti per molti anni, tanto più ove si consideri che già dal 1986 erano state avviate indagini sulla base di denunce e altri indizi, ma conclusesi con formale proscioglimento istruttorio.

5.3 Parimenti emblematica dell'esistenza di sacche di interazioni delittuose tra esponenti politici, imprenditori e malavita organizzata è il caso dell'incendio del teatro Petruzzelli a Bari, per il cui ex gestore Francesco Pinto è stato richiesto il rinvio a giudizio dalla DDA di Bari a fine luglio 1995 per il reato, tra gli altri, di associazione di tipo mafioso con associati alla criminalità organizzata locale.

A prescindere dall'esito del procedimento non può non sottolinearsi la serie concatenata degli atti di corruzione esercitata sugli organi di controllo della Pubblica Amministrazione.

La vicenda, peraltro molto complessa negli accertamenti, trova la sua origine negli interessi convergenti di politici, amministratori e imprenditori locali di trasformare il teatro, ad incendio avvenuto, da proprietà privata in ente pubblico, al fine di ottenere l'accesso ai finanziamenti per gli enti lirici, elargiti dall'allora Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

Interessi questi, secondo l'accusa, che andavano peraltro a convergere con gli interessi specifici del Pinto, oberato da ingenti debiti e costretto a prestito usurario, che pure bene introdotto nel mondo politico, manteneva frequentazioni con ambienti della criminalità organizzata.

5.4 Si richiama anche la vicenda dell'imprenditore Casillo, già citata nell'ambito delle collusioni criminali in Campania, per il quale la magistratura di Foggia nel 1985 aveva individuato i collegamenti con la camorra. Le indagini all'epoca furono ostacolate da probabili pressioni, tant'è che solo dopo quasi 10 anni i magistrati della DDA di Napoli hanno ripreso, con risultati positivi, il procedimento per associazione a delinquere di stampo mafioso a carico del Casillo e altri.

5.5 Non può non menzionarsi il caso dell'attuale sindaco di Taranto Giancarlo Cito, già sospeso dalla sua carica di consigliere comunale nel 1993 per i suoi numerosi trascorsi penali e rinviato a giudizio nell'autunno del 1994., per favoreggiamento e concorso in omicidio volontario.

Nel provvedimento si fa riferimento alla collusione del Cito con la criminalità organizzata della provincia ed in particolare con il clan dei fratelli Riccardo e Gianfranco Modeo.

Sicuramente una vicenda controversa nel merito delle accuse, nelle quali è inopportuno entrare, ma dalla quale comunque è opportuno trarre un motivo di riflessione circa la compatibilità di un mandato elettivo con simili ipotesi di accusa, fondate o meno che siano, e la inadeguatezza della normativa al riguardo.

Le inchieste intraprese dalle DDA di Bari e di Lecce dalla primavera del 1993 consentono di ricavare le caratteristiche di un modello molto evoluto ed originale di connessione tra ceto politico, settori imprenditoriali anche di dimensioni monopolistiche e organizzazioni criminali sul territorio.

5.6 La relazione approvata nel 1993 dalla Commissione nella XI Legislatura denunciava «segnali di interferenze della criminalità organizzata nella vita politica; segnali che vanno nella direzione della collusione tra presenze criminali ed amministratori pubblici (vi sono casi di amministrazioni disciolte e di amministratori sospesi) ovvero nella direzione opposta e cioè nelle intimidazioni nei confronti di quegli amministratori che cercano di creare fronti comuni contro la criminalità (comuni di Francavilla Fontana, Cellino, Torchiarolo, Sandonaci, S. Vito dei Normanni)».

Quanto agli «organi preposti al controllo» - proseguiva la relazione - «non appaiono in grado di incidere, in modo determinante, sulla correttezza sostanziale dell'attività delle Amministrazioni controllate».

Due anni dopo il panorama presenta dei significativi cambiamenti. Si è interrotta, a quanto sembra, la spirale di violenze dirette agli amministratori locali. Sono state disciolte altre amministrazioni locali (Gioia del Colle, Modugno, Trani, Terlizzi) ed è stata prolungata la gestione commissariale di altre.

Alcune inchieste in corso segnalano tuttavia la persistenza di legami tra ex appartenenti alla classe politica e la criminalità comune. Uno dei settori in cui tale incontro si verifica è quello dell'usura (caso dell'ex parlamentare Visibelli).

## 6. UNA COSTANTE: LO STRAGISMO MAFIOSO.

6.1 Con gli attentati della primavera-estate del 1993 si è avuta la dimostrazione ulteriore di come il *modus operandi* della criminalità di tipo mafioso comprenda, in particolari congiunture, il ricorso all'attentato stragista.

Nei casi in cui si è manifestato il ricorso alla carneficina indiscriminata, affiora un tratto comune: la strage come comunicazione dissuasiva rivolta alla «politica» affinché intervenga per bloccare delle indagini in corso sul crimine organizzato, quando esse presentano rischi tali da ledere interessi strategici delle cosche.

È risultato essere di questa natura la reazione di Cosa Nostra, dopo che la risposta istituzionale segnò una svolta storica nel settembre del 1984 quando l'Ufficio istruzione del Tribunale di Palermo emise gli ordini di cattura per oltre 400 affiliati a Cosa Nostra. La mafia siciliana replicò con una carneficina, consumata il 23 dicembre 1984 sul treno Rapido 904. Una sentenza passata in giudicato ha messo in evidenza che l'attentato fu realizzato mediante la cooperazione tra Cosa Nostra (per il tramite di Giuseppe Calò, componente della Commissione di quella organizzazione), la camorra e settori del terrorismo di destra. Di recente si sono riaperte le inchieste per l'attentato al treno nei pressi di Reggio Calabria, in concomitanza con i violenti disordini del 1970 nella città. Egualmente in questo caso si indaga sulla cooperazione tra 'ndrangheta ed eversione.

Anche in altre regioni la criminalità organizzata ha compiuto dei tentativi di strage ai danni di viaggiatori sui treni, come è stato constatato nel 1991 in provincia di Lecce.

Da numerosi processi emergono diversi elementi che fanno ritenere lo stragismo un'ulteriore modalità di aggressione delle «mafie», tra gli altri esempi vale menzionare come anche nel procedimento che trae spunto a Napoli dalle indagini sugli appalti ricevuti dall'impresa camorrista AGIZA si trovano riferimenti sull'ipotesi stragista (in questo caso di Cutolo nel 1979) come modalità di interlocuzione con il personale politico collegato: nel caso di «tepidezza» nell'assicurare protezione o neutralità giudiziaria verso l'associazione mafiosa.

È impressionante come l'ipotesi della strage a scopo dimostrativo sia stata presa in esame più volte in circa 20 anni (ve n'è traccia anche nell'inchiesta sul banchiere Sindona). Con la sentenza definitiva per la strage del 23 dicembre 1984 è divenuta una tesi giuridicamente confermata. Anche lo sviluppo delle recenti indagini sugli attentati della primavera-estate del 1993 ripercorre uno schema incentrato sull'«avvertimento».

La strage come mezzo di annientamento degli avversari resta comunque una costante nella storia della mafia: da Ciaculli (1963) a Viale Lazio (1970) fino alle autobomba per eliminare i magistrati titolari di inchieste (Chinnici, Palermo, Falcone, Borsellino).

Se risulterà fondata l'attribuzione a Cosa Nostra della responsabilità delle devastazioni a Roma in via Fauro e alle Chiese di San Giorgio al Velabro e San Giovanni in Laterano, a Firenze all'Accademia dei Georgofili e in via Palestro a Milano, dovranno essere valutate le implicazioni che rinviano a nuove modalità di regolazione dei rapporti con la politica: dalla collusione al conflitto.

### 6.2 *Gli attentati del 1993*

Il 28 luglio 1995 la Commissione ha dedicato una seduta all'approfondimento della «questione stragi» dell'estate 1993, ascoltando il Procuratore della Repubblica di Firenze, che tratta unitariamente, per competenza, tutti quegli episodi.

Il Procuratore che in quella sede ha fornito alla Commissione ulteriori atti processuali, oltre quelli già inviati compatibilmente con lo stato delle indagini ed il correlato segreto che allo sviluppo di esse si impone, ha ribadito, come già in precedente audizione, che tutti gli episodi, secondo concordanti dichiarazioni di collaboratori di giustizia, configurerebbero un'azione di pressione sullo Stato per variare le norme del regolamento penitenziario ed in particolare il regime dell'art. 41-bis.

In particolare il Procuratore della Repubblica di Firenze sottolinea come questi episodi stragisti attuino una strategia di livello diverso rispetto a quello tradizionale, consistita: nell'agire con attentati, molto complessi eppure ben organizzati nella loro attuazione, fuori della Sicilia; nell'aver fatto proprie tecniche e modalità di terrorismo indiscriminato; nell'aver mutato obiettivo dalle persone alle cose di interesse artistico in quanto, nella loro insostituibilità, avrebbero recato un danno irreparabile allo Stato. Peraltro le motivazioni in alcuni episodi si diversificano: l'attentato alle chiese sopraindicate in Roma, avrebbe dovuto essere la risposta alla posizione del Pontefice di netta e accesa condanna della mafia, espressa nel suo viaggio in Sicilia nel maggio 1993; l'attentato a Maurizio Costanzo sarebbe stato diretto a colpire il giornalismo «antimafia», avendo il medesimo manifestato, nel corso di una trasmissione televisiva, il proprio compiacimento per l'arresto di Riina e avendo sottoposto a domande considerate «imbarazzanti» una donna della famiglia Madonia. Trattandosi di fatti che, al di là della individuazione degli autori materiali, presentano una grande complessità per quanto attiene la ideazione degli stessi, stante il carattere di assoluta novità che presentano il Procuratore della Repubblica di Firenze ha riferito di avere operato un altro fascicolo processuale nel quale raccogliere tutti gli elementi utili ad accertare la più ampia strategia ad essi sottesa, gli strateghi e le convergenze di interessi diversi.

### 6.3 *Lo stragismo della 'ndrangheta.*

Lo sviluppo delle indagini della DDA di Reggio Calabria (Operazione Olimpia, luglio 1995) consolida un'ipotesi che prese corpo nel 1984 dall'istruttoria del c.d. maxiprocesso di Palermo: la tessitura di una trama tra settori dell'eversione di destra e la mafia. Riattribuendo le responsabilità per l'attentato stragista che nella primavera del 1970 fece numerose vittime nei pressi di Gioia Tauro tra i passeggeri del treno «Freccia del Sud», la Procura reggina individua un collegamento tra la cooperazione 'ndranghetista-eversione neofascista in occasione della rivolta per l'attribuzione del capoluogo di regione, e il tentativo del capo del Fronte Nazionale (gruppo di estrema destra) Junio Valerio Borghese di ottenere dal boss Luciano Liggio la partecipazione di Cosa Nostra al golpe programmato per l'8 dicembre del 1970. Di queste vicende parlò, in udienza, il collaboratore di giustizia Tommaso Buscetta. Esse vennero, involontariamente, confermate dallo stesso Liggio nel corso di un

confronto con il primo disposto nell'aula del processo dal presidente della Corte d'assise.

Il sabotaggio del treno «Freccia del Sud», e le vittime innocenti che provocò, suggellarono l'avvio di un legame che in diverse occasioni si è riattualizzato. In ogni caso affermarono una delle vocazioni che troveranno espressione negli anni successivi: la strage come monito allo stato e, al tempo stesso, espressione di una collusione con i settori deviati degli apparati pubblici.

#### 7. LA PRESENZA DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA NEGLI ENTI LOCALI. LA CONGRUITA DELLA NORMATIVA SULLO SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI.

7.1 Nel corso di questa legislatura la Commissione parlamentare antimafia ha visitato quindici comuni di cui quattro in Sicilia; sei in Calabria; tre in Campania; due in Puglia.

Ha, inoltre, esaminato le realtà locali di altri sedici comuni in Calabria, e quindici in Campania, per un totale, quindi, di quarantasei comuni (1).

In tali Comuni si è proceduto all'audizione di sindaci, assessori comunali, consiglieri comunali, commissari straordinari, realtà socio-economiche locali.

Sono state redatte relazioni specifiche sui comuni di Niscemi, San Giuseppe Jato, Corleone e Gela per la Sicilia; Reggio Calabria e Catanzaro per la Calabria; sulla Campania e sulla Puglia.

Dall'inizio della legislatura sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose negli organi elettivi, - sulla base delle disposizioni contenute nel D.L. 31 maggio 1991, n. 164, convertito nella legge n. 221 del 22 luglio 1991 - n. 7 consigli comunali (2).

Dall'entrata in vigore della predetta normativa, sono stati complessivamente sciolti per fatti legati ad infiltrazioni mafiose ben 83 consigli

(1) In Sicilia sono stati visitati i Comuni di Gela, Corleone San Giuseppe Jato e Niscemi.

In Calabria la Commissione si è recata a Reggio Calabria, Catanzaro, Crotone, Locri, Palmi e Vibo Valentia. Inoltre sono stati sentiti i capi delle amministrazioni (sindacati e commissari straordinari) dei comuni di Gioia Tauro, Molochio, Lametia Terme, Isola Capo Rizzuto, Cutro, Cirò Marina, Petilia Policastro, Stefanaceni, Cessaniti, Nicotera, Rombiolo, Limbadi, Acquaro, Arena, Serra san Bruno e San Calogero.

In Campania La Commissione ha visitato Caserta, Napoli e Salerno ed ha sentito gli amministratori (sindaci e commissari straordinari) di Santa Maria Capua Vetere, Casal di Principe, Aversa, San Cipriano di Aversa, Pignataro Maggiore, Villa Literno, Acerra, San Antonio Abate, Torre Annunziata, San Antimo, Giugliano, Casandrino, Nocera Inferiore, Scafati e Pagani.

In Puglia la commissione si è recata a Bari ed a Lecce.

(2) Si ritiene utile riportare stralci del testo della disposizione di legge:

\*1 - Fuori dei casi previsti dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'art. 14, comma 5, emergono elementi su collegamenti diretti ed indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonchè il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano dati da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. OMISSIS

comunali di cui 24 in Sicilia, 36 in Campania, 21 in Calabria, 7 in Puglia, 1 in Basilicata ed 1 in Piemonte (\*).

Per 61 Comuni si sono tenute nuove elezioni amministrative e si è tornati a gestione ordinaria. A tutt'oggi sono ancora in regime di commissariamento n. 22 consigli comunali.

7.2 I dati come sopra proposti indicano che, nel corso dell'ultimo biennio vi è stato un progressivo ridursi dei provvedimenti di scioglimento. A fronte di tale dato la Commissione deve interrogarsi sulle ragioni della contrazione del fenomeno e cioè se essa sia stata causata da una sorta di risanamento della vita amministrativa locale, da una maggiore oculatezza degli elettori nella scelta dei candidati; da modificazioni esterne causate dal mutamento del quadro politico generale ovvero da una crisi dello strumento dello scioglimento e quindi ad un ripensamento sull'efficacia della stessa normativa antimafia contemplante le specifiche sanzioni nei confronti degli enti locali.

Probabilmente la risposta più congrua al quesito è nel senso che vi è stato un concorso delle varie cause sopra indicate a determinare il fenomeno. Tuttavia i dati obiettivi raccolti in occasione dell'osservazione di singole realtà locali, impongono un esame più puntuale.

7.3 Occorre, innanzitutto, tentare - sulla base di una attenta lettura dei decreti di scioglimento, - uno screening dei motivi che hanno determinato il provvedimento, o, meglio, analizzare le peculiarità che hanno caratterizzato le singole amministrazioni, ricercando - al di là delle vere e proprie attività criminali - i tratti comuni dell'amministrare mafioso.

Si tratta di un processo ricognitivo che si ritiene indispensabile perchè soltanto attraverso la piena comprensione delle complesse procedure di appropriazione da parte della criminalità organizzata di una intera amministrazione, ci si può dotare di adeguati strumenti di contrasto. Ed anche perchè, considerata la gravità della sanzione che, di fatto consiste in una sospensione della democrazia rappresentativa, occorre ricercare e dettare criteri uniformi per non lasciare alla mera discrezionalità dei prefetti la possibilità, o no, di intervenire nella delicatissima materia.

Occorre individuare, quindi, (utilizzando un processo cognitivo per quanto possibile neutrale) gli *indici* che esprimono la *mafiosità* ed il grado di penetrazione nell'ente locale; i parametri per misurare - al di là di ogni possibile arbitrio - i livelli di condizionamento da parte della

2 - Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri  
OMISSIS

3 - Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi e nei novanta giorni successivi si procede al rinnovo degli organi.  
OMISSIS

4 - Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente... OMISSIS

5 - quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonchè da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari.\* OMISSIS.

(\*) Per l'elenco dei consigli disciolti per infiltrazioni mafiose si rimanda al documento n. 625 acquisito dalla Commissione in data 14 luglio 1995 protocollo n. 3000.

criminalità organizzata sulla vita istituzionale e sulle opzioni politiche degli enti territoriali.

7.4 Va, preliminarmente, premesso che le organizzazioni criminali di stampo mafioso, anche là dove godono di un totale controllo del territorio, non possono prescindere da una sorta di consenso sociale da parte della popolazione residente che, in una certa misura deve interpretare la presenza mafiosa anche in chiave di scambio tra reciproche utilità.

Ed, infatti, l'organizzazione criminale, oltre ad garantire una sorta di pax mafiosa (che, normalmente viene turbata solo quando i vari clan hanno motivi di conflitto territoriali) assicura, attraverso un modello amministrativo che appare ricorrere in tutte le entità colpite dai provvedimenti di scioglimento, vantaggi ed una sorta di *benefit* alla cittadinanza che, in qualche modo, si ritiene compensata dalla compressione di talune libertà.

L'esame dei bilanci e delle gestioni dei comuni disciolti presentano tutti, infatti, le seguenti caratteristiche:

- non vengono riscossi (nella totalità o parzialmente) i tributi comunali, soprattutto quelli relativi alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, alla erogazione dell'acqua e della elettricità;
- non vengono erogate sanzioni di carattere amministrativo e non vengono notificati processi verbali di accertamento da parte di altri organi;
- non vengono effettuati controlli sul pagamento delle tasse di proprietà dei veicoli e sui canoni televisivi;
- vengono effettuate numerose assunzioni di personale precario (per pochissimi mesi, con incarichi rinnovati più volte, il che genera la necessità di dovere continuamente rivolgersi al proprio protettore) per l'espletamento di molti servizi comunali. Ciò, nonostante gli organici dei comuni rimangano perennemente carenti;
- non vengono varate le normative secondarie (piani regolatori, regolamenti di polizia urbana, regolamenti per l'esercizio delle attività artigianali e del commercio) sicchè viene consentito a tutti di praticare (con il consenso delle famiglie egemoni, con il pagamento della tangente ovvero, più semplicemente, con il complice silenzio delle autorità locali) il più ampio abusivismo in tutti i settori.

Tutti questi fattori, oltre che a coinvolgere gran parte della cittadinanza nella pratica della illegalità, hanno creato un oggettivo cemento di interessi intorno al modello dell'amministrare mafioso generando, talvolta, vere e proprie resistenze al ripristino delle situazioni *legali*, ritenute lesive delle situazioni di *vantaggio* conseguite (<sup>15</sup>) La logica di scam-

(<sup>15</sup>) Nel corso delle varie audizioni tenute con gli amministratori dei comuni disciolti (Gioia Tauro, Molochio, Casal di Principe, Acerra San Antonio Abate, Torre Annunziata, Casandrino, Nocera inferiore) i commissari straordinari hanno denunciato una vera e propria opera di boicottaggio da parte della burocrazia municipale ed una carenza a collaborare da parte della cittadinanza che, in molte occasioni, ha accolto con vive pretese i provvedimenti adottati per sanare le situazioni più compromesse. Spesso all'adozione dei piani regolatori od al varo di regolamenti comunali diretti a disciplinare il commercio ed i servizi comunali, sono seguite vere proprie sollevazioni popolari da parte di settori che ormai da tempo hanno organizzato la propria attività economica e la loro stessa esistenza intorno all'abuso ed alla vio-

bio domina quindi, nelle zone fortemente caratterizzate dalla presenza mafiosa dove alla rivendicazione dei propri diritti si preferisce ricorrere alla protezione ed alla collusione. Il regime di illegalità trova un compenso nel favore; l'estorsione ed il pizzo trovano compenso nella evasione fiscale.

7.5 Da parte sua, la mafia, non si contenta soltanto di esercitare la sua azione di governo nell'ente locale. Non rinuncia alla sua vocazione affaristica e l'occasione dell'amministrare offre lo spunto per ulteriori intrecci con la politica e con l'imprenditoria.

Nei comuni ad accertata presenza mafiosa normalmente sono espresse forze politiche che si rifanno a partiti di governo; le opposizioni sono quasi nulle e, quando ci sono, si esprimono in forme deboli. Vi è una sostanziale situazione di monopolio (o di oligopolio) tra le famiglie egemoni nell'assunzione degli appalti di opere pubbliche e dei servizi. Il livello dei servizi (di qualità mediamente bassissima) presenta costi altissimi. La burocrazia comunale è, normalmente asservita alle amministrazioni mafiose (spesso è composta di parenti e di affiliati alle organizzazioni assunti con sistemi clientelari) e gode anch'essa di particolari favori e riconoscimenti.

In molti dei comuni visitati dalla commissione la burocrazia comunale si è mostrata ostile ai commissari straordinari e non ha prestato alcuna collaborazione ai tentativi di sanare i gravissimi dissesti finanziari delle amministrazioni disciolte. Quasi tutti gli amministratori straordinari e gli stessi sindaci sono stati concordi nell'individuare nel continuo assicurato dal personale comunale, il vero ostacolo ad una radicale opera di risanamento amministrativo.

È da notare, infatti, che sotto il profilo politico con il nuovo sistema dell'elezione diretta dei sindaci, i responsabili delle amministrazioni hanno trovato una legittimazione più forte ad intervenire in settori delicati della vita amministrativa della città. Ma tale legittimazione si scontra con una organizzazione degli uffici ed una direzione tecnica che (sia per incapacità che per calcolo) bloccano qualsiasi iniziativa, creano ostacoli di carattere burocratico ed impediscono l'ingresso di qualsiasi elemento di maggiore trasparenza e di novità<sup>(\*)</sup>.

7.6 Pur se non si ritiene di avere esaurito la delicata e complessa indagine sugli enti locali, il campione di comuni esaminato è, tuttavia, sufficientemente ampio da consentire di trarre significative conclusioni: a) sullo stato della penetrazione mafiosa negli enti locali; b) sull'adeguatezza degli strumenti di contrasto attualmente esistenti.

lazione della legge. Spesso è stato invocato il ripristino del vecchio status quo ed in alcuni casi è stata riletta la vecchia classe dirigente, sciolta con i provvedimenti antimafia.

(\*) Di recente, nel corso della seduta del 4 luglio 1995, la Commissione ha approvato la relazione sul comune di Niscemi il cui caso è stato indicato come emblematico per la lettura dei complessi rapporti politico-amministrativi esistenti negli enti locali dopo lo scioglimento ed il periodo di commissariamento, anche quando le nuove amministrazioni vengono elette da forze espressione di una forte carica di cambiamento. A Niscemi non è bastato un sindaco eletto quasi all'unanimità, le vecchie presenze politiche colluse con la mafia si fanno ancora sentire nel consiglio e la loro continuità è assicurata da una burocrazia ancora fortemente condizionata da passati amministratori.

a) Circa la presenza della criminalità organizzata negli enti locali, la Commissione, sulla base della nuova documentazione acquisita e, soprattutto, sulla base dei dati e degli elementi presenti nelle relazioni prefettizie che accompagnano i decreti di scioglimento, non può che confermare le puntuali analisi svolte nel corso della precedente legislatura (17). A tutt'oggi, nonostante il significativo elemento di novità intervenuto nel sistema (elezione diretta del sindaco) segnali di risanamento e di moralizzazione della vita politica locale che denuncino una vera inversione di tendenza, sono troppo deboli e non sempre è agevole riconoscerli. Peraltro, si deve doverosamente notare che il nuovo sistema ha trovato applicazione in una contingenza storica non certo favorevole alle amministrazioni locali che, a causa della grave crisi economica del Paese, hanno visto ridursi considerevolmente le loro capacità operative, con contrazione, in particolare, delle quantità e delle qualità dei servizi finanziati totalmente (o quasi) con la finanza di trasferimento.

b) L'indagine sulla adeguatezza degli strumenti di contrasto, non può che incentrarsi sulla normativa specifica che disciplina la lotta alla criminalità organizzata negli enti locali.

Si è già detto che il legislatore del 1991, nell'intervenire nella materia con la legge n. 221/1991 (legge di conversione del D.L. n. 164/1991) aveva fatto la delicatissima e sofferta scelta di sospendere, nelle realtà mafiose, i momenti di democrazia diretta sciogliendo le assemblee elettive. Sanzioni gravissime che avrebbero dovuto essere state accompagnate da tutta una serie di iniziative di supporto alle amministrazioni straordinarie al fine di potere creare condizioni per il ripristino delle normali situazioni del corretto amministrare e del vivere civile, nonché per restituire alle popolazioni colpite la possibilità di scegliere i loro amministratori.

È successo, invece, che le prefetture si sono trovate a dovere reperire negli già inadeguati organici del proprio personale, amministratori straordinari che avrebbero dovuto possedere esperienze e professionalità elevatissime per potere incidere nelle degradate e difficili realtà locali dove erano destinati a dovere operare. Sono stati, così, mandati allo sbaraglio funzionari statali inesperti, oberati di altri compiti, privi di adeguate conoscenze, isolati nel contesto amministrativo, carenti di incentivi e di motivazioni, sprovvisti di un qualsiasi collegamento e di indicazioni con l'amministrazione centrale. Il più delle volte sono stati dei

(17) Nella «relazione sulle amministrazioni comunali disciolte in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia» approvata nella seduta del 30 marzo 1993 (Doc. XXIII, n. 5 - XI legislatura) si legge: «... Abbiamo disegnato uno scenario allarmante del logoramento di istituzioni locali che hanno subito un assalto da parte dei poteri criminali: non c'è soltanto l'ambiguità del contatto fra mafia incombente e politici succubi, vi è l'esproprio delle decisioni, vi è l'assunzione di una gestione diretta da parte delle cosche criminali; vi è, insomma, la presenza di mafiosi nei consigli comunali, nelle giunte, nelle aziende dipendenti fra il personale amministrativo. Vi è il disarmo della politica come confronto tra progetti diversi, come antenna delle tensioni e dei movimenti della società: l'attività delle assemblee elettive in questa realtà è ridotta alle ragioni di scambio fra l'egemonia criminale ed un personale politico amministrativo disposto ad ogni transazione per trarre profitti e rassegnato ad essere il comitato di gestione degli affari malavitosi.....»

Sulla stessa tematica si veda, anche la relazione «Camorra e Politica» approvata dalla Commissione parlamentare antimafia (XI legislatura) il 21 dicembre 1993, paragrafo 18: «Il blocco politico camorrista negli enti locali».

veri e propri ostaggi nelle mani della burocrazia comunale che li ha portati spesso ad assumere determinazioni sulla base di non corrette rappresentazioni delle situazioni amministrative. L'amministrare dei commissari si è così risolto (a parte alcuni encomiabili casi) in una sostanziale stasi di tutte le attività; in una sorta di imbarazzata e preoccupata tutela dell'esistente; in una diffidente e sterile attività di vigilanza; in un improduttivo scontro con la burocrazia.

In tale situazione, la popolazione - anche quella che aveva salutato come una liberazione l'avvento dei commissari - non è riuscita a cogliere gli elementi di risanamento e di moralizzazione della vita cittadina che ci si aspettavano dopo i traumatici decreti di scioglimento. Anzi, è giunta alla conclusione che la gestione commissariale, interdicendo (per quanto possibile) le attività illecite, ha di fatto bloccato il volano delle attività illegali che fungevano da moltiplicatore economico alla gestione mafiosa ulteriormente compromettendo la precaria occupazione e le scarse occasioni di guadagno.

Sta di fatto che in numerosi comuni dove gli organismi elettivi sono stati rinnovati dopo il commissariamento, si sono sostanzialmente riproposte le vecchie coalizioni di famiglie colluse con la politica locale e si è continuato con la collaudata pratica dell'illegalità diffusa, con la ricerca del favore, con la clientela e con l'abuso. E questo anche là dove l'elettorato ha espresso chiaramente la volontà di farla finita con l'amministrare mafioso; in quelle realtà, cioè, dove i ballottaggi per la carica di sindaco hanno favorito di larga misura il candidato portatore delle istanze moralizzatrici. Vedasi, per tutte, l'esperienza del comune di Niscemi, dove la carica di servizio e di sacrificio del sindaco eletto a suffragio universale, deve spesso soccombere di fronte alla tiepidezza di una burocrazia ancora fortemente legata all'antico (e munifico) regime ed ad un consiglio comunale in gran parte ancora espressione di quelle stesse forze politiche che con lo scioglimento si volevano espungere.

L'osservazione delle esperienze di molteplici comuni disciolti e dei consuntivi delle gestioni straordinarie, porta la commissione ad opinare che è giunto il momento per riconsiderare criticamente la normativa sullo scioglimento dei consigli comunali.

Confrontati con i modesti risultati conseguiti, appare troppo penalizzante privare un intero comune delle proprie rappresentanze democratiche. Penalizzante anche in considerazione del fatto che, essendosi proceduto agli scioglimenti in carenza di qualsiasi criterio, spesso il provvedimento emesso nei confronti di un ente locale è apparso discriminante rispetto ad altre realtà parimenti (o maggiormente) compromesse, a causa della eccessiva discrezionalità interpretativa dei prefetti che sono divenuti arbitri delle sorti di assemblee elettive. L'esperienza della legge n. 221/1991 indubbiamente è valsa all'osservazione del fenomeno dei rapporti tra mafia e politica locale; è stata una palestra di apprendimento e la denuncia di un gravissimo allarme. Ora, però, il fenomeno è manifesto; si conoscono in dettaglio i meccanismi dell'amministrare mafioso; sono noti gli intrecci di interessi e i riferimenti politici tra amministratori locali, imprenditoria e criminalità organizzata. Occorre abbandonare la sperimentazione e colpire i veri elementi che assicurano la continuità nella pratica della illegalità che regna in molte realtà locali. Occorre dotarsi di una norma che - pur nel rispetto di regole giuste - consenta una certa mobilità dei lavoratori comunali; oc-

corre individuare procedimenti amministrativi che consentano l'affidamento degli appalti di opere e servizi con procedure prestabilite: ad esempio con prezzi equi non modificabili nello svolgimento dei lavori, dovendosi escludere la possibilità di proporre varianti in corso d'opera, con gare assolutamente trasparenti e comunque con altri sbarramenti, ben più efficaci della certificazione antimafia e con controlli obbligatori ad appalto acquisito sui libri contabili e sulle fatturazioni delle imprese.

In questa fase storica, dopo l'esperienza dello scioglimento dei consigli comunali, la commissione è del parere che la strada da seguire per una più efficace azione di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli enti locali, sia proprio nella restituzione della piena responsabilità (penale, amministrativa e politica) agli amministratori ed ai funzionari comunali; in un rafforzamento della finanza locale ed in una rivitalizzazione dell'azione di controllo intesa, non come un notarile riscontro di una legittimità formale, ma come una verifica del risultato dell'azione gestoria e come una chiamata in causa per responsabilità in ipotesi di mancato conseguimento del risultato medesimo.

#### 8. IL SISTEMA DEI CONTROLLI.

8.1 L'irrisolto problema delle incompatibilità tra organi di governo ed organi di controllo favorisce l'intreccio di interessi tra politica imprenditoriale. Alta burocrazia e criminalità organizzata.

La Commissione parlamentare antimafia aveva individuato, nella scorsa legislatura<sup>(1)</sup>, nella tematica dei controlli una delle «questioni strategiche per la lotta contro la mafia nell'immediato futuro».

Pur se in questa prima fase della presente legislatura questa commissione non ha dedicato specifiche sessioni di lavoro allo studio delle tematiche dei controlli (giurisdizionali ed amministrativi), tuttavia, la registrazione del fitto intreccio mafia-politica-pubblica amministrazione-imprenditoriale, impone una riflessione sul funzionamento dei pubblici poteri e sull'efficacia e la adeguatezza degli strumenti di controllo operanti nei confronti dei soggetti che tali poteri detengono. Ciò, ovviamente, sulla base dei dati e degli elementi raccolti nel corso dell'osservazione della presenza del fenomeno di diffusione della criminalità organizzata nelle regioni visitate.

La pervasività del fenomeno, infatti, non dipende unicamente dal grado di penetrazione militare e di controllo del territorio da parte del potere mafioso. Se così fosse si potrebbe giungere alla conclusione che la lotta alla criminalità organizzata potrebbe essere vinta ed esaurirsi con operazioni di carattere militare e con azioni giudiziarie. In tale caso dovrebbe prevalere l'opinione di coloro che ritengono possibile la riconquista della legalità solamente attraverso l'adozione di strumenti straordinari di contrasto e mediante la sospensione di garanzie costituzionali e di rappresentanze elettive. È una strada che è stata già percorsa e che - per limitare il punto di osservazione ai soli enti locali - ha prodotto ulteriori mortificazioni alle popolazioni assoggettate al controllo ma-

<sup>(1)</sup> Vedasi la Relazione conclusiva approvata in data 18 febbraio 1994 (Doc. XXIII n. 14, capitolo III, paragrafi 56 e segg.).

fioso senza produrre alcun benefico e duraturo effetto sul piano della gestione amministrativa e della moralizzazione della vita pubblica.

8.2 Il versante dei controlli ordinamentali costituisce, quindi, un punto di osservazione privilegiato per una accurata indagine sul funzionamento dei pubblici poteri; sui livelli di efficienza della loro azione, nonchè sul grado di indipendenza e di autonomia dei soggetti investiti di pubbliche funzioni e sui livelli di collusione tra questi e l'organizzazione mafiosa.

Perciò indagare sul sistema dei controlli significa non soltanto verificare il complessivo stato di salute delle pubbliche amministrazioni, ma comprendere anche le vere ragioni che generano il progressivo sviamento dai fini istituzionali ed il mancato conseguimento degli obiettivi che si propone l'attività amministrativa.

Una prima considerazione appare preliminare ad ogni altra riflessione: certamente non tutto ciò che non funziona è addebitabile ai poteri mafiosi. Tuttavia è certo che là dove governa il disordine, la cattiva amministrazione e la disorganizzazione; là dove non esistono adeguati controlli ovvero vengono esercitati in forma troppo debole e con parametri eccessivamente discrezionali, il potere mafioso trova terreno favorevole per appropriarsi di settori di vita pubblica.

Pertanto, la prima vera battaglia da affrontare contro la criminalità organizzata sta nel funzionamento dei pubblici poteri e nella corrispondenza dell'attività amministrativa alle finalità istituzionali. Una efficace azione di contrasto non può, quindi, prescindere da una attività di controllo che riesca a comprendere e ad incidere sui risultati dell'azione dei pubblici poteri (indicando anche le eventuali responsabilità derivanti dal mancato conseguimento dei fini) nè può ignorare il problema della autonomia e dell'indipendenza dell'organo che esercita il controllo.

8.3 Per quanto concerne il profilo della qualità dell'attività di controllo, va, innanzitutto, osservato che deve definitivamente essere dichiarata chiusa la stagione dei controlli di mera legittimità consistenti in riscontri di tipo notarile dell'atto alle astratte previsioni legislative senza una vera indagine sulla corrispondenza dell'azione a pubbliche finalità.

È, questa una tematica sulla quale il legislatore (anche dietro le puntuali istanze provenienti dalle commissioni antimafia) è più volte intervenuto in questi ultimi anni<sup>(\*)</sup>.

(\*) Non è questa la sede per indicare i numerosi provvedimenti che hanno riguardato, in questi anni, il mondo dei controlli, giurisdizionali ed amministrativi. Si ricordano soltanto, per quanto riguarda i controlli amministrativi, la legge n. 29/93 istitutiva dei servi di controllo interno e, per quanto concerne i controlli giurisdizionali, le leggi di modifica delle attribuzioni e della articolazione della Corte dei Conti ed' in particolare, le leggi nn. 19 e 20 del 1994 riguardanti, tra l'altro, l'istituzione dei controlli di gestione e la verifica dei risultati nonchè la generalizzazione del decentramento giurisdizionale della magistratura contabile con istituzione, in ogni capoluogo regionale, di uffici del pubblico ministero contabile. Tale ultima previsione consente di perseguire, con maggiore tempestività ed efficacia, le ipotesi di responsabilità di amministratori e funzionari pubblici che causano danno al patrimonio pubblico (in ultima analisi consente di colpire, al di là dei fatti che hanno rilevanza penale, i casi di cattiva gestione e di mala amministrazione che spesso vedono coinvolti veri e propri comitati di affari composti di politici, amministratori pubblici, imprenditori e criminalità organizzata.

L'analisi della specifica normativa sui controlli riportata in nota, porta a concludere che indiscutibilmente il sistema ordinamentale sembra essersi indirizzato verso controlli di tipo gestionale, non interdittivi dell'attività degli organi di amministrazione attiva e verso forme sempre più incisive di individuazione di responsabilità legate a fatti di cattiva gestione.

È, questo della responsabilità personale degli amministratori e funzionari pubblici, un profilo che attualmente è tornato all'attenzione del legislatore che sta ricercando, con provvedimenti a volte contraddittori, un punto di incontro tra la necessità di salvaguardare il potere di scelta discrezionale propria dell'attività gestoria pubblica e la necessità di dotare il pubblico ministero contabile di poteri di impulso e di un processo idonei a colpire le attività gestorie che, dolosamente o colposamente, si risolvono in danni erariali.

Si tratta di un processo normativo in corso che, a fronte di un dato legislativo che indubbiamente dimostra un elevato livello di maturazione nel cammino di riforma dell'organizzazione statale, regionale e locale, deve tuttavia ancora registrare un non sufficiente livello di riflessione del legislatore sulla intera tematica dei controlli. Tematica che spesso appare carente di una strategia complessiva e, pertanto, incapace di incidere profondamente sulle delicate questioni di cui qui si occupa questa commissione e cioè sui complessi rapporti esistenti nel Paese e in particolare nelle regioni del meridione, tra potere statale e potere mafioso.

Ed infatti, nel tentativo di dare immediate risposte a complessi problemi di carattere organizzatorio e gestionale, il legislatore sta facendo fiorire, rompendo l'unitario disegno istituzionale (ed, a volte, costituzionale) una miriade di *authority* aventi il compito di controllare specifici settori della vita pubblica<sup>(20)</sup>.

In disparte ogni altra considerazione sulla correttezza costituzionale di siffatto modo di procedere e sulla effettiva possibilità per tali organi di poter esercitare la funzione (valga per tutti la esperienza dell'AGE-CONTROL per quanto riguarda l'attività di contrasto per le frodi comunitarie) la Commissione non può che esprimere perplessità e preoccupazioni sulla istituzione di siffatti controlli straordinari in quanto si corre il rischio di creare, una ulteriore frammentazione del sistema; nuove oc-

(20) Si riportano, qui di seguito, le Autorità indipendenti che, per elementi costitutivi, strutturali e funzionali, sono particolarmente collegate al Parlamento ovvero operano in un quadro di esercizio in funzione di garanzia e di controllo di interessi di rilevanza costituzionale: «Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria» (legge n. 223 del 1990 e legge n. 515/1993 per i controlli sulle campagne elettorali); «Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato» (legge n. 287/1990); «Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge n. 146 del 1990 sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali»; «Autorità per la vigilanza sui Lavori Pubblici» (legge n. 109/1994); «Commissione Nazionale per le Società e la Borsa» (CONSOB) (legge n. 216 del 1974 e legge n. 474 del 1994); «Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)» (legge n. 576/1984 e n. 20 /1991 nonché legge n. 474 del 1994); «Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione» D.Lgl. n. 39 / 1993); «Autorità di bacino di rilievo nazionale» (legge n. 183/1989); «Autorità Portuali» (legge n. 84/1994); «Agenzia per la rappresentanza sindacale delle pubbliche amministrazioni» D.Lgl. n. 29/1993); «Osservatorio delle politiche Regionali» D.Lgl. n. 96/ 1993). L'attività di controllo su singoli settori pubblici è stata affidata, poi, ad altre Autorità collegate con varie branche dell'amministrazione.

casioni di scontro politico e di lottizzazione; nuove occasioni di penetrazione mafiosa.

8.4 L'altro nodo politico da risolvere per il corretto funzionamento dell'attività di controllo è quello concernente l'autonomia e la indipendenza dei soggetti investiti della funzione, problema cui è strettamente collegato l'altra delicata e complessa questione della assoluta necessità di tenere per quanto possibile distinti i momenti di direzione politica dai fatti di gestione amministrativa.

Ed infatti, soltanto la netta separatezza tra organo di controllo ed attività controllata può garantire la neutralità e la trasparenza della funzione e la non confusione di interessi diversi curati dalle stesse persone.

Sta di fatto, però, che, all'attualità, nonostante la chiarezza e la distinzione di ruoli tra controllori e controllati sia stata da tempo invocata da molte forze politiche (da più legislature giacciono entrambe le Camere, proposte e disegni di legge riguardanti la disciplina degli incarichi extra-istituzionali e delle incompatibilità dei magistrati, dei pubblici funzionari e degli amministratori pubblici) e dagli stessi organi di auto-governo delle magistrature, tuttora non è stata varata una rigorosa disciplina che restituisca tutti i soggetti investiti di pubbliche funzioni a propri compiti istituzionali senza invasione o semplice investitura di altri ruoli confliggenti - in fatto ancor prima che in diritto - con la funzione primaria e con gli interessi generali. Appare, infatti, fuori luogo che soggetti preposti a svolgere controlli di tipo giurisdizionale vengano investiti (con incarichi comportanti compensi, a volte elevatissimi) di funzioni proprie di soggetti aventi compiti di amministrazione attiva. Così, non sembra rispondente ad interessi pubblici che organi (quali l'avvocatura dello Stato ed il consiglio di Stato) istituzionalmente preposti a rendere pareri su atti e scelte della P.A., vengano essi stessi investiti di attività che implicano, in veste diversa, giudizi sulle stesse scelte e sugli stessi atti che si è concorso a formare. Così, per rimanere all'interno della PA, confligge con i più elementari principi di buona amministrazione e di chiarezza in ordine alle responsabilità derivanti dall'azione dell'amministrare, che gli stessi soggetti preposti all'individuazione ed alla scelta degli strumenti da porre in essere per il conseguimento del fine istituzionale, vengano poi (con incarichi conferiti ad personam che il più delle volte costituiscono delle vere e proprie elargizioni) investiti anche dei giudizi di congruità sulle scelte effettuate.

La Commissione è del parere che la chiave di lettura di questa illogica, complicata e pericolosa commistione di funzioni, debba essere ricercata nei rilevanti interessi economici che governano la materia degli incarichi extra istituzionali (in particolare, incarichi di collaudazione di opere pubbliche e di arbitraggio) e nel particolare rapporto che si viene a creare tra autorità che conferisce l'incarico e soggetto beneficiario. Anche se non appare corretto parlare di rapporti collusivi tra i due soggetti, tuttavia, è di tutta evidenza che l'autorità conferente ha, quanto meno, una aspettativa, nei confronti del designato, ad un controllo che, se non compiacente, tenga tuttavia almeno conto di parametri non eccessivamente fiscali. L'attività del controllore, pertanto, pur se esplicata in perfetta buona fede appare viziata ab origine; può rimanere condizionata e su di essa permane (talvolta ingiustamente) il sospetto di carenza di neutralità.

Sotto altro profilo, la presenza di moltissimi magistrati (in particolare consiglieri di Stato e della Corte dei Conti) e di avvocati dello Stato in delicati uffici governativi quali i Gabinetti e gli Uffici legislativi, crea un rapporto di reciproca dipendenza tra questi ed i soggetti politici investiti delle responsabilità governative. Il politico assicura la continuità dell'incarico; il Capo gabinetto la continuità del sistema di governo e l'intangibilità delle posizioni di privilegio (gli interessi economici e la irresponsabilità) del politico.

A fronte di questa situazione, è facile comprendere come tutto il mondo dei controlli finisca con il risultare falsato o, quanto meno, indebolito. L'intreccio di interessi che lega controllori e controllati oltre a generare inefficienza e corruzione della Pubblica Amministrazione offre un'ulteriore.

## 9. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL CENTRO-NORD

9.1 Nel corso della XI Legislatura la Commissione ebbe ad occuparsi della presenza della criminalità organizzata nelle aree del Centro-Nord - in quelle Regioni, cioè, di insediamento non tradizionale del potere mafioso.

Sul problema approvò, dopo una serie di visite-sopralluogo che interessarono le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Sardegna, Toscana e Veneto un'apposita relazione <sup>(21)</sup> con la quale furono indicate le cause della diffusione del fenomeno; la tipologia delle organizzazioni criminali operanti nei singoli territori; i settori di presenza e le modalità di intervento delle varie associazioni; i riflessi sull'economia delle singole zone; i rapporti con le mafie tradizionali ed i nuovi modelli associativi; i rapporti con il sistema politico amministrativo e con gli altri organismi operanti in sede regionale.

All'inizio della attuale legislatura, la Commissione ha ripreso la tematica degli insediamenti mafiosi nelle aree del Centro-Nord ed ha deliberato di impegnare una sessione del suo lavoro per l'esame del rilevante fenomeno <sup>(22)</sup>.

<sup>(21)</sup> Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti ed infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali, approvata il 13 gennaio 1994 (Relatore Sen. Carlo Smuraglia - Doc. XXIII, n. 11 - XI Legislatura).

<sup>(22)</sup> Nella seduta del 18 ottobre 1994 la Commissione, in sede di approvazione del programma ha deliberato tra l'altro di inserire la seguente previsione: «Organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del Centro-Nord:... Appare inoltre necessario formare un quarto gruppo di lavoro che incentri i suoi compiti di analisi e investigazione nelle aree del centro-nord, per la peculiarità con la quale ivi si attuano i collegamenti con le amministrazioni e l'economia locale e in particolare le modalità di organizzazione e ancor più di investimenti di capitali illeciti. Peraltro, proprio nelle regioni del centro-nord più che nelle aree tradizionali, forti sono gli stanziamenti di associazioni criminali non omogenee, originarie dell'Oriente, dell'Africa, dell'America Latina che hanno assunto via via un peso preponderante nel traffico degli stupefacenti e nel traffico di armi, dando quindi alla mafia tradizionale un più facile e sistematico accesso alla internazionalizzazione dei grandi traffici illeciti e al riciclaggio dei relativi profitti attraverso operazioni per lo più su diverse banche estere. E' evidente che questo quarto gruppo di lavoro articolerà i settori di indagine sulle tematiche degli altri gruppi così da far emergere, da un lato, le pecu-

In effetti, la Commissione ha ritenuto che per un più corretto processo conoscitivo della realtà criminale di stampo mafioso nelle aree di insediamento non tradizionale occorre procedere per approssimazioni successive avendo cura: di seguire l'evoluzione del fenomeno mafioso nelle quattro Regioni di insediamento tradizionale (Sicilia, Calabria, Campania e Puglia); di comprendere i fenomeni finanziari connessi agli insediamenti di capitali prodotti a Sud (provenienti soprattutto dai mercati del traffico degli stupefacenti e delle armi) e trasferiti al Nord; di individuare i settori economici di interesse della mafia e di comprendere le modalità di inserimento nelle attività produttive lecite; di esplorare le singole realtà mafiose insediate nel Centro-Nord cogliendone le peculiarità, le connessioni con la vita politica ed economica di quelle Regioni; le modalità di presenza e le connessioni con le organizzazioni tradizionali.

Ad un anno dalla sua costituzione la Commissione ha posto in essere varie attività per la programmata finalità:

- sono state approfondite le tematiche concernenti i trasferimenti dei capitali e gli insediamenti dell'impresa criminale nel Nord Italia con riferimento, in particolare, agli impieghi, in attività «lecite», dei capitali provenienti dagli affari mafiosi;

- l'apposito gruppo di lavoro ha dedicato sette sedute per le audizioni dei Prefetti e delle Forze dell'ordine delle province di Como, Varese, Bologna, Ravenna, Forlì, Venezia, Verona e Padova;

- la Commissione si è recata in missione in Liguria dove ha esaminato, tra l'altro, la complessa realtà dei Comuni di Genova e di San Remo (quest'ultimo in particolare per i problemi connessi a sospette attività di riciclaggio poste in opera a mezzo del locale Casinò);

- la delicata questione del Comune di Bardonecchia, primo dei Comuni del Centro-Nord disciolto per infiltrazioni mafiose;

- l'impegno finanziario della mafia nelle attività immobiliari di Cortina d'Ampezzo, in particolare sull'acquisizione di alberghi e multiproprietà da parte di personaggi sospettati di appartenere alla imprenditoria mafiosa.

Per gran parte delle elencate questioni le indagini sono tuttora in corso ed ancora la Commissione non dispone di notizie supportate da documenti giudiziari.

Tuttavia il quadro che emerge dalla analisi dei vari segmenti di attività è tale che induce la Commissione a ritenere preoccupante lo stato della presenza della criminalità organizzata nelle aree del Nord Italia, come anche concluse la Commissione Antimafia della XI Legislatura, e sottovalutato, soprattutto nel suo aspetto di cointeressenze economiche. Non si registrano infatti significative indagini in materia di riciclaggio e per contro le segnalazioni di operazioni sospette da parte delle Banche sono esigue e sporadiche.

Certo le modalità operative sono diverse: al Nord la mafia non può contare sulla rassegnata acquiescenza della popolazione residente; non può fare affidamento su un controllo del territorio che consente di intervenire su ogni aspetto della realtà locale; non può contare su alcune

liarità del fenomeno mafioso e similari nelle aree tradizionali e, dall'altro, da permettere una visione integrata e d'insieme del fenomeno stesso».

forme di «cultura mafiosa» che si riscontrano in alcune amministrazioni locali. Tuttavia, la criminalità organizzata può (al Nord forse più che la Sud) trovare facile terreno di coltura nella mentalità affaristica ed imprenditoriale di una laboriosa popolazione educata a cogliere le occasioni di affari ed investimenti e mimetizzarsi così più facilmente nel circuito di transazioni lecite.

La Commissione ritiene perciò di dovere rivolgere nel prosieguo dei propri lavori attenzione a tale situazione, che da analisi di organi investigativi, sembra essersi ulteriormente aggravata.

## CAPITOLO III

### MAFIA ED ECONOMIA

#### 1. LA SITUAZIONE ECONOMICA GENERALE

Volendo mettere a fuoco i rapporti che intercorrono tra fenomeni mafiosi e fenomeni economici non si può prescindere, preliminarmente, da talune considerazioni di carattere più generale.

Il forte ridimensionamento dell'intervento pubblico straordinario a sostegno dell'economia, ha determinato nel Mezzogiorno, più che in altre aree territoriali del paese, una forte stagnazione dell'attività produttiva, specie nei settori delle opere pubbliche e dell'edilizia, dimostrando la debolezza di un tale tipo di politica economica, genesi peraltro del triste connubio tra malaffare politico e malavita organizzata, che ha impedito la nascita di un tessuto imprenditoriale sano e di uno sviluppo economico continuativo, capace di trasformare e far crescere il tessuto sociale.

La ripresa economica che sta interessando attualmente l'Italia, incentrata sulle esportazioni, ha accentuato il divario tra le aree tradizionalmente più sviluppate e il Centro-Sud: nel Centro-Nord il tasso di crescita del prodotto interno lordo è stato nel 1994 del 2,5%, nel Mezzogiorno dell'1%.

Sotto il profilo occupazionale, l'effetto di tale evoluzione è stato molto marcato: le regioni del Nord-Est sono prossime al pieno assorbimento della forza-lavoro; nel Mezzogiorno, ove vive oltre il 35% della popolazione e già è molto bassa la quota di essa presente nel mercato del lavoro, nel corso del 1994 il numero di persone occupate è diminuito di 225.000 unità, pari al 3,9%. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 21% (l'8% nel Centro-Nord), con punte più alte in talune aree<sup>(1)</sup>, e il numero attuale degli occupati è largamente inferiore a quello dell'inizio degli anni '80. I posti perduti nel corso dell'ultimo anno appartenevano nella quasi totalità al settore privato. Moltissimi soggetti che hanno passato i trenta anni di età ancora non hanno mai avuto occasioni di lavoro.

La rapidità con cui tali fenomeni si sono aggravati nel corso degli ultimi due anni è un sintomo, oltre che degli sfavorevoli andamenti congiunturali, di una profonda disfunzione del sistema economico e istituzionale, che si ripercuote sul piano della vita e della convivenza civile.

<sup>(1)</sup> Il presidente della Camera di commercio di Catanzaro ha indicato alla Commissione un tasso di disoccupazione, in quel territorio, del 30% (audizione del 1° marzo 1995). Relativamente al territorio di Vibo Valentia, il presidente di quella Camera di commercio ha indicato una percentuale di disoccupazione superiore al 28%, precisando però che quella giovanile supera forse il 50% (audizione del 3 marzo 1995). Il presidente della Confcommercio di Crotona ha parlato di una disoccupazione giovanile che nella sua zona si avvicina al 40% (audizione del 2 marzo 1995).

La crisi occupazionale è inscindibilmente legata all'incapacità di esprimere un tessuto imprenditoriale efficiente e competitivo, tale da creare nuove opportunità di lavoro, in un contesto peraltro degradato ove le attività economiche sommerse sono ancora ampiamente diffuse.

In questo contesto, le organizzazioni mafiose hanno accentuato la propria presenza, sul piano sociale e di controllo del territorio, e il peso economico-finanziario, allungando sempre più i propri tentacoli nell'economia legale attraverso il riciclaggio di ingenti risorse.

Tale diffusione della presenza criminale nelle relazioni economico-finanziarie riduce la stessa capacità di ripresa delle attività produttive, in quanto distorce le scelte degli operatori dagli obiettivi di economicità e profittabilità e mina altresì la fiducia e la credibilità dello Stato e delle istituzioni.

L'abbandono della precedente politica di agevolazioni creditizie ha fatto emergere la mancanza di una solida cultura imprenditoriale della struttura di base dell'economia meridionale. Paradossalmente proprio i contributi statali e regionali, erogati a sostegno di alcuni tipi di investimenti produttivi e i forti interessi sottostanti all'aggiudicazione degli appalti di grandi opere pubbliche, hanno ostacolato o ritardato la formazione di nuove soluzioni per un sano ed equilibrato sviluppo economico-imprenditoriale, capaci di innovare le vecchie logiche e gli indirizzi del passato.

A ciò si aggiungano le perduranti inefficienze nelle Amministrazioni pubbliche, la persistenza di carenze nelle infrastrutture di base (trasporti, nelle reti idriche e dell'energia elettrica, nelle comunicazioni, nelle dotazioni sociali) nonostante i generosi afflussi di denaro degli ultimi anni.

All'intervento straordinario non si è ancora sostituita una coordinata capacità amministrativa e progettuale, soprattutto in ambito regionale e locale; i fondi comunitari sono stati utilizzati con ritardo; crediti concessi da istituti internazionali stentano a trovare impiego per mancanza di progetti finanziabili.

La formazione di una cultura d'impresa orientata ad una sana competitività, rappresenterebbe il miglior presidio contro i pericoli di contagio derivanti dai circuiti illegali, terreni di coltura della finanza sommersa e dell'usura.

Il carattere strutturale dei fattori di debolezza dell'economia meridionale si riflette sulla situazione del credito locale che presenta numerosi aspetti di anomalia se posta a confronto con i risultati conseguiti dalle aziende bancarie nel resto del sistema. Alla stagnazione del credito fa riscontro la crescita delle sofferenze.

Se la via del riequilibrio della situazione meridionale passa attraverso la crescita delle iniziative produttive, si rendono necessari interventi sull'economia e sul flusso di finanziamento alle imprese: quest'ultima deve essere una funzione tipica del sistema bancario, improntata a criteri di efficienza allocativa, ma non irrigidita da pregiudiziali antistoriche o da cautele derivanti dalla mancanza di moderni e validi strumenti di analisi del merito creditizio. Un ruolo primario può essere svolto dalle banche che hanno tradizionale radicamento nell'area meridionale. Compito di tutto il sistema creditizio e finanziario è quello di contribuire alla crescita di una cultura d'impresa, attraverso la selezione di progetti industriali basata sulla valutazione delle reali prospettive red-

dituali e l'offerta di un servizio di assistenza finanziaria globale alle medie e piccole imprese; queste ultime, infatti, possono rappresentare un fattore propulsivo per l'intera area.

Un miglioramento di efficienza generale e un approccio più moderno alle necessità della piccola clientela si rende necessario anche per contrastare i fenomeni di usura, che, oltre a costituire un canale di proficuo investimento di risorse, rappresenta anche uno strumento per le organizzazioni mafiose per appropriarsi di attività economiche legali.

In prospettiva, nuove opportunità per la ripresa economica nel Mezzogiorno potrebbero derivare dall'attuazione di provvedimenti legislativi che, delineando una nuova filosofia dell'intervento pubblico, assicurino il passaggio ad una gestione ordinaria delle politiche di sviluppo (così per il sostegno alle nuove iniziative industriali e della imprenditorialità giovanile).

Si è quindi in presenza di una fase cruciale per l'economia del Mezzogiorno, che necessita di pronti interventi di sostegno nel settore infrastrutturale e di nuovi stimoli imprenditoriali e concorrenziali per avviare il decollo delle attività produttive, dopo la preoccupante situazione di stasi del 1994.

## 2. LA PENETRAZIONE MAFIOSA NELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE. L'IMPRENDITORIA MAFIOSA.

Passando ad un'ottica maggiormente specifica, è facile osservare come la gestione mafiosa di attività imprenditoriali sconvolga le condizioni che assicurano la libertà di mercato e di iniziativa economica e la funzione sociale della proprietà privata, sì da violare gli artt. 41 e 42 della Costituzione. In verità, sono gli aspetti imprenditoriali che conferiscono al fenomeno mafioso quella dimensione nazionale e internazionale che gli viene ormai universalmente riconosciuta, dal momento che la mafia, nelle sue manifestazioni più attuali, si insinua insidiosamente e surrettiziamente nel tessuto economico dei Paesi in cui opera, ponendosi al confine con la criminalità economica e finanziaria e superando così ogni schema regionale e ogni delimitazione territoriale. Infatti, l'imprenditorialità mafiosa, nel momento in cui maneggia ed investe ricchezza, si avvicina alla criminalità economica e degli affari, sia perchè entra in contatto con ambienti finanziari dediti a questo tipo di illegalità «rispettabile», sia perchè ambisce a sua volta a trasformarsi in «criminalità dal colletto bianco», naturalmente senza cessare per questo di essere mafiosa e senza rinunciare ai metodi mafiosi di cui non sa fare a meno.

È in questo contesto che si spiega, ad esempio, l'accesso privilegiato al circuito bancario di cui spesso dispongono i gruppi imprenditoriali mafiosi, e che consente loro di disporre di denaro liquido con una facilità per lo più sconosciuta agli altri imprenditori: è stato osservato che tale accesso privilegiato non viene garantito solo da una rete di relazioni clientelari e di affari stabilite a livello di piccole banche locali, ma anche da complessi giri di amicizie e di rapporti poco chiari con funzionari direttivi di importanti banche nazionali.

Nel medesimo contesto si spiega quella sorta di alleanza tra mafia imprenditrice e grandi imprese non mafiose stabilitesi nel corso degli anni Settanta (quando le grandi imprese, in particolare talune grandi

imprese del Centro-Nord, trovano conveniente servirsi dell'opera delle imprese mafiose locali), che è venuta alla luce grazie a taluni processi penali degli ultimi lustri. E' emerso come una delle ragioni principali del consolidarsi di questa alleanza stia nel fatto che essa si traduce in un insidioso quanto sofisticato meccanismo di pressione nei confronti dello Stato, capace di far salire artificialmente il costo degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno: è ormai noto che nelle zone più tradizionalmente inquinate dal fenomeno mafioso i prezzi base delle aste per i lavori pubblici vengono lievitati del 15% circa, con la motivazione che non bisogna scoraggiare i grandi imprenditori del Nord dall'operare in quelle zone, ove essi sanno di dover pagare la tangente. Ed è così che in quelle aree geografiche si registra spesso una peculiarissima collusione strumentale tra le grandi imprese non mafiose e i gruppi mafiosi che controllano il territorio.

Giova ricordare come la elaborazione giudiziaria e dottrinale si è cimentata nell'analisi di una probabile categorizzazione degli imprenditori che, nelle regioni meridionali, hanno stabilito rapporti più o meno costanti ed organici con le organizzazioni criminali.

Si è ritenuto così che si possano distinguere «imprenditori collusi» quelli, cioè disposti a trovare con i mafiosi un accordo attivo dal quale derivano obblighi reciproci di collaborazione e scambio; «imprenditori clienti» quelli cioè che stabiliscono interazioni reciprocamente vantaggiose per il perseguimento di interessi comuni nel quadro di una particolare relazione clientelare; «imprenditori strumentali» quelli che non avendo rapporti continuativi, negoziano caso per caso la eventuale reiterazione del patto secondo le esigenze contingenti. Infine «gli imprenditori subordinati» quelli cioè assoggettati alla mafia attraverso un rapporto non interattivo, fondato sulla intimidazione o sulla pura coercizione, finalizzata ad ottenere prestazioni, come ad esempio il pagamento della protezione.

Categoria, questa difficilmente ascrivibile al settore delle imprese aggiudicatesi o ruotanti intorno alle commesse pubbliche, nè diversamente generalizzabile, quale pretesto per un giustificazionismo e, in ultima istanza, per la non punibilità perchè operanti in contesti malavitosi.

Se per la categoria degli «imprenditori subordinati» si sostiene la non punibilità, perchè assoggettati a costrizioni di natura estorsiva tale che non potrebbe esigersi un comportamento diverso da quello tenuto, casi tuttavia da esaminarsi singolarmente, per le restanti individuate categorie vale far riferimento alla motivazione di ordinanza di custodia cautelare del GIP Tribunale Napoli n. 1637/A/95 del 10/06/95. In tale provvedimento si evidenziano interessi economici autonomi perseguiti dagli imprenditori mediante il sistema, sopraillustrato, di false fatturazioni e sovrapprezzamenti, che permette loro di pagare la tangente a politici e alla camorra ottenendo in affidamento gli appalti con la garanzia dell'approvazione dei più alti costi.

Il «tipo di rapporto che si viene così a sviluppare tra imprenditore e camorra, sottolinea il GIP di Napoli, passa mano a mano dalla soggezione alla compartecipazione con la presa di possesso finale delle capacità imprenditoriali e delle relazioni pubbliche dell'imprenditore da parte dell'organizzazione criminale».

E' evidente quindi che, al di là delle categorizzazioni, simili diffuse

condotte costituiscono, a tutti gli effetti, partecipazione al reato associativo di tipo mafioso.

Infatti, la valenza di cooperazione e di rilevante vantaggio reciproco, l'esplicarsi in «prestazioni diffuse» a favore del sodalizio mafioso, il carattere altamente personalizzato del rapporto clientelare di scambio, stabile e continuativo, nonché l'esistenza di un movente autonomo dell'imprenditore che però inevitabilmente si sovrappone, si intreccia e si confonde con le finalità associative, sono tutti elementi atti ad integrare un vero e proprio contributo alla vita dell'ente associativo, apportato in guisa tale da assumere significatività e conclusione in termini di *affectio societatis*.

Questo principio è stato recentemente recepito dal g.i.p. di Bari relativamente all'inchiesta giudiziaria riguardante la cosiddetta «malasanita» del capoluogo pugliese (27 marzo 1995, Biallo + 17), mentre esso era stato platealmente negato alcuni anni fa da una discussa sentenza del giudice istruttore di Catania relativa alla «contiguità mafiosa» dei cavalieri del lavoro del capoluogo etneo (28 marzo 1991, Amato + 64). Quest'ultima sentenza aveva ritenuto che tale «contiguità» non fosse penalmente perseguibile in quanto «imposta dall'esigenza di trovare soluzioni di 'non conflittualità' con la mafia», sul presupposto che «nello scontro frontale risulterebbe perdente sia il più modesto degli esercenti sia il più ricco titolare di grandi complessi aziendali». Ma unanimi erano state le critiche della dottrina, posto che le condotte degli imprenditori catanesi erano costellate da rilevanti azioni di sostegno al clan malavitoso (per esempio, assunzioni di favore di operai affiliati, anche con funzione di copertura delle illecite attività associative), da essi realizzate per una precisa contropartita, e cioè per favorire la loro espansione imprenditoriale, come ad esempio in occasione dell'apertura di un cantiere nell'area palermitana.

Se è assolutamente ineludibile l'esigenza di non lasciare esenti da sanzione gli imprenditori *collusi*, altrettanto ineludibile è il dovere dello Stato di intervenire con appropriate iniziative antiracket e antiusura, volte a sostenere gli imprenditori *subordinati* e ad aiutarli a uscire dalla situazione di *subordinazione*.

Prima di affrontare questo secondo aspetto, occorre trarre, dalle analisi effettuate, possibili rimedi da adottare rispetto al sistema di collusioni sopra prospettate.

Da alcune parti si avanza l'ipotesi di incentivare alla defezione, con l'impunità dai reati associativi e dai reati fiscali, chi «confessa», sul presupposto che il sistema si regge sul fatto che i diversi soggetti del rapporto non hanno interesse alla dissociazione.

Non si può escludere a priori che tale ipotesi potrebbe dare positivi risultati, e tuttavia non può sottovalutarsi che l'estensione fino a questo punto della rinuncia dello Stato alla applicazione delle sue leggi sanzionatorie aprirebbe inevitabilmente alla facoltatività dell'azione penale, con tutte le problematiche di ordine costituzionale e non, che ne deriverebbero.

Ma soprattutto preme rilevare la necessità di non far dipendere la rottura del sistema esclusivamente dal singolo imprenditore, peraltro soggetto ad elevato rischio soprattutto ove ormai la sua partecipazione alle strutture criminali sia divenuta organica.

Occorre invece che lo Stato, *in primis*, provveda a cambiare le regole con un'articolata strategia, che riguardi sia il sistema economico

che quello politico e pubblico così da ridurre al minimo le occasioni di intrecci collusivi e corruttivi.

La Commissione pertanto, nella convinzione che questo sia il nodo centrale del risanamento della vita pubblica e il terreno fondamentale su cui sconfiggere le potenzialità economiche, enormemente accresciute con questo sistema, della criminalità organizzata, si impegnerà nel prossimo sviluppo del programma, a verificarne lo stato attuale e quindi a offrire indicazioni e soluzioni che contribuiscono ad accelerare un processo rigenerativo dello Stato.

### 3. IL FENOMENO DELL'USURA: OCCASIONE DI PRODUZIONE E DI REINVESTIMENTO DI CAPITALI MAFIOSI.

Il fenomeno dell'usura costituisce una delle forme di reinvestimento più proficue per i proventi criminali e consente alle organizzazioni mafiose di pervenire al progressivo controllo di attività imprenditoriali «pulite», esautorando con forme coercitive gli originari proprietari. Interi comparti di attività produttive, che hanno subito più di altri la situazione economica recessiva, corrono il rischio di essere assunti sotto il loro controllo, attraverso meccanismi idonei a produrre il graduale esautoramento di quelli che abbiamo definito imprenditori subordinati, sino alla loro definitiva estromissione dal mercato.

L'usura è quindi, sotto il profilo sociale, una delle modalità più diffuse, devastanti e pericolose di manifestazione della criminalità organizzata.

Le finalità perseguite nell'attività di usura sono molteplici ed essenzialmente collegate alla «dimensione finanziaria» del soggetto che la pone in essere: si va dai prestiti relativamente piccoli effettuati da soggetti che operano con modalità più o meno «artigianali», alla grande attività di riciclaggio del denaro sporco, posta in essere dalle organizzazioni mafiose. Gli elementi tipici in comune alle varie connotazioni assunte dal fenomeno è rappresentato dall'approfittamento di uno stato di bisogno; dall'applicazione di tassi di interesse senza alcuna correlazione con l'andamento del mercato e che generano abnormi profitti; dall'esercizio di minacce e costrizioni per il recupero dei crediti maturati.

L'usura, nelle sue diverse manifestazioni, realizza sempre una forma di violenza attraverso un'operazione finanziaria.

Può, in alcuni casi, anche essere riduttivo e fuorviante considerare l'usura solo una questione di misura del tasso di interesse; altre clausole vessatorie possono anche andare al di là dell'ambito meramente finanziario o contrattuale.

I settori più esposti a tale tipo di minaccia sono quelli del commercio e dell'artigianato, vale a dire l'amplissima fascia di attività economiche di piccola e media dimensione che caratterizza la struttura economica privata italiana e che rappresenta uno dei più importanti pilastri, se non il più importante, nell'organizzazione socio-economica della nazione.

Il fenomeno, pur con incidenza e pericolosità differenziate nelle diverse aree del paese, ha raggiunto oggi diffusione pressochè generalizzata sul piano nazionale. Tale circostanza può essere riconducibile, oltre che alla situazione di generale difficoltà economica, ad una scarsa cognizione finanziaria da parte dei piccoli operatori e ad una loro incom-

pleta conoscenza delle possibilità di accesso al credito bancario e delle forme tecniche più adeguate al proprio fabbisogno. Il tessuto economico produttivo sviluppatosi negli anni '80 a margine della crescita dell'industria di medie dimensioni, caratterizzato da iniziative polverizzate e diffuse, molte volte non era connotato da una base di conoscenze aziendalistiche adeguate al nuovo contesto. La sopravvenuta situazione di crisi ha reso evidente le situazioni di contraddizione.

Anche il sistema bancario non sembra che abbia posto in essere finora azioni efficaci per facilitare l'accesso a fonti legali di provvista da parte di quei soggetti che, seppur dotati di un progetto imprenditoriale interessante, non sono in possesso di affidabile consistenza patrimoniale.

A ciò aggiungasi l'affermazione di un modello comportamentale basato sul consumo, come forma di affermazione sociale ed alla conseguente fittizia affermazione, sulla base di suggestioni di massa, di bisogni voluttuari intesi come primari; per il soddisfacimento di questi, molti non tengono conto dei rischi connessi all'acquisizione di risorse a titolo di debito in dimensione non coerente alla propria capacità reddituale.

A tali elementi, che hanno influenzato la «domanda» potenziale, ha fatto riscontro una disponibilità sempre crescente di mezzi finanziari di origine illecita da parte delle organizzazioni criminali, da reinvestire o da riciclare in ambiti più o meno legali.

3.1 Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione nell'ultimo anno la gravità del fenomeno dell'usura ha trovato importanti conferme.

La Procura della Repubblica di Napoli ha riferito che in quell'area la principale forma di reimpiego dei capitali illeciti è costituita appunto dall'usura, nel senso che i principali esponenti delle organizzazioni camorristiche hanno costantemente impiegato il loro denaro nel prestito ad alto interesse ad imprenditori, con tassi che vanno da un minimo del 10% mensile a un massimo del 40-50% per i finanziamenti a breve, riuscendo spesso a sostituirsi agli imprenditori nelle attività commerciali<sup>(24)</sup>. Informazioni del tutto analoghe hanno fornito le Procure della Repubblica di Salerno<sup>(25)</sup>, di Catanzaro e di Lametia Terme<sup>(26)</sup>. La Procura della Repubblica di Crotone ha inoltre sottolineato come le vittime dell'usura, pesantemente intimidite, siano per lo più assolutamente non collaborative<sup>(27)</sup>.

Il presidente della Confcommercio di Napoli ha riferito di commercianti che ricorrono a usurai - non riuscendo ad avere finanziamenti dalle banche per mancanza di garanzie reali - i quali finiscono poi con l'impadronirsi delle aziende<sup>(28)</sup>.

Il sindaco di Salerno considera quello dell'usura un fenomeno in crescita, aggravato dalle posizioni paradossali assunte a volte dagli stessi

<sup>(24)</sup> Audizioni 6 febbraio 1995 del procuratore Dott. A. Cordova e del sostituto procuratore Dott. P. Mancuso.

<sup>(25)</sup> Audizione 8 febbraio 1995 del procuratore Dott. E. Adesso.

<sup>(26)</sup> Audizioni 1° marzo 1995, rispettivamente del procuratore Dott. M. Lombardi e del procuratore Dott. G. Pileggi.

<sup>(27)</sup> Audizione 2 marzo 1995 del procuratore Dott. G. Stagliano.

<sup>(28)</sup> Audizione di Cosimo Capasso, 7 febbraio 1995.

usurai, che finiscono con il considerare il sistema bancario come nemico e l'usuraio come un amico<sup>(29)</sup>. Accenti analoghi ha usato il sindaco di Pagani, il quale ha lamentato che il comportamento eccessivamente rigido degli istituti di credito faciliterebbe di fatto il ricorso agli usurai<sup>(30)</sup>.

Da più parti, del resto, vengono sollevati rilievi critici circa l'atteggiamento degli istituti di credito. Così, il vicepresidente della Confesercenti di Salerno<sup>(31)</sup> rileva che i tassi praticati dal sistema bancario, nella sua zona, arrivano al 20%, così producendo una disparità rispetto ai tassi pagati, per esempio, dagli imprenditori di Milano. Il rappresentante della Confartigianato di Catanzaro<sup>(32)</sup> lamenta pure questo tipo di disparità ed afferma che, di fatto, le stesse banche spingono l'imprenditore calabrese nelle braccia dell'usuraio. Accenti analoghi usa il presidente della Confcommercio di Crotona<sup>(33)</sup>. Il prefetto di Reggio Calabria non esclude che nel fenomeno dell'usura vi sia «la connivenza delle banche»<sup>(34)</sup>. Il Procuratore della Repubblica di Locri sottolinea che «magari le banche non erogano i prestiti o i mutui agli onesti, ma li danno ai disonesti che poi utilizzano i capitali avuti dalle banche per fare lo strozzinaggio»<sup>(35)</sup>, e gli fa eco, con accenti analoghi, il presidente della Confcommercio di Vibo Valentia<sup>(36)</sup>. Ancora più inquietante è l'affermazione del comandante della Guardia di Finanza di Locri, che parla di esponenti di istituti di credito che segnalano soggetti usurabili alle cosche o li indirizzano direttamente verso esponenti della criminalità organizzata<sup>(37)</sup>.

Il commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antirackett<sup>(38)</sup> ha espresso il parere che il sistema bancario «dovrebbe dare aiuti più consistenti rispetto a quanto fa al momento», sottolineando che nelle zone a rischio l'usura ha prodotto «un vero e proprio spossessamento di beni immobili dell'imprenditoria da parte dell'economia illegale» e produrrà inevitabilmente «altri danni che deriveranno dai prestiti usurai già assunti, che le persone non bancabili non saranno in grado di fronteggiare».

3.2 Per avviare un efficace processo di lotta all'usura, nel contesto più ampio della lotta alla criminalità, occorre agire, sul piano legislativo, sia nella direzione della repressione del fenomeno, sia in quella del sostegno agli operatori economici minacciati o colpiti: in primo luogo, anche se sul punto non vi è consenso unanime, fissando un tasso di interesse alla richiesta del quale si configuri il reato di usura e definendo una soglia certa ed oggettiva per l'applicazione della relativa aggravante.

Per la determinazione di tale tasso, si potrebbe prevedere, in luogo di una formulazione basata su un multiplo del tasso ufficiale di sconto

<sup>(29)</sup> Audizione di Vincenzo De Luca, 8 febbraio 1995.

<sup>(30)</sup> Audizione di Antonio Donato, 8 febbraio 1995.

<sup>(31)</sup> Audizione di Eugenio Arcuto, 8 febbraio 1995.

<sup>(32)</sup> Audizione di Salvatore Paone, 1° marzo 1995.

<sup>(33)</sup> Audizione di Pasquale Lumare, 2 marzo 1995.

<sup>(34)</sup> Audizione 11 gennaio 1995 del prefetto Dott. N. Rapisarda.

<sup>(35)</sup> Audizione 13 gennaio 1995 del procuratore Dott. R. Lombardo.

<sup>(36)</sup> Audizione 3 marzo 1995 di Giuseppe Rito.

<sup>(37)</sup> Audizione di Gianfranco Zarro, 13 gennaio 1995.

<sup>(38)</sup> Audizione 15 dicembre 1994 del prefetto Giorgio Musio.

(TUS), dato il carattere di strumento di politica monetaria, che lo stesso sia stabilito con un decreto del Ministro del Tesoro su parere del Governatore della Banca d'Italia. In alternativa, potrebbe essere fissato un differenziale rispetto ad un «tasso di mercato», quale il tasso nominale medio dei BOT annuali, parametro già adottato dalle norme sulla trasparenza bancaria.

In secondo luogo, appare fondamentale l'istituzione di uno strumento finanziario di sostegno alle vittime dell'usura. Potrebbe essere previsto e legislativamente disciplinato un «Fondo di solidarietà»; il criterio cui ispirarsi per consentire l'accesso a tale fondo, in situazioni di reale ed oggettiva difficoltà da parte del richiedente, deve essere quello di incoraggiare le vittime a collaborare con l'autorità giudiziaria ai fini di una più efficace azione di contrasto.

Il sostegno potrebbe concretizzarsi nella concessione di un prestito ai soggetti che esercitano attività imprenditoriale, da commisurarsi al danno subito per effetto degli interessi usurari pagati, con la finalità di favorire il recupero economico dell'attività e il reinserimento nella sfera dell'economia legale. L'erogazione del prestito è opportuno che sia «agganciata» ad una fase dell'attività giudiziaria, ad esempio l'ordinanza di rinvio a giudizio nei confronti degli usurai; nelle more, in situazioni di particolare emergenza, si potrebbe prevedere una provvisoria.

Un ulteriore terreno di intervento è quello di promuovere un sostegno finanziario alla nascita e allo sviluppo dei fondi di garanzia gestiti da fondazioni e associazioni «non-profit», per incoraggiare l'azione di quelle strutture della società civile già profondamente impegnate e di cui si auspica la moltiplicazione.

Lo strumento anche in questo caso potrebbe essere quello di un fondo appositamente istituito, la cui entità complessiva può considerarsi adeguata, coerentemente alle analisi del fenomeno sin qui condotte, nella misura di cento miliardi all'anno per tre anni, sino al raggiungimento di una consistenza di circa 300 miliardi da utilizzare «a rotazione». Tale fondo potrà essere utile nello sviluppo di convenzioni di garanzia con gli istituti di credito, oltre a svolgere una efficace azione di prevenzione, creando le premesse per una congrua disponibilità di credito per la piccola e media attività commerciale artigianale e imprenditoriale, sottraendo molti soggetti alla attività usuraia della criminalità organizzata.

Di fondamentale importanza è la definizione per legge dei punti sopraelencati, auspicando che essi possano trovare un adeguato e completo sviluppo nel testo attualmente in discussione al Senato. È infatti essenziale una efficace azione di contrasto all'usura per la difesa di una larga fascia delle categorie produttive della società italiana.

Nel documento approvato dalla Commissione nella seduta del 9 marzo 1995, che già delineava alcuni degli elementi sinora indicati, si è sottolineata altresì la necessità di un maggior vigore nel perseguimento del reato di esercizio abusivo dell'attività creditizia, oltre all'opportunità di varare idonei provvedimenti sospensivi per i procedimenti civili connessi con i reati di usura.

#### 4. La diffusione del reato di estorsione

Particolarmente connessa con la questione dell'usura è la diffusione del reato di estorsione. Sussiste una stretta correlazione tra l'usura e

l'estorsione, sia in termini di soggetti attivi del reato, sia in termini di rapporti di interdipendenza. L'usura e l'estorsione hanno in comune lo stato di soggezione psicologica, nel primo caso dovuto alla situazione economica della vittima, nel secondo prodotto da violenza fisica o minaccia; tale stato è tipicamente contrapposto per entrambe le fattispecie alla posizione di dominio del soggetto che effettua il reato, che è consapevole di poter sfruttare la situazione di sudditanza psicologica a suo vantaggio, per poterne conseguire profitti indebiti.

Oltre alla contiguità delle fattispecie, molto spesso i due fenomeni presentano anche interconnessioni di relazione causa-effetto: può verificarsi, ad esempio, che il soggetto usurato subisca atti intimidatori per vedersi costringere alla restituzione delle somme dovute anche in misura maggiore di quelle pattuite, in relazione all'aggravarsi, noto alla controparte, della sua situazione; ovvero che l'attività estorsiva costituisca il presupposto per il ricorso a pratiche di usura, sia per il reperimento «esterno» dei fondi per il pagamento del «pizzo», sia con intervento diretto dell'organizzazione estorsiva, che consente in tali circostanze «dilazioni» a condizioni di usura.

*Inoltre, frequentemente, i proventi del racket alimentano il flusso di denaro «sporco» che ha necessità di essere riciclato in attività legali o messo «a frutto» attraverso pratiche di usura.*

Per entrambe le situazioni la componente fondamentale per l'efficacia dell'azione di contrasto è la collaborazione del soggetto che ha subito il reato. Bisogna tenere conto tuttavia di due aspetti che possono ostacolare l'instaurazione di tale rapporto con le vittime dei reati: nel caso dell'usura, trattandosi di una situazione avviata su «base volontaria», con una decisione della vittima di ricorrere al finanziamento di soggetti estranei ai circuiti legali, può instaurarsi un meccanismo psicologico relazionale di riconoscenza tra usurato e usuraio, per cui quest'ultimo è visto prima come un benefattore e, soltanto dopo le richieste di prestazioni vessatorie, come un persecutore, da temere per le conseguenze di azioni violente per il recupero dei crediti indebitamente acquisiti. Nel caso delle estorsioni la collaborazione di coloro che la subiscono è più difficile per il permanere delle condizioni ambientali di presenza oppressiva della delinquenza locale, dalla quale si temono le possibili ritorsioni su persone e cose.

Di tali elementi occorre tenere conto nella definizione di strumenti normativi adeguati ad un'efficace azione di contrasto.

Per il reato di estorsione, in particolare, la legge n. 172 del 1992, ha istituito un fondo a cui possono accedere le vittime del racket. La sua applicazione, peraltro, fondamentale per la lotta contro le estorsioni ed essenziale per la creazione di un diffuso spirito di reazione e di lotta alle iniziative minatorie della malavita da parte dei singoli operatori minacciati, ha dato luogo ad obiettive difficoltà di gestione da parte degli organi preposti, soprattutto per incertezze di carattere interpretativo, non superate definitivamente dal decreto-legge n. 382 del 1993 e dal decreto interministeriale n. 431 del 1994 di modifica al regolamento del fondo.

Una certa farraginosità della procedura, con il passaggio delle domande di ammissione ai benefici del fondo attraverso molteplici fasi e

differenti organi ha determinato, in assenza di criteri di standardizzazione istruttoria, in generale un calo delle domande nel 1994, con elevato numero delle istanze non accolte (\*). A ciò si accompagna un generale «riflusso» in relazione al fenomeno, con la rilevante contrazione nella nascita di associazioni.

Sono state messe a punto alcune proposte di modifica legislativa che si ripromettono di rendere più snelli i meccanismi di elargizione del ristoro a favore delle vittime dell'estorsione e di rendere il risarcimento più aderente alle reali possibilità e tipologie del danno subito, salvaguardando dall'inesco di meccanismi di moral-hazard che favoriscano l'uso di pratiche fraudolente.

Il commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiracket (\*\*\*) ha sottolineato l'opportunità che tutte le domande debbano essere presentate esclusivamente alle prefetture territorialmente competenti (e non anche direttamente al Comitato), presso le quali sarebbe opportuno che si creassero appositi uffici di assistenza nei confronti delle vittime. Il commissario straordinario ha altresì riconosciuto che molto spesso le pratiche non sono andate avanti, a causa delle incertezze insorte sul nesso di causalità tra l'attentato subito dalla persona che presenta la domanda e gli atteggiamenti di contrasto al racket tenuti dalla medesima persona, ragion per cui egli ha provveduto a chiarire, con una direttiva, che la procedura va assolutamente sganciata dal momento dell'accertamento giudiziario e va ancorata esclusivamente alla condizione che «non risulti infondata la prospettazione del fatto estorsivo» e che «non si ravvisino elementi che inducano a considerare fraudolenta la condotta di chi presenta la domanda». Il che corrisponde ad una sorta di parziale inversione dell'onere della prova e dovrebbe, auspicabilmente, incoraggiare i prefetti ad assumersi più decisamente la responsabilità di considerare accertata positivamente la sussistenza del nesso di causalità, tutte le volte in cui non sussistano elementi *specifici* in contrario.

Resta da definire il ruolo delle associazioni anti-racket, in considerazione della tutela che la forma associativa può rappresentare per le vittime che collaborano con l'Autorità giudiziaria. Si pone anche un problema di selezione di quelle che effettivamente presentano requisiti di serietà e affidabilità anche in relazione all'eventuale funzione di sostegno, in termini di convalida della veridicità delle motivazioni a corredo di istanze individuali. Andrebbe valutato, sotto tale profilo, anche l'eventuale apporto delle associazioni di categoria, che possono fornire referenze più approfondite su eventuali associati che dovessero inoltrare richieste di ammissione ai benefici di legge.

##### 5. *L'attività di contrasto alla penetrazione degli interessi criminali nell'economia «legale». Il sistema bancario e l'attività di riciclaggio.*

Lo sviluppo, la diffusione e la pervasività della criminalità organizzata hanno indotto negli ultimi anni i paesi industrializzati a indivi-

(\*) Al dicembre 1994, su 218 domande presentate, i provvedimenti di accoglimento - vuoi di elargizione definitiva, vuoi di provvisoria - assommavano a 25 (Audizione 15 dicembre 1994 del prefetto Giorgio Musio).

(\*\*) Audizione 15 dicembre 1994 del prefetto Giorgio Musio.

duare forme di contrasto adeguate alla progressiva penetrazione degli interessi criminali nell'economia «legale».

Gli obiettivi di diversificazione economica e finanziaria ora perseguiti dalle maggiori organizzazioni delinquenziali vanno ad inserirsi in un contesto di integrazione e di globalizzazione dei mercati; una valida strategia di interdizione deve quindi assumere connotati di interdisciplinarietà, essere dimensionata su scala sovranazionale e basarsi su un'azione fortemente coordinata. In tale ottica, ogni stato della Comunità internazionale è chiamato a approfondire il proprio impegno in modo coerente all'operato degli altri.

Questi aspetti sono stati costante oggetto di analisi e valutazione da parte della Commissione, che si è altresì impegnata a favorire l'acquisizione di una più completa informativa sul piano tecnico-legislativo con l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, dott. Antonio Fazio, del 7 ottobre 1994.

L'impegno scaturito nella promozione di valide soluzioni normative è caratterizzato da una duplice consapevolezza: dell'efficacia, sul piano investigativo e repressivo, di una sistematica azione di attacco ai patrimoni di formazione illecita nel momento della loro «trasformazione» in attività economiche o finanziarie «pulite»; della necessità di prevenire elementi di instabilità nei mercati finanziari e nel sistema dei pagamenti, generati dall'afflusso di ingenti risorse.

Infatti, per il primo aspetto, la fase di riciclaggio costituisce un momento di strutturale «debolezza» nel circuito di produzione ed impiego dei proventi di origine criminosa, in quanto si rende necessario l'intervento di operatori che, seppur contigui all'organizzazione delinquenziale, ne risultano fundamentalmente estranei per logiche ed estrazione comportamentale.

Per il secondo aspetto, la ricollocazione dei capitali di provenienza criminosa, avendo finalità non propriamente economiche, può alterare l'affermazione di corretti criteri allocativi, minacciando l'integrità dei singoli operatori e minando la stessa affermazione della libera iniziativa, con un danno all'efficienza e alla stabilità complessiva del sistema finanziario.

5.1 Tali esigenze hanno costituito dei punti di riferimento alla recente evoluzione dell'ordinamento bancario e finanziario italiano. Infatti, sono state introdotte numerose previsioni normative specificamente finalizzate a contrastare l'attività di riciclaggio, in linea con gli obiettivi di coordinamento su scala internazionale che il carattere di «globalità» assunto dal fenomeno ha imposto.

In particolare, la legge del 5 luglio 1991, n. 197, rappresentando il primo intervento legislativo con carattere di organicità per la prevenzione e il contrasto del fenomeno, ha avuto un impatto sulla comunità finanziaria fortemente innovativo, avendo tra i suoi obiettivi lo sviluppo di un'etica professionale e di una cultura che coniughi i doveri giuridici a valori deontologici.

Il mutamento disciplinare ha assunto sia una portata «strutturale», con l'introduzione di controlli su tutti i soggetti creditizi e finanziari anche nella fase di costituzione, sia una portata «operativa», con l'emanazione di disposizioni sulle modalità di rilevazione delle singole operazioni «a rischio».

Sul piano strutturale, è stato realizzato un significativo ampliamento del novero dei soggetti sottoposti a controlli, qualificando giuridicamente attività di carattere finanziario in precedenza svolte senza alcuna forma di supervisione. Tutti i soggetti che esercitano attività finanziaria sono stati equiparati, ai fini dell'assoggettamento, ai tre fondamentali obblighi antiriciclaggio (identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette).

Sul piano operativo, i punti qualificanti di tale disciplina sono rappresentati dal divieto di trasferimenti significativi di contante, se non a mezzo di intermediari abilitati e sottoposti a vigilanza; dall'obbligo per tali intermediari di registrare le transazioni della specie e identificare la clientela richiedente, facendo affluire le informazioni in un archivio informatico aziendale di agevole accesso alle autorità di controllo; all'obbligo di segnalazione da parte degli enti creditizi e finanziari delle operazioni sospette, che ha introdotto il principio della collaborazione «attiva».

I rilevanti cambiamenti introdotti dalla nuova legge, in parallelo all'evoluzione complessiva che assumeva l'intero quadro normativo del sistema finanziario, hanno comportato non pochi problemi nella fase di attuazione; ciò in particolare, per la complessità delle fattispecie da disciplinare nella fase di normazione secondaria e la difficoltà di avvio organizzativo e procedurale dell'attività di vigilanza sui nuovi soggetti da parte degli enti istituzionalmente preposti (Ministero del Tesoro, UIC, Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP, Guardia di Finanza, ecc.).

Tra i provvedimenti attuativi, si rammentano i decreti del Ministero del Tesoro: del 19.12.1991, sulle disposizioni in tema di identificazione dei soggetti e registrazione dei dati; del 7.7.1992, sulla standardizzazione per la costruzione dell'archivio unico informatico; del 7.8.1992 sulle modalità con le quali l'UIC effettua analisi statistiche dei dati aggregati per far emergere fenomeni di riciclaggio in determinate zone territoriali; del 30.12.1992 di modifica dei precedenti; del 29.10.1993 sulle modalità di identificazione dei soggetti e registrazione dei dati nell'ambito dei rapporti intercreditizi internazionali.

Alcune previsioni originarie della «197» sono state altresì modificate dall'entrata in vigore del Testo Unico (D. Lgs. n. 385 del 1° settembre 1993), che ha ridisegnato le caratteristiche degli enti da assoggettare a controllo. Le innovazioni hanno riguardato la distinzione tra gli intermediari che svolgono professionalmente attività di carattere finanziario e i soggetti che, pur svolgendo attività della specie, non operano nei confronti «del pubblico».

I soggetti finanziari non bancari si articolano ora in quattro categorie: intermediari che svolgono attività nei confronti del pubblico, iscritti nell'elenco «generale» gestito dall'UIC (art. 106 T.U.); intermediari che, in riferimento all'attività svolta, alla dimensione ed al rapporto tra indebitamento e patrimonio, sono iscritti in un elenco «speciale» tenuto dalla Banca d'Italia (art. 107); soggetti che svolgono attività finanziaria in via esclusiva e prevalente, ma non nei confronti del pubblico, iscritti in apposita sezione dell'elenco generale (art. 113); consorzi di garanzia collettiva fidi, di cui alla legge n. 315/91, iscritti in apposita sezione dell'elenco generale. La mancata iscrizione ad uno degli elenchi integra la fattispecie di esercizio abusivo di attività finanziarie, ora prevista e sanzionata quale illecito penale dall'art. 132 T.U.

Per rendere operanti tali previsioni, è stata realizzata un'ulteriore fase di normazione amministrativa: si ricordano i tre D.M. del 6/7/1994, aventi rispettivamente ad oggetto i criteri in base ai quali sussiste l'esercizio in via prevalente, non nei confronti del pubblico, delle attività finanziarie di cui all'art. 106; le modalità di iscrizione dei soggetti operanti nel settore finanziario di cui agli artt. 106, 113 e 155 del D. lgs. n. 385/93; la determinazione del contenuto delle attività indicate nell'art. 106, comma 1, nonché in quali circostanze ricorre l'esercizio nei confronti del pubblico. Con il D.M. del 28/7/1994 è stato disciplinato l'esercizio in Italia delle attività finanziarie elencate nell'art. 106, comma 1, da parte di soggetti aventi sede legale all'estero.

In sostanza, tali disposizioni hanno previsto una forma di controllo di «stabilità», peraltro attenuata rispetto ad altri intermediari creditizi e finanziari, solo sui soggetti di cui all'art. 107, mentre per gli altri sono richiesti essenzialmente requisiti preventivi ed obbligo di iscrizione negli elenchi.

Gli operatori finanziari censiti sono attualmente 20.184, di cui: 1.758 nell'elenco generale ex art. 106 (di questi ultimi, 266 nell'elenco speciale ex art. 107); 19.275 non esercenti presso il pubblico, inclusi nella sezione dell'elenco generale ex art. 113; 751 nella sezione dei consorzi di garanzia collettiva fidi.

Razionalizzati i criteri di accesso all'attività finanziaria e inquadrati i soggetti «abilitati» in un sistema di controlli, permanevano difficoltà di ordine operativo per l'effettiva andata «a regime» delle specifiche disposizioni relative al monitoraggio e alla segnalazione delle operazioni «sospette».

Due interventi normativi hanno contribuito a «sbloccare» l'efficacia delle procedure e dei controlli previsti dalla «197»: la modifica degli artt. 648-bis e 648-ter del codice penale e la pubblicazione da parte della Banca d'Italia delle «Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette» (cd. «decalogo»).

La legge n. 328 del 9 agosto 1993, che ha innovato secondo le indicazioni della Convenzione di Strasburgo i cennati articoli del codice penale, ha esteso la nozione del reato di «riciclaggio», ricomprendendo in essa il reimpiego in attività legali dei proventi derivanti da qualsiasi delitto non colposo. In precedenza, infatti, la fattispecie era collegata a ipotesi definite di reato (traffico di droga, estorsione aggravata, sequestro di persona o rapina aggravata) e le banche erano chiamate, per decidere se effettuare o meno la segnalazione, a individuare la tipologia di illecito, oltre l'origine «sospetta» del denaro. L'estrema cautela degli enti creditizi, in assenza di adeguati strumenti d'indagine, e la conseguente esiguità del numero delle segnalazioni rendevano la norma di scarsa efficacia.

Il «decalogo», emanato dalla Banca d'Italia nel febbraio 1993 ed aggiornato nel novembre del 1994, contiene, oltre ad un insieme di «guidelines» che dovrebbero indurre gli enti creditizi ad acquisire una conoscenza sempre più approfondita del proprio cliente (principio del «know your customer»), una casistica esemplificativa di indici oggettivi di anomalia, in presenza dei quali l'intermediario può valutare se le transazioni poste in essere dal cliente siano o meno connaturate alle caratteristiche della sua attività; la banca, esaminato lo «screening» ed esperiti gli approfondimenti opportuni, può così decidere in quali casi procedere ad informare l'Autorità investigativa.

Tali interventi hanno altresì contribuito a definire e chiarire i differenti piani di responsabilità dei soggetti coinvolti dalla procedura prevista dalla legge 197: la «collaborazione attiva» degli enti creditizi e finanziari rileva solo nell'appurare l'eventuale anomalia sul piano tecnico di talune transazioni e l'insorgenza di un mero sospetto sul carattere illegale dei fondi utilizzati. La trasmissione della segnalazione ad un Organo d'indagine determina l'uscita dalla «sfera finanziaria» dell'informazione e il suo passaggio sul piano dell'accertamento investigativo, al fine di vagliare la reale sussistenza di ipotesi di reato.

5.2 Il sistema bancario si è «attrezzato» sul piano statistico-informatico sviluppando il sistema GIANOS, che consente il primo screening delle operazioni in via automatica. La valutazione oggettiva dei responsabili della banca rimane comunque centrale nella logica complessiva della procedura e costituisce l'imprescindibile premessa all'inoltro della segnalazione all'Autorità di polizia.

Gli operatori, avendo ora percorsi più lineari di analisi, hanno così moltiplicato le segnalazioni: nel 1994 sono stati 732 i casi (contro 191 del 1993) che hanno dato corso ad approfondimento di indagine da parte della Guardia di Finanza.

A tali riferimenti delle singole aziende, si aggiungono le elaborazioni «di sistema» prodotte dall'UIC. Questo infatti analizza a livello aggregato i dati inviati mensilmente dagli intermediari abilitati sui trasferimenti di denaro, con particolare riguardo a quelli relativi a transazioni in contante e in titoli al portatore, al fine di individuare eventuali «zone di anomalia» per l'entità o la «direzione» dei flussi finanziari.

L'UIC, che si è trovato a dover gestire una notevole mole di informazioni (si è passati dagli 11 milioni di record nel 1993, equivalenti a 379 milioni di operazioni, ai quasi 15 milioni del 1994, corrispondenti a circa 410 milioni di operazioni), ha definito tecniche di ricerca e di analisi statistica dei dati aggregati che consentono di rilevare fenomeni significativi in ciascun contesto territoriale e, specificamente, in quelli considerati «a rischio» anche incrociando le informazioni con dati di altre fonti, anche su base locale. In particolare, al fine di ottenere risultati qualitativamente più elevati, è in fase di studio la possibilità di applicazione di ulteriori sofisticati strumenti informatici, quali le reti neurali e la visualizzazione scientifica.

5.3 L'attività di analisi di carattere «macro», basata su elaborazioni e analisi statistiche di sistema, trova il necessario complemento nei controlli aziendali predisposti ed effettuati dall'UIC e dalla Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB, e dalla Guardia di Finanza, per le società finanziarie non operanti con il pubblico.

Momenti salienti, infatti, della più ampia attività di vigilanza, in relazione alle finalità della legge n. 197/91, sono stati, nello scorso anno, la verifica del rispetto da parte degli intermediari abilitati delle procedure imposte per prevenire l'inquinamento del sistema finanziario, la tenuta e la gestione dell'elenco degli intermediari abilitati con connessi compiti di verifica della documentazione trasmessa e le procedure sanzionatorie connesse ad infrazioni della richiamata legge. Per queste ultime, su un novero di 26.000 segnalazioni pervenute, risultano elevati 14.000 processi verbali, di cui 9.500 già definiti con decreto del Ministero del Tesoro. L'importo delle sanzioni irrogate è stato di circa 1,6 miliardi di lire.

Di particolare rilievo risulta l'attività del Comitato, costituito presso il Ministero del Tesoro con D.M. dell'8 giugno 1993, per la risoluzione delle problematiche connesse all'applicazione della legge n. 197/91 e di cui fanno parte rappresentanti del Tesoro, della Banca d'Italia, dell'UIC e della Guardia di Finanza. Essa è stata soprattutto indirizzata all'emanazione di pareri ed interpretazioni tendenti ad assicurare uniformità di applicazione delle disposizioni a fattispecie diversificate.

5.4 Il riciclaggio è un'attività in costante mutazione ed assume forme via via più complesse; in relazione a ciò, si rende necessaria un'opera continua di adeguamento delle disposizioni, che, nel contesto italiano, è facilitata dall'impianto di elevata flessibilità della legge n. 197/91.

Dopo la fase di iniziale «rodaggio», dovuto anche alla dimensione delle innovazioni introdotte, sembra prefigurarsi un progressivo dispiegamento dell'efficacia delle soluzioni normative adottate. Peraltro, alcune disfunzioni più rilevanti, emerse in questa fase di prima applicazione della disciplina, potrebbero indurre ad utilizzare l'occasione offerta dal disegno di legge «comunitaria» per il 1994, che ricomprende il recepimento della direttiva dell'Unione Europea in materia, per operare alcune modifiche anche al «corpus» della «197».

Il provvedimento, approvato dalla Camera dei Deputati il 4 aprile 1995, è attualmente all'esame del Senato (DDL n. 1600/S) e prevede un'«integrazione» della disciplina vigente, poichè quest'ultima già costituisce il pieno recepimento delle previsioni della direttiva UE. Nell'art. 10 sono delineati i principi e i criteri direttivi di tale integrazione: in particolare, è previsto, tra l'altro, il riordino del regime di segnalazione al fine di conseguire la massima efficacia e tempestività nell'organizzazione, trasmissione, ricezione ed analisi delle segnalazioni; l'adozione di adeguate misure dirette alla protezione dei soggetti che effettuano le segnalazioni e alla tutela della riservatezza delle stesse in ogni sede; l'estensione della disciplina della «197» a quelle attività particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio per il fatto di realizzare l'accumulazione o il trasferimento di ingenti disponibilità economiche o finanziarie.

In relazione ai primi due obiettivi, un'ipotesi praticabile sembrerebbe quella di far confluire le informazioni in organo centrale specializzato in materia finanziaria, in grado di rendere agevole e uniforme il colloquio con gli intermediari e di consentire una valutazione tecnica preventiva del grado di anomalia delle singole operazioni. Le finalità di tutela personale degli operatori finanziari verrebbero assicurate attribuendo una qualificazione processuale di «atto pre-investigativo» alla segnalazione, in modo da non implicare la chiamata in causa in veste testimoniale del soggetto che ha effettuato la stessa.

I rapporti tra intermediari e organi inquirenti potranno inoltre divenire più agili e meno costosi attraverso l'istituzione dell'anagrafe dei conti e dei depositi della clientela prevista dall'art. 20 della legge n. 413 del 1991, che consentirà di individuare rapidamente gli operatori presso i quali indirizzare gli accertamenti di polizia giudiziaria, senza ampliare le richieste a tutto il sistema nazionale. Va perciò colmato il ritardo nell'emanazione del decreto istitutivo della banca dati anagrafica, previsto dalla legge entro il mese di giugno del 1992.

Tra i settori per i quali appare opportuna l'estensione della disciplina antiriciclaggio, particolare rilevanza assumono le case da gioco e le società di servizi per il trasporto di valori; queste, infatti, all'attività iniziale accompagnano sempre più di frequente ulteriori funzioni di smistamento delle banconote. Più in generale, andrebbero assoggettati agli obblighi della «197» tutti coloro che svolgono, anche nell'esercizio di professioni codificate, funzioni di mediazione e di procacciamento di affari nel settore finanziario.

5.5 Il quadro normativo vigente, seppur richiede margini di miglioramento, fornisce strumenti adeguati, se correttamente utilizzati, per il contrasto all'attività di riciclaggio. Tale assunto trova conferma nelle valutazioni positive degli organismi sovranazionali preposti allo studio e alla repressione del fenomeno (GAFI) e nei riconoscimenti in sede ONU e OCSE alle professionalità e alle esperienze acquisite dagli operatori italiani.

Da ultimo, la prospettata attribuzione all'Italia della presidenza del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) nella sessione 1996/1997 costituisce un ulteriore attestato di riconoscimento internazionale per l'impegno del nostro Paese nella lotta al riciclaggio.

I principi informatori e le scelte strategiche a presidio di tale disciplina, coerenti alle riflessioni maturate nelle sedi internazionali (ONU, Convenzione di Vienna del 1988, Comitato di Vigilanza Bancaria di Basilea, Dichiarazioni di principi del 1988) e fondati su valori etici e di deontologia comuni al sistema bancario mondiale, risultano conformi sia ai documenti di indirizzo (Raccomandazioni del GAFI), sia alla normativa comunitaria (Direttiva n. 91/308), come peraltro già attestato dalla Commissione «Antimafia» nella Relazione annuale del 19.2.1992. Essi confermano la loro validità anche alla luce delle più recenti linee evolutive della riflessione in materia (Conferenza ONU sulla Criminalità transnazionale di Napoli, giugno 1994).

Gli interventi modificativi devono essere quindi realizzati nel segno della coerenza e della continuità con le norme attuali; ciò anche al fine di rendere proficui gli investimenti di risorse sinora effettuati e stabili i risultati raggiunti sul piano del coordinamento delle discipline e delle pratiche operative tra i vari paesi.

Il carattere di «globalità» assunto dalla criminalità organizzata deve comunque indurre il nostro Paese a rendersi parte promotrice di un'azione costante e convinta di stimolo nei consessi internazionali per sensibilizzare gli stati ove il livello di attenzione al fenomeno è ancora scarsa ad uniformare la propria legislazione agli standards internazionali. Si deve pervenire al convincimento comune che la diffusione della criminalità economica, in quanto può precorrere la presenza «fisica» delle organizzazioni malavitose, mina la stabilità istituzionale e la convivenza civile anche di quei paesi che possono apparire «distanti» per geografia e cultura dalle forme tradizionali di delinquenza. Esistono, infatti, «anelli deboli» che costituiscono, in presenza di discipline sempre più restrittive e di sistemi di supervisione più efficienti negli stati più evoluti, comodi canali di riciclaggio e accesso al circuito legale per la criminalità organizzata, per il tramite di vere e proprie operazioni di «arbitraggio» tra i differenti contesti normativi.

Un discorso specifico riguarda i centri «off-shore»: tali piazze finanziarie sono in notevole espansione e devono il loro successo, come ha

sottolineato il Governatore della Banca d'Italia nella richiamata audizione, alla mancanza dei vincoli e dei controlli sui trasferimenti e depositi dei fondi; attraverso il transito formale dei movimenti di denaro per enti residenti in tali centri possono essere aggirate le misure predisposte nei paesi di origine degli operatori.

Per avere un'idea della dimensione dell'operatività raggiunta in alcuni di essi, si citano le rilevazioni a dicembre '94 inerenti l'esposizione per cassa del sistema bancario italiano: verso le Isole Cayman essa era di circa 8.500 miliardi di lire, con Honk Kong di 8.700 miliardi, con Singapore di 9.000 miliardi, con le Bahamas di 5.000 miliardi. Esse sopravanzano, ad esempio, i crediti verso taluni tradizionali partners commerciali dell'Italia (Argentina 5.600 miliardi, Venezuela 1.100 miliardi), ovvero anche verso partner comunitari (i crediti verso la Spagna erano pari a 9.600 miliardi) o paesi europei a spiccata «vocazione finanziaria» (Svizzera, 6.000 miliardi).

Un altro punto critico, sotto il profilo in discorso, è rappresentato dalla Repubblica di San Marino. Qui il sistema creditizio (5 banche con 26 sportelli; una di esse ha funzione di banca centrale ma solo per il rifinanziamento del sistema locale) opera essenzialmente come intermediario di capitali italiani e presenta crescenti volumi di attività, soprattutto dal lato della raccolta (al 31.3.95 sono state rilevate operazioni di pronti contro termine «di raccolta» per 3.900 miliardi circa; nel 1991 queste erano pari a 1.300 mld). Il sistema di vigilanza non appare adeguato agli standards previsti a livello internazionale (Accordi di Basilea) e anche il reperimento delle informazioni da parte delle autorità appare carente. Tali caratteristiche inducono a sottolineare l'estrema potenziale pericolosità, data anche la contiguità geografica con l'Italia, di tale canale per il riciclaggio dei proventi di attività criminose.

Anche la crescita delle transazioni finanziarie con alcuni paesi dell'Est europeo deve spingere a promuovere forme di collaborazione e cooperazione sempre più stringenti con tali governi, per la rapida realizzazione di legislazioni e strutture di controllo consone al grado di progressiva apertura di tali economie.

La Presidenza italiana del GAFI potrebbe costituire l'occasione, riprendendo le linee di «approccio globale» concordate nella Conferenza ONU sul Crimine Transnazionale di Napoli del 1994, per intensificare i contatti ed aumentare il coinvolgimento dei paesi non OCSE negli obiettivi comuni in materia di vigilanza sul sistema bancario e finanziario. La ricerca e la promozione dell'omogeneizzazione normativa nei confronti di questi paesi, suffragata dalla massima disponibilità a forme di cooperazione e consulenza da parte del «Gruppo di Basilea», potrebbe essere accompagnata dallo studio di misure atte a penalizzare, sotto il profilo della convenienza economica, le transazioni finanziarie con i soggetti residenti negli stati che si mostrino recidivamente inadempienti nell'approntamento di idonee normative antiriciclaggio. Potrebbe essere costituito in ambito internazionale un osservatorio permanente tra autorità tecniche, che verifichi il grado di attuazione normativa dei principi concordati in sede internazionale, coordini il reperimento e la circolazione delle informazioni tra gli organi di vigilanza dei vari paesi ed effettui analisi statistiche sui dati relativi ai flussi finanziari per individuare situazioni di «anomalia».

Sul piano della «self-discipline», le maggiori banche mondiali potrebbero sottoscrivere un'intesa comune che affermi principi deontolo-

gici conformi a quelli di legalità comunemente riconosciuti, con particolare riferimento all'impegno per la lotta al riciclaggio.

Si potrebbe prevedere una sorta di «affidavit» che, in materia di rapporti internazionali superiori ad certo ammontare, l'istituto creditizio o finanziario incaricato, nel novero di quelli indicati dalla direttiva della CEE suddetta, avrebbe l'onere di rilasciare all'interlocutore estero sulla rispondenza dell'operazione alle caratteristiche economiche e finanziarie del cliente, oltre che alla serietà di quest'ultimo: ossia agli accennati elevati standards etici della dichiarazione del Comitato di Basilea.

Sarebbe auspicabile che, in siffatta prospettiva, i Paesi aderenti alla CEE analizzassero a fondo tali ipotesi di rafforzamento del sistema e i controlli onde adeguare reciprocamente la rispettiva normativa interna impegnandosi a mantenere tale comune atteggiamento verso gli Stati esterni alla UE.

La previsione di una sanzione, ove dovessero emergere in realtà sottostanti condotte di riciclaggio - a meno che l'intermediario non dimostrasse con le credenziali in suo possesso di avere agito in buona fede e senza colpa - potrebbe sotto altro aspetto valere a richiamare anche le istituzioni bancarie dei Paesi cosiddetti «off-shore», pur nel rispetto delle legislazioni nazionali a tutela dell'anonimato nei rapporti economici, o per meglio dire dell'anonimato lecito, ad una minor «disinvoltura», più volte viceversa emersa, di comportamento nella intermediazione creditizia e finanziaria, soprattutto nell'accettare ordini da clienti sospetti, quando non addirittura ben noti per la loro criminosa attività.

Affermandosi una regola del genere, l'esigenza di affrancarsi da profili di responsabilità collegati all'«affidavit», potrebbe risolversi nell'indurre tali intermediari a rendere noti alle Autorità giudiziarie ed investigative importanti dati, atti a ricostruire il percorso e la natura reale dell'operazione nonchè dei veri soggetti coinvolti.

#### 6. GLI STRUMENTI LEGISLATIVI NEL CONTRASTO AL RICICLAGGIO.

La Commissione ha dedicato una parte della sua attività all'esame di strumenti legislativi di maggiore efficacia nel contrasto al riciclaggio, approvando anche un documento di proposta.

Con la legge 9 agosto 1993, n. 328, l'Italia ha ratificato la Convenzione fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, avente come oggetto il riciclaggio, l'investigazione, il sequestro e la confisca delle ricchezze criminali<sup>(\*)</sup>. La Convenzione obbliga gli Stati contraenti a prestarsi reciproca assistenza e ad adeguare le proprie normative interne in guisa tale da rendere più efficace e incisiva l'attività di indagine sulle ricchezze criminali, sia al fine di facilitarne «l'identificazione e il rintraccio» sia al fine di facilitare «la raccolta delle relative prove» (art. 4), e ciò nella prospettiva

(\*) Si tratta della Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa. Lo stato delle firme e delle ratifiche al marzo 1995 è il seguente: hanno firmato la Convenzione ventidue Paesi, alcuni dei quali (come l'Australia) estranei al Consiglio d'Europa; sette dei Paesi firmatari hanno provveduto a depositare gli strumenti di ratifica: Bulgaria, Finlandia, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi e Svizzera. La Convenzione è aperta alla firma di altri Stati.

di consentire il sequestro e la confisca delle medesime ovunque esse si trovino.

Il principio che emerge dalla Convenzione è quello di un obbligo degli Stati a privilegiare le indagini patrimoniali sulle ricchezze illecite (eventualmente anche attraverso appropriate modifiche della normativa interna) nell'ambito dei processi penali, posto che nell'art. 1 della Convenzione si dà una definizione del termine «confisca» che - con riferimento all'ordinamento italiano - è tale da ricomprendere la sola confisca penale: «una sanzione o misura, ordinata da una autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un bene».

Ciò implica che, con riferimento alla normativa italiana, si deve prendere atto che sul piano internazionale la confisca penale ha un respiro ampio perchè potrà essere eseguita anche all'estero, su beni ubicati in uno dei Paesi firmatari della Convenzione, il che ha un grosso rilievo, posto che le maggiori organizzazioni criminali hanno per lo più sfere di interessi che spaziano al di là dei confini di un singolo Stato. Mentre la confisca prevista dalla normativa sulle misure di prevenzione ha un respiro corto, perchè è sostanzialmente impossibile ottenerne l'esecuzione all'estero.

Tutto questo non significa che il nostro Paese non debba continuare a far tesoro anche delle misure di prevenzione patrimoniali, ma significa che occorre rendere più incisive le indagini sui cespiti di ricchezza dei gruppi criminali all'interno dei processi penali per poter privilegiare il più possibile la confisca penale rispetto alla confisca di prevenzione. Sia perchè le prospettive della «confisca internazionale» si muovono in questa direzione, sia perchè l'Italia ha assunto in questo senso un obbligo internazionale in forza dell'art. 4 della Convenzione, sia perchè solo così si eleverà il livello investigativo degli inquirenti in materia di riciclaggio e di economia criminale, incentivandoli nella ricerca di prove sulle ricchezze delittuose e quindi, indirettamente, nella ricerca di prove obiettive e scientifiche sulle dinamiche interne ai gruppi criminosi che formano oggetto di indagine penale.

La Commissione si è quindi posto il problema di come agevolare e incentivare le procure della Repubblica nella pratica sistematica delle indagini patrimoniali concatenate all'interno dei procedimenti penali di criminalità organizzata, sì da pervenire al sequestro e alla confisca penale di porzioni sempre maggiori di economia criminale.

Infatti, sino ad oggi l'indagine patrimoniale in materia di criminalità organizzata è stata per lo più impiegata, nell'ambito delle relative inchieste giudiziarie, nei limiti in cui ciò appariva strettamente indispensabile al fine di acquisire elementi di prova a carico di questo o quell'indagato e in ordine al reato associativo o a determinati delitti-fine: una volta acquisiti elementi sufficienti a sostenere l'accusa a carico dei soggetti incriminati, l'indagine patrimoniale viene per lo più messa in disparte. Orbene, la filosofia di Strasburgo impone un ribaltamento dell'atteggiamento culturale sin qui dominante nel senso che, nelle inchieste sui sodalizi imprenditorial-criminali e sui relativi reati associativi di base, il pubblico ministero deve acquisire l'abito mentale di considerare «sotto inchiesta» non soltanto le persone (ai fini dell'eventuale sanzione penale che potrà essere loro irrogata), ma anche le relative ricchezze (ai fini dell'eventuale provvedimento di confisca che potrà essere

loro applicato a norma dell'art. 240 comma 1 c.p., dell'art. 416-bis comma 7 c.p., ovvero dell'art. 12-sexies D.L. n. 306 del 1992). E deve quindi impiegare l'indagine patrimoniale normalmente e a tutto campo, non solo nei limiti in cui ciò può essere utile ad assicurare e consolidare gli elementi di accusa contro le persone, ma anche al di là di tali limiti e sino a quando non siano stati raccolti tutti i necessari elementi di «accusa» contro le ricchezze.

A questo fine le inchieste penali sui gruppi criminali organizzati e sui relativi reati associativi di base esigono indagini patrimoniali specifiche, mirate, concatenate tra loro e finalizzate, nel loro insieme, a ricostruire le acquisizioni, le trasformazioni e i reimpieghi delle ricchezze illecite facenti capo ai gruppi criminosi oggetto di indagine. Si deve trattare di indagini orientate verso traguardi graduali e intermedi volta per volta ben determinati e complessivamente proiettati verso il traguardo finale della ricostruzione dei cespiti illegali. Ciò perchè l'indagine patrimoniale può raggiungere il cuore economico delle organizzazioni criminali calcando pazientemente ogni singolo gradino della piramide. In altri termini, l'indagine patrimoniale deve essere saldamente ancorata, in basso, ad uno o più fatti criminosi specifici e ad un quadro probatorio di base che consenta di ritenere la sussistenza di un sodalizio imprenditorial-criminale (e quindi di un reato associativo) e che consenta di considerare seriamente «indiziati» di origine delittuosa determinati cespiti di ricchezza; e deve poi svilupparsi come una catena, nella quale ogni singolo accertamento è un anello che si aggancia all'accertamento precedente e che costituisce la premessa dell'accertamento successivo. Tutto questo non significa, sul piano del metodo dell'indagine, che il primo anello della catena di accertamenti patrimoniali debba necessariamente collocarsi alla base della piramide probatoria, ove dovranno invece collocarsi atti di indagine di varia natura, per lo più non di tipo economico, volti ad accertare i fatti criminosi specifici (ivi compresi quelli che, per loro natura, sono suscettibili di produrre ricchezza) e le condotte di partecipazione al reato associativo. Ed invero, dire che l'indagine patrimoniale deve partire dal basso significa semplicemente che essa deve partire da un livello di trasformazioni economiche che sia ancora relativamente prossimo e facilmente ricollegabile a quella base probatoria, vale a dire da cespiti di ricchezza non genericamente sospetti, ma «indiziati», appunto, di origine illecita in quanto chiaramente riconducibili – ancorchè, magari, per interposta persona – a un determinato sodalizio imprenditorial-criminale che è già configurabile come tale in forza di un quadro probatorio di base.

In questo quadro saranno suscettibili di trovare applicazione le due norme incriminatrici specifiche previste dagli artt. 648-bis («Riciclaggio») e 648-ter («Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita») del codice penale. Queste due norme non concernono le condotte di riciclaggio primarie – vale a dire quelle poste in essere direttamente da chi ha commesso i reati produttivi di ricchezza illecita – ma sempre e soltanto eventuali condotte complementari e secondarie rispetto a quelle, in quanto poste in essere da soggetti diversi ed estranei ai delitti-presupposto che si siano prestate consapevolmente ad atti di riciclaggio di profitti criminosi ovvero ad atti di reimpiego dei medesimi. Ma è evidente che la possibilità di accertare e di perseguire penalmente tali condotte secondarie (ancorchè, in ipotesi, di rilievo tutt'altro che secondario

sul piano sostanziale) sarà pressochè inevitabilmente subordinata all'avvenuto accertamento delle condotte primarie, necessariamente da accertare nel quadro delle inchieste relative ai reati associativi di base.

Questa particolare relazione intercorrente tra condotte di riciclaggio primarie e condotte di riciclaggio secondarie riflette il rapporto giuridico che viene a configurarsi tra le medesime, con particolare riguardo al reato associativo di tipo mafioso.

I «riciclatori» interni al sodalizio mafioso, ivi compresi quelli che avessero il compito stabile ed esclusivo di «riciclaggio» sui profitti del sodalizio, non possono essere chiamati a rispondere del reato di cui all'art. 648-bis c.p., posto che tale norma si applica soltanto al di fuori dei casi di concorso nel reato presupposto. Che per reato presupposto debba intendersi anche il reato associativo di tipo mafioso (e non già solamente i delitti-fine direttamente produttivi di ricchezza illecita) è dimostrato dal settimo comma dell'art. 416-bis c.p., che prevede, proprio con riferimento al reato associativo, la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto del reato o che costituiscono l'impiego dei predetti proventi. Del resto i proventi del reato associativo di tipo mafioso - suscettibili di riciclaggio e di reimpiego - ricomprendono indifferentemente sia quelli derivanti dalla commissione di specifici delitti-fine, sia quelli derivanti da condotte riconducibili alle finalità paralecite dell'associazione (controllo di attività economiche, ecc.), in guisa tale che spesso può essere addirittura problematico distinguere i secondi dai primi.

Di qui l'esigenza, di nuovo, che le condotte di riciclaggio secondarie vengano investigate o comunque ricondotte - attraverso concatenazioni di accertamenti patrimoniali - nel quadro dell'inchiesta relativa al reato associativo di base, preferibilmente partendo dalla relativa base probatoria e passando attraverso l'indagine sulle condotte di riciclaggio primarie: l'aver percorso in tal modo l'iter investigativo «dal basso» comporterà il vantaggio di avere già in mano la prova del legame tra le attività delittuose del sodalizio ed i beni oggetto di condotte secondarie di riciclaggio, nel momento in cui l'attività investigativa raggiungerà tale livello.

L'indagine patrimoniale concatenata consente di raggiungere, al termine del percorso processuale, il risultato della confisca penale di quelle porzioni di economia criminale di cui sia stato possibile ricostruire - con un supporto probatorio sufficiente e nel contesto complessivo dello smascheramento del rispettivo sodalizio criminoso - l'effettiva origine illecita.

Peraltro, il limite della confisca penale prevista nel settimo comma dell'art. 416-bis c.p. e nel primo comma dell'art. 240 c.p. sta nella sua sostanziale incapacità di raggiungere e colpire quelle fasce di economia criminale ormai da tempo consolidate, di cui risulti impossibile ricostruire in maniera documentata le trasformazioni più remote e, quindi, l'origine ultima.

È su questo terreno che viene ad incidere efficacemente il nuovo meccanismo normativo di cui all'art. 12-sexies («Ipotesi particolari di confisca») del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (articolo a sua volta introdotto dal decreto-legge 20 giugno 1994, n. 399, convertito nella legge 8 agosto 1994, n. 501, e intitolato «Disposizioni urgenti in materia di confisca di valori ingiustificati»).

Quest'ultima norma, infatti, prevede un'ipotesi ulteriore di confisca penale obbligatoria che, nel rispetto delle necessarie garanzie, fissa taluni parametri precisi in base ai quali un determinato cespite di ricchezza va considerato come una porzione di economia criminale consolidata (e quindi come un cespite confiscabile), condizionando rigorosamente l'incidenza di tali parametri ad un'avvenuta pronuncia di penale responsabilità del soggetto interessato per determinati reati particolarmente congeniali alla imprenditorialità criminale. A questa precisa condizione la norma prevede obbligatoriamente la confisca dei valori ingiustificati: «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica». I reati-presupposto sono i seguenti: associazione di tipo mafioso; delitti comunque ricadenti nel programma criminoso di un'associazione di tipo mafioso; delitti commessi da soggetti estranei a un sodalizio di tipo mafioso, ma finalizzati ad agevolare l'attività di quest'ultimo; associazione per delinquere dedita al traffico di stupefacenti; episodi rilevanti di narcotraffico ricadenti o non ricadenti nel programma di un'associazione criminosa; delitti di riciclaggio e reimpiego di profitti criminosi; episodi rilevanti di contrabbando; delitti di estorsione e/o di sequestro di persona a scopo di estorsione; episodi rilevanti di ricettazione; delitti di usura e usura impropria; trasferimento fraudolento di valori.

La confiscabilità dei «valori ingiustificati», come sopra individuabili, nell'ambito del processo penale fa sì che i medesimi cespiti di ricchezza diventino automaticamente passibili di sequestro preventivo a norma dell'art. 321 comma 2 c.p.p. nel corso delle indagini preliminari relative ai reati-presupposto.

#### 7. GLI STRUMENTI DI ANALISI PER LE INDAGINI PATRIMONIALI.

La normativa processuale del nostro Paese è allo stato attuale tale da rendere estremamente problematica un'attività di indagine realmente approfondita - come quella appena descritta - e idonea a conseguire la confisca penale di rilevanti porzioni di economia criminale in considerazione della estrema complessità delle indagini che l'Autorità Giudiziaria è chiamata ad operare sul fronte dell'economia criminale. La tecnica degli accertamenti patrimoniali concatenati è per lo più incompatibile - dati anche i tempi lunghi che caratterizzano le procedure di assistenza giudiziaria internazionale - con il termine massimo assoluto di durata delle indagini preliminari, fissato in due anni dall'art. 407, comma 2, c.p.p.

La Commissione, quindi, senza con ciò aver esaurito la problematica si è posta il problema di individuare una strada che, senza intaccare la filosofia complessiva del nuovo codice di procedura penale e senza stravolgerne i principi informativi, consenta di corrispondere all'esigenza sottesa dalla Convenzione di Strasburgo, che è poi l'esigenza di una più efficace attività di contrasto dell'economia criminale da parte degli uffici inquirenti. In particolare la Commissione si è posto il problema di come agevolare e incentivare le procure della Repubblica nella

pratica sistematica delle indagini patrimoniali concatenate all'interno dei procedimenti penali di criminalità organizzata, sì da pervenire al sequestro e alla confisca penale di porzioni sempre maggiori di economia criminale.

Tale strada potrebbe essere individuata in un'adeguata modifica dell'art. 12-*sexies* del D.L. dell'8 giugno 1992 n. 306 e del comma 7 dell'art. 416-*bis* del codice penale con la previsione di un meccanismo processuale che permetta il sequestro e la confisca nei casi previsti dalla suddetta norma.

#### 8. I NUOVI INDIRIZZI DELL'ECONOMIA ED IL SISTEMA DELLE PRIVATIZZAZIONI E DELLE DISMISSIONI DEL PATRIMONIO PUBBLICO.

8.1 La politica economica, intrapresa in modo più incisivo e irreversibile a far data dal 1993, è nel segno della soppressione dell'intervento straordinario dello Stato nell'economia del Mezzogiorno e di un programma di progressiva privatizzazione e dismissione di beni immobiliari dello Stato, in pratica di una recessione della mano pubblica dall'impegno diretto in molti settori produttivi.

In linea di principio un'astesa privatizzazione degli enti pubblici economici e non, un'estesa alienazione del patrimonio immobiliare dello Stato, un'ampia deregolamentazione a livello centrale e periferico, lo spostamento delle sovvenzioni dallo Stato o dall'ente locale agli istituti di credito agevolato, costituiscono un valido sistema per contenere quel fenomeno di ampia e sistematica corruzione, sia al Nord che al Sud, qui con le ulteriori connotazioni di convivenza con la malavita organizzata, è stato in rapporto direttamente proporzionale all'estensione della economia pubblica e alla sua gestione dell'economia da parte della classe politica, nella sua espressione deteriore partitocratica.

Questo programma sta quindi nell'ottica di contribuire alla creazione di un libero mercato di concorrenza trasparente, l'unico che può incidere nel sistema collusivo e corruttivo spezzandone i legami e gli intrecci, e quindi di una soluzione al problema morale della vita pubblica.

Il sistema delle privatizzazioni e dismissioni - e su questo tema dovrà incentrarsi l'attenzione della Commissione - potrebbe tuttavia costituire un ulteriore veicolo di riciclaggio e di inquinamento dell'economia nazionale da parte della criminalità organizzata, già pervenuta ad elevato grado di «modernizzazione».

Si fa di seguito riferimento a quelle disposizioni di recentissima emanazione che, tra gli altri fini, perseguono anche quello di evitare infiltrazioni di capitali di provenienza criminale nelle privatizzazioni e degli assetti proprietari delle banche.

Si sottolinea comunque la necessità, da parte della Commissione, di una verifica dell'adeguatezza in astratto e in concreto di tale normativa rispetto alla finalità che si propone, trattandosi, con tutta evidenza, di una problematica che attiene al sano sviluppo della nostra economia e della nostra democrazia.

*Procedure di privatizzazione delle banche, controlli degli assetti proprietari e azione di contrasto del riciclaggio.*

8.2 Le disposizioni in materia di privatizzazioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici, prevedono che di norma

l'alienazione venga effettuata mediante offerta pubblica di vendita. L'utilizzo di procedure diverse, segnatamente la trattativa diretta, deve essere autorizzato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero, per le dimissioni deliberate dalle Fondazioni proprietarie delle ex banche pubbliche, dal Ministero del Tesoro<sup>(\*)</sup>.

Nel ricorso al «private placement», l'intervento tutorio delle autorità consente, tra l'altro, di scongiurare il rischio di inserimenti nel processo di privatizzazione a fini di riciclaggio.

In particolare, la direttiva del Ministro del tesoro 18 novembre 1994 prevede che gli «enti conferenti» (cioè le Fondazioni) possono essere autorizzati a far luogo alla trattativa privata quando: a) la cessione avviene nei confronti di gruppi bancari, società finanziarie vigilate, imprese assicurative; b) si intenda costituire un nucleo stabile di azionisti. In quest'ultimo caso la successiva circolare del 28 giugno 1995 prevede l'obbligo di indicare preventivamente al dicastero del Tesoro i soggetti invitati a partecipare alla trattativa.

Nell'ipotesi in cui la privatizzazione avvenga attraverso offerta pubblica di vendita, occorre distinguere il caso in cui i fondi di provenienza illecita vengano impiegati con l'intento di impadronirsi della gestione della banca, ovvero per finalità di mero investimento finanziario.

Nel primo caso, la legge 474 del 1994, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione, prevede la possibilità, per le banche interessate da processi di privatizzazione, di inserire nello statuto un limite massimo di possesso azionario riferito al singolo socio ed all'eventuale gruppo, anche familiare di appartenenza; prevede altresì l'obbligo di introdurre anche un'apposita clausola diretta a prevedere l'elezione degli amministratori mediante voto di lista (artt. 3 e 4). Assetti di questo genere tendono ad impedire il formarsi di posizioni di dominio nell'ambito della compagine sociale.

Nei secondo caso, invece, il contrasto antiriciclaggio è rimesso agli obblighi generali di monitoraggio svolti dagli intermediari finanziari, ai sensi della legge 197 del 1991 e si applicano anche ai pagamenti connessi alla sottoscrizione di titoli di società nell'ambito di o.p.v..

8.3 Un ulteriore momento di verifica della «qualità» del sottoscrittore dei titoli, sia esso di nazionalità italiana o estera, è rappresentato dal sistema dei controlli di vigilanza sugli assetti proprietari delle banche<sup>(\*\*)</sup>.

Le disposizioni - che si applicano anche alle partecipazioni indirette - prevedono, infatti, che chiunque intenda acquisire, a qualsiasi titolo, azioni di una banca per quote superiori a soglie predeterminate (5%, 10%, 15%, 20%, 33%, 50% del capitale, ovvero il controllo) deve essere in via preventiva autorizzato dalla Banca d'Italia. In particolare, nel caso di offerte pubbliche di vendita, i soggetti interessati non possono aderire all'offerta se non hanno ottenuto la predetta autorizzazione.

(\*) Delibera cipe 30 dicembre 1992; legge 30 luglio 1994, n. 474; direttiva del Ministero del Tesoro 18 novembre 1994; circolare del Ministero del tesoro 28 giugno 1995.

(\*\*) Fonti: decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385, artt. 19 e 20; istruzioni di Vigilanza, cap. XLVII, Partecipazione al capitale delle banche.

Ai fini della valutazione della «qualità» dell'azionista vengono in rilievo i requisiti di onorabilità, della situazione finanziaria dei soggetti che presentano richiesta di autorizzazione. Elementi informativi vengono acquisiti, tra l'altro, in ordine alla situazione economico-patrimoniale del soggetto che intende rilevare l'interessenza e alle eventuali fonti di finanziamento da attivare per la realizzazione dell'operazione.

Qualora la partecipazione venga acquisita da soggetti appartenenti a Stati extracomunitari che non assicurano condizioni di reciprocità (tra questi di norma rientrano i c.d. centri off-shore), la banca d'Italia è tenuta a trasmettere la domanda di autorizzazione al Ministro del Tesoro, su proposta del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri può vietare l'autorizzazione.

Ai partecipanti al capitale delle banche è fatto inoltre obbligo di tenere informato l'organo di Vigilanza delle variazioni percentuali dell'interessenza detenuta, ferma restando ovviamente la necessità dell'autorizzazione al raggiungimento delle soglie previste.

In assenza dell'autorizzazione o nel caso sia stata omessa la comunicazione, resta escluso per i titolari l'esercizio del diritto di voto relativo alle azioni possedute in eccedenza ai limiti fissati dalla normativa.

8.4 Si tratta, dunque, di una disciplina avente carattere non solo formale ma anche spiccatamente sostanziale, con un grado di elasticità che le consente di adattarsi a situazioni particolari che dovessero verificarsi.

Ciò che, tuttavia, non deve esimere la Commissione da quella attenta verifica di cui sopra si è detto.

## CONCLUSIONI

L'esame delle tematiche sopra rappresentate, che hanno costituito oggetto del lavoro della Commissione Antimafia in questo primo anno di legislatura, aprono ad alcune riflessioni di carattere più generale.

Le indagini giudiziarie hanno disvelato uno scenario davvero impressionante e mortificante dei valori e dei principi istituzionali sanciti dalla Costituzione, a causa della verificatasi occupazione delle Istituzioni da parte dei partiti con perfetta logica spartitoria, dilagata nel volgere degli anni; del grado di elevata illegalità e corruzione che ne era conseguita, peraltro progressivamente proporzionale alla inefficienza dell'apparato pubblico e alla mancanza di solidità competitiva dell'imprenditoria; del sempre più marcato distacco tra il cittadino e la politica. Uno scenario che, per quanto ancora in gran parte da definirsi processualmente sotto il profilo delle singole responsabilità penali, raramente va oltre il 1992, anno di inizio delle più importanti inchieste.

Non vi sono invece sufficienti conoscenze riscontrate dell'evoluzione e dei cambiamenti che possono essere intervenuti nè all'interno del meccanismo dei fitti intrecci di corruzione, nè più specificatamente all'interno delle organizzazioni mafiose, nè dei contatti che queste possono aver attivato o proseguito nel mondo politico, nè di un'eventuale continuità nei rapporti con i settori economici ed imprenditoriali.

Ciò rende difficile un'analisi su cui basare fondatamente delle prospettive di prevenzione rispetto a futuri specifici accadimenti; non impedisce invero di delineare una prospettiva di carattere generale.

Le inchieste giudiziarie, iniziate dalla Procura di Milano nel 1992 e successivamente anche da numerose altre Procure, in particolare del Sud, hanno, nel volgere di pochi mesi, travolto gran parte del sistema politico esistente e dei suoi esponenti di maggiore o minore rilievo, sotto il peso dei reati di concussione, corruzione, finanziamento illegale ai partiti e, nelle Regioni del Sud, anche di associazione mafiosa e voto di scambio.

E' ragionevole ritenere che, quando nella primavera del 1993 i cittadini furono chiamati con referendum ad esprimersi sul cambiamento del sistema elettorale, e si espressero a larghissima maggioranza a favore del maggioritario, in realtà, quel voto manifestava un deciso rifiuto dei partiti per il malcostume da essi ingenerato, che rendeva ormai asfittica la vita democratica del Paese.

Il sistema elettorale maggioritario, che non è il caso di analizzare in questa sede, indubbiamente ha costituito una «rivoluzione culturale» e di certo un forte ostacolo nei suoi meccanismi ad un ritorno al passato, anche se il periodo di esperienza è troppo breve per formulare giudizi di una qualche fondatezza.

Un rilievo tuttavia deve farsi come premessa rispetto ad una previsione di eventuali futuri cambiamenti: il maggioritario, che era destinato ad assicurare una maggiore stabilità di governo, indispensabile per un corretto funzionamento del sistema sociale ed economico, si è dimostrato immediatamente deludente.

In pratica è oggi convinzione comune che il sistema elettorale, se non accompagnato da integrate riforme istituzionali, non basta da solo ad assicurare il cambiamento del sistema politico.

Viviamo così oggi una sofferta fase di transizione, in cui emergono vizi e limiti culturali e soprattutto la mancanza di una coerente progettualità politica, celata dall'una e dall'altra parte dietro l'alibi della «paura del tiranno». Si viene così a negare anche il primo presupposto fondamentale del bipolarismo e cioè la sostanziale legittimazione reciproca delle due parti, contrapposte non su ideologie, ma sui programmi relativi alle grandi tematiche di interesse del Paese e sui metodi con cui affrontarle; e si viene altresì a negare, o comunque a mettere ricorrentemente in dubbio, l'altro presupposto fondamentale e cioè che la nostra democrazia, dopo cinquanta anni di storia repubblicana, non sia ancora un dato certo e definitivamente acquisito.

Sta di fatto che la lunga assenza della politica, nell'accezione più nobile del termine, rischia di protrarsi e di scadere ancor più nel vuoto ideale che oggi ci si va rappresentando, amplificato e sostanziato da una informazione che insegue piccoli e grandi scandali e scontri verbali e ne fa tema esclusivo di politica.

E' difficile perciò prevedere quali orientamenti possa avere oggi la mafia rispetto a questo quadro politico generale, caratterizzato da incertezze, emotività e comunque lontano da essere indirizzo della futura evoluzione sociale ed economica del nostro Paese.

I quadri e referenti politici, sia a livello di individui che, per gran parte, di tradizionali formazioni politiche, sono scomparsi, travolti dal Nord al Sud da numerosissime inchieste.

Il ricambio del personale politico è stato massiccio e, anche se nel suo complesso non può dirsi totalmente «nuovo», non avendo comunque una abitudine al potere e ancor più sicurezza di stabilità, può non costituire, in generale, un referente rassicurante per la mafia, che necessita per lo sviluppo dei suoi interessi economici illeciti, ormai di elevato livello e consistenza, di una certezza di continuità.

Certezza peraltro che non è più comunque data a causa dell'affermarsi del bipolarismo, e quindi della rottura di quella continuità che il sistema proporzionale, nato per ragioni nobili, quali evitare fratture irreparabili nella società, ha assicurato per oltre quaranta anni.

Si dovrebbe arrivare così alla paradossale conclusione che proprio questa situazione di grande incertezza e di attuale commissariamento della Repubblica, in mancanza di un governo, espressione politica di una maggioranza liberamente e democraticamente eletta, sarebbe l'unica situazione per depotenziare gli interessi mafiosi.

Certamente così non è, per l'ovvia considerazione che l'indebolimento della democrazia e quindi la delegittimazione dello Stato in tutte le sue articolazioni istituzionali, è direttamente proporzionale alla legittimazione ed al rafforzamento del potere mafioso che non conosce crisi e vuoti di potere.

La causa dell'estendersi del potere mafioso non è la politica, lo è stata la degenerazione della politica.

Il punto quindi è di meglio focalizzare subito il cammino più adeguato a produrre una netta inversione di tendenza.

Anche per rompere definitivamente ogni legame della politica con

la criminalità non basta il diverso sistema elettorale, che pur tuttavia già costituisce un rilevante progresso in tal senso.

Infatti anche nel sistema uninominale non si può escludere che l'indicazione dei candidati, rimessa esclusivamente ai partiti, sia il risultato di pressioni mafiose, dirette o per interposti gruppi di interessi contigui.

Neppure le elezioni primarie potrebbero eliminare questo pericolo, ma anzi, nelle Regioni del Sud, potrebbero addirittura aggravarlo, con un chiaro ritorno al recente passato ed ai sistemi consolidati di controllo e di voto di scambio.

In sostanza il sistema elettorale può rendere più difficile, ma non eliminare i rischi di condizionamento della mafia sulla politica, stante anche la capacità di adattamento che la mafia ha dimostrato ad ogni cambiamento.

Occorre quindi una forte autodisciplina da parte delle forze politiche nella selezione dei candidati, sia a livello nazionale che locale, attraverso filtri di massima trasparenza, che ne assicurino la piena affidabilità, sottoposta al vaglio pubblico.

Un vaglio interno ed esterno che deve comunque proseguire per tutto l'arco del mandato elettorale, perchè solamente nell'agire politico e amministrativo e nel suo risultato è dato riscontrare la validità della scelta.

E' chiaro che per questo riscontro anche il cittadino deve essere dotato della possibilità di attivare seri e rapidi controlli.

La democrazia, infatti, non è, o non è soltanto, una qualsiasi forma di partecipazione che, peraltro, quanto più è diffusa, tanto più vanifica la possibilità di individuare specifiche responsabilità, ma soprattutto è controllo, ed esercizio effettivo del controllo.

Il problema da risolvere con urgenza è, perciò, l'individuazione e l'attivazione di sistemi di controllo che nel settore amministrativo, contabile, finanziario, politico possano accompagnare alla loro azione precise sanzioni, indipendentemente da possibili risvolti penali, che preven- gano o blocchino sul nascere degenerazioni e collusioni malavitose.

Il dato positivo riscontrabile nella popolazione del Sud in questi ultimi anni, seppure in larga misura a ciò indotta da tragici fatti di sangue, come la strage del '92 dei magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e dei rispettivi uomini di scorta, è l'aver preso coscienza di vivere a libertà fortemente limitata nella esplicazione dei propri diritti civili, dalla prepotenza cupa, sanguinaria ed involutiva della mafia.

Ha dato vita a forme di associazionismo spontaneo che, in particolare, si è indirizzato contro il racket delle estorsioni e dell'usura, fenomeno, questo, di controllo del territorio da parte della criminalità mafiosa; ha innalzato la denuncia delle prevaricazioni mafiose comunque espresse; ha alimentato e continua ad alimentare una irreversibile e nuova consapevolezza, anche rispetto ai giovani, della gravità del problema mafia tuttora incombente.

Questa presa di coscienza ha cominciato ad investire anche le categorie produttive, soggetti essenziali in questo percorso di riscatto e rigenerazione.

Abbiamo visto come l'imprenditoria ha finito con il «fondersi» nel Sud con le organizzazioni criminali.

Certamente i procedimenti penali hanno determinato una forte scossa in questi perversi rapporti; parimenti può contribuire ad una loro rottura il nuovo indirizzo, che vede il ritirarsi progressivo della politica dall'economia ed il cessare della incontrollata destinazione di risorse pubbliche al Sud.

Ma poichè questi due fattori possono non rivelarsi definitivi, stante la presenza tuttora massiccia della mafia nelle aree del Sud, mentre è urgente dare vita ad una imprenditorialità capace di assicurare uno sviluppo continuativo libero da oppressioni politiche e criminali, occorre che il mondo imprenditoriale prenda in seria considerazione la necessità di darsi un codice etico. Codice questo, che non è incompatibile con un'economia di mercato, alla quale ci stiamo risolutivamente avviando, ma è anzi tanto più essenziale, proprio perchè l'ingresso di ingenti capitali illeciti porterebbe non solo allo squilibrio di una corretta dinamica della concorrenza, ma rischierebbe di determinare la subalternità alla mafia del tessuto imprenditoriale sano che pure esiste, in larga percentuale, nel nostro Paese.

Può dirsi, non solo come elemento di speranza, ma oggi come dato di fatto, che questa riflessione sta consolidandosi e più sentita appare la coscienza e l'esigenza degli imprenditori di liberarsi da quegli odiosi vincoli impositivi della criminalità alla quale si erano assuefatti.

Questo periodo di transizione quindi, nonostante tutti i suoi attuali aspetti negativi e di rischio ove, dalla sua fisiologia riproducentesi ad ogni passaggio storico, scadesse nella patologia di un vuoto politico, presenta estesi fermenti positivi, nel mondo politico, economico e nella società; molte prese di coscienza veramente importanti, che, in questo vivere la politica come il quotidiano, non si riesce a valorizzare e far emergere in tutta la loro forza propulsiva.

C'è da chiedersi, però, se a tutto ciò saremmo arrivati senza l'intervento della Magistratura penale, se cioè il cambiamento del sistema non fosse stato attivato dalla Procura della Repubblica, e dal sacrificio in termini di vite umane di magistrati e di appartenenti a forze di Polizia.

La risposta non può che essere negativa sulla base dei fatti: il sistema così consolidato nei suoi fitti intrecci di interessi corruttivi e collusivi da solo non si sarebbe avviato, o quanto meno, non in tempi così rapidi, alla rottura e alla rigenerazione.

E per quanto questo costituisca una profonda anomalia nel panorama dei paesi civili, non sminuisce certamente il grande impegno, la grande capacità di indipendenza da un sistema tentacolare, i notevoli risultati, fondamentali per la vita democratica di questo Paese, della nostra Magistratura. Essa ha raggiunto il massimo della credibilità e, rimanendo l'unico caposaldo nel crollo disastroso degli altri poteri, ha scritto una pagina di storia, non solo giudiziaria, che resterà di fondamentale importanza anche nella ridefinizione dei tratti istituzionali della nostra democrazia.

La polemica, di cui non può escludersi la strumentalità, e che deve invece ricondursi ad una razionale riflessione, torna periodicamente a riaccendersi dal versante della politica e da quello della Magistratura, a cui viene addebitato uno sconfinamento dai suoi poteri istituzionali. Dal canto suo, la Magistratura, dopo l'iniziale grande solidarietà, denuncia una sopravvenuta solitudine, una assenza di interesse attivo dello Stato;

e ciò riversa i suoi effetti negativi in una minore tensione della società verso il grande e tuttora irrisolto problema della criminalità organizzata.

E' una constatazione fin troppo ovvia e la storia ce ne offre esempi significativi, che in assenza degli altri poteri, l'unico rimasto, peraltro con prova di efficacia nella sua azione, si assume, anche suo malgrado, quei compiti a cui gli altri poteri non sono stati e non sono in grado di adempiere. Ciò che ha comportato e comporta, a prescindere dalle motivazioni dei singoli, una sovraesposizione della Magistratura e la sua inevitabile investitura di poteri maggiori di quelli che la fisiologia di un corretto e democratico funzionamento politico-istituzionale potrebbe consentire.

Occorre seriamente riflettere che, ove una tale situazione dovesse intendersi come normalità, sarebbe realistico temere una forte delegittimazione e paralisi della Magistratura stessa. Ove essa permanesse, infatti, come terminale unico di compiti di tale portata, non riuscirebbe, inevitabilmente, a dare nè quelle risposte di natura intrinsecamente politica, pur corrispondenti alle alimentate aspettative della collettività ma sulle quali si deve invece misurare il sistema politico, nè quelle sue proprie istituzionali, di natura repressiva, che, sul piano processuale, per la loro eterogeneità e quantità eccessiva, vedrebbero sancita, nel dilatarsi oltre misura dei tempi, una pericolosa inefficacia ed inefficienza del sistema giudiziaria.

La Magistratura, proprio perchè è indispensabile che mantenga il grado di credibilità oggi raggiunto, deve essere messa in condizione di rendere al meglio delle sue capacità e potenzialità, come oggi pur troppo, per la persistenza di inefficienze strutturali, non riesce ancora a fare, e deve essere soprattutto garantita e tutelata nella sua indipendenza da qualsiasi tipo di condizionamento.

E' bene però non sottovalutare che la solitudine lamentata dalla Magistratura esisterebbe davvero profonda ed irreversibile, laddove rimanesse l'unica affidataria della lotta alla mafia e ad ogni altra forma di corruzione.

Un simile impegno, perchè non finisca con l'inaridirsi su un piano meramente simbolico e quindi alla fine improduttivo, ha bisogno della contestuale e sinergica azione di soggetti istituzionali diversi, che siano in condizioni di agire con piena autonomia, legittimazione e responsabilità su piani diversi ed integrati, in un progetto costruttivo ed evolutivo di una società libera da prevaricazioni mafiose e statuali.

**ALLEGATI**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni  
criminali similari**

MERCOLEDÌ 21 GIUGNO 1995

*Presidenza del Presidente*  
Tiziana PARENTI

*La seduta inizia alle ore 17,45.*

**Elezione di un segretario della Commissione**

Il Presidente Tiziana PARENTI indice la votazione per schede per l'elezione di un segretario della Commissione.

*(Segue la votazione).*

Proclama il risultato della votazione.

Presenti e votanti 31.

Hanno ottenuto voti:

Sonia VIALE 23;

Giuseppe SICILIANI 8.

Proclama eletto segretario della Commissione il deputato Sonia Viale.

Il deputato Vittorio TARDITI (gruppo forza Italia), nel congratularsi con il deputato Viale per la sua elezione a segretario, rammenta che si è giunti a tale risultato grazie al senso di responsabilità del forze politiche che si riconoscono nel Polo ed osserva, tuttavia, che nell'Ufficio di Presidenza le varie forze non sono rappresentate in modo uniforme.

Il senatore Antonio SERENA (gruppo lega nord) fa presente che l'elezione del deputato Viale non è frutto di alcuna contrattazione e ritiene che la costituzione dell'Ufficio di Presidenza rispecchi in maniera adeguata le forze politiche presenti in Parlamento.

**Sul lavori della Commissione**

Il senatore Gianvittorio CAMPUS (gruppo forza Italia) rammenta che l'Ufficio di Presidenza non ha accolto la proposta di svolgere una

missione in Sardegna. Chiede quindi di conoscere le ragioni di tale diniego, tenuto conto che in tale regione sono presenti gravi forme di malavita organizzata e che un segnale delle istituzioni avrebbe un particolare significato in un momento in cui, tra l'altro, la piaga dei sequestri di persona è diventata particolarmente virulenta. Ritiene, inoltre, che l'Ufficio di Presidenza dovrebbe riesaminare la proposta di svolgere una missione in Sardegna.

Il deputato Michele CACCAVALE (gruppo forza Italia) chiede che la Commissione proceda ad una audizione del Presidente del Consiglio onde acquisire elementi informativi circa gli esiti del recente incontro tra questi e i procuratori antimafia.

Il senatore Ferdinando IMPOSIMATO (gruppo progressisti federativo) sottolinea la gravità dei problemi posti dalla criminalità in Sardegna e si associa alla richiesta del senatore Campus.

Il deputato Gian Piero SCANU (gruppo PPI) ritiene che la Commissione dovrebbe svolgere una missione in Sardegna in quanto ciò rappresenterebbe lo svolgimento della sua funzione istituzionale. Dopo aver sottolineato che la criminalità sarda ha acquisito ormai connotazioni e valenze di stampo mafioso ritiene che l'Ufficio di Presidenza dovrebbe nuovamente valutare la proposta di svolgere una missione in Sardegna.

Dopo che il deputato Antonio DEL PRETE (gruppo alleanza nazionale) si è associato a nome del suo gruppo alle richieste del senatore Campus e del deputato Scanu, il senatore Saverio DI BELLA (gruppo progressisti federativo) concorda sulla necessità di svolgere una missione in Sardegna ed esprime stupore per una recente deliberazione della Camera che ha istituito una Commissione di inchiesta che sembra suscettibile di sovrapporsi a talune competenze della Commissione antimafia.

Il deputato Alessandra BONSANTI (gruppo progressisti federativo) ritiene che sarebbe opportuno acquisire le valutazioni dei magistrati sardi in materia di collegamenti con la mafia al fine di valutare l'opportunità di una missione in Sardegna.

Il deputato Antonio BARGONE (gruppo progressisti federativo) concorda con i rilievi del deputato Bonsanti e, dopo aver osservato che il banditismo è fenomeno distinto dalla mafia e dalle associazioni ad essa assimilabili, rammenta che in Ufficio di Presidenza si è convenuto sull'opportunità di non aprire troppi campi di indagine per non disperdere le energie della Commissione. Osserva inoltre che la Commissione di inchiesta recentemente approvata dalla Camera ha competenze non confliggenti con quelle della Commissione antimafia.

Il deputato Giuseppe AYALA (gruppo i democratici) ritiene che una eventuale indagine sul banditismo sardo non rientra nelle finalità della Commissione; occorre piuttosto stabilire se il banditismo abbia o meno collegamenti con la mafia o organizzazioni similari. In caso di esito po-

sitivo di tale accertamento, una eventuale missione della Commissione rientrerebbe nei suoi compiti istituzionali.

Il senatore Antonio BELLONI (gruppo CCD) ritiene urgente lo svolgimento di una missione in Sardegna e fa presente che ormai sono evidenti i collegamenti tra banditismo e organizzazioni mafiose.

Il Presidente Tiziana PARENTI rammenta che è agli atti della Commissione un rapporto della DIA sulle implicazioni e collegamenti tra banditismo sardo e organizzazioni mafiose. Ritiene necessario approfondire la questione, anche tenendo presente che la competenza della Commissione si estende a tutte le organizzazioni per qualche verso assimilabili alla mafia. Comunica infine che nel prossimo Ufficio di Presidenza sarà nuovamente valutata l'opportunità di svolgere una missione in Sardegna.

#### **Seguito della discussione del documento sulla situazione degli uffici giudiziari**

Il relatore Ferdinando IMPOSIMATO (gruppo progressisti federativo), replicando agli oratori intervenuti nella seduta di martedì 20 giugno, illustra il seguente nuovo testo, che recepisce le osservazioni formulate in quella sede:

**Documento recante proposta di modifica del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1973, n. 836**

#### **PREMESSA**

A seguito delle audizioni e delle missioni compiute dalla Commissione parlamentare antimafia è emersa l'esigenza, avvertita ovunque in modo primario, di rafforzare l'organico degli uffici giudiziari più direttamente impegnati sul fronte del contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Lo sviluppo di nuove investigazioni di vaste dimensioni e lo stesso passaggio alla fase del giudizio di complesse indagini preliminari in precedenza avviate determina una situazione estremamente delicata e di gravissima, difficile gestione sul piano organizzativo di uffici giudiziari quali quelli di Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria.

L'attenzione dimostrata dal Consiglio Superiore della Magistratura, attento a coprire gran parte dei posti vacanti presso le procure della Repubblica ed i tribunali con sede nei capoluoghi dei distretti meridionali, non integra un'azione sufficiente a superare per il sottodimensionamento degli stessi organici, così come fissati dalla legge, l'attuale fase di emergenza rappresentata dalla necessità di procedere alla trattazione - spesso contemporanea - di numerosi processi a carico di imputati (per fatti di criminalità organizzata) in stato di detenzione onde evitare che vadano perenti i relativi termini di custodia cautelare.

I reiterati segnali di allarme espressi per iscritto o a voce dai titolari degli uffici interessati sono stati recepiti dalla Commissione la quale ha di recente audito sia il Ministro di grazia e giustizia che il Presidente

della III Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura per prendere conoscenza di quali iniziative siano state avviate o siano allo studio onde ovviare a questa allarmante situazione di emergenza alla quale le competenti istituzioni dello Stato non possono assolutamente mancare di porre rimedio con immediati, adeguati interventi.

La Commissione è consapevole che la pur necessaria previsione di un aumento delle piante organiche degli uffici giudiziari in questione richiede tempi incompatibili con quelli cui rinvia l'urgenza del caso. Alla modifica degli organici attraverso lo strumento normativo, dovrebbero infatti seguire i tempi notoriamente non brevi attraverso i quali si definisce la procedura per coprire i nuovi posti in tal modo configurati.

È dunque necessario individuare nell'ambito delle norme attualmente vigenti, quelle che suppliscono - direttamente o indirettamente - alla anelasticità degli organici degli uffici giudiziari. Migliorarne i contenuti ovvero introdurne di nuove potrà infatti avere riflessi positivi sulla gravissima emergenza in cui si trovano tali delicati uffici.

Così l'analisi condotta dalla Commissione ha posto in evidenza l'esigenza di primari interventi normativi che si muovano sulle seguenti linee:

a) individuazione flessibile, periodica di quelle sedi giudiziarie che necessitano di immediata copertura tenuto conto del carico di lavoro e della qualità dello stesso con particolare riferimento ai procedimenti di criminalità organizzata.

Non vi è dubbio che l'esperienza dimostra come gli uffici non richiesti spesso coincidono con quelli più a rischio per la presenza della criminalità organizzata e per la mole particolarmente elevata degli affari. La possibilità di procedere ad una loro verifica periodica, in via amministrativa, consentirebbe di avere un quadro sempre aggiornato del mutamento dei carichi di lavoro anche in relazione ai processi penali di maggior peso così da identificare quelle sedi rispetto alle quali dovrebbero configurarsi gli incentivi di cui alle lettere b) e c) per i magistrati ivi trasferiti o disponibili all'applicazione.

Il relativo decreto, di naturale competenza del Ministero di Grazia e Giustizia dovrebbe essere preceduto dal parere del Consiglio Superiore della Magistratura in considerazione delle funzioni specificamente a quest'ultimo attribuite dalla vigente normativa in materia di individuazione delle sedi da coprire.

b) definizione di incentivi economici al fine di favorire la permanenza dei magistrati nelle sedi identificate al punto sub a), sia a seguito di trasferimento d'ufficio che di trasferimento di ufficio su disponibilità.

Nel primo caso, l'istituto su cui è possibile operare è l'indennità di trasferta che, sottoposta a tassazione, viene commisurata in lire 39.600 al giorno per gli uditori giudiziari con funzioni per la durata di un anno: a tariffa intera per i primi sei mesi e metà tariffa per i successivi sei.

Trattasi di una indennità di cui usufruiscono gli uditori giudiziari con funzioni all'atto della prima assegnazione. Il carattere eccessivamente breve del beneficio economico (un anno) non ne incentiva la permanenza nella sede, non di rado disagiata o comunque dislocata in aree meridionali dello Stato ove più forte è il tasso di criminalità. Allo scopo di evitare un ricambio continuo di magistrati rispetto agli uffici giudi-

ziari identificati con il provvedimento del Ministro di grazia e giustizia di cui al capo *a*), sarebbe opportuno che la accennata indennità, esclusa dall'assoggettamento all'IRPEF, continuasse ad essere corrisposta per una durata comunque complessivamente non superiore a quattro anni a quegli uditori che permanessero oltre il primo biennio di assegnazione nei citati uffici ove situati ad una adeguata distanza rispetto alla loro residenza di provenienza.

Nel secondo caso, adeguato beneficio economico (indennità di missione), dovrebbe essere del pari attribuito a tutti quei magistrati che venissero trasferiti «di ufficio su disponibilità» nelle sedi ricomprese nel decreto del Ministro di grazia e giustizia di cui al capo *a*). Si tratterebbe di incentivare il tramutamento di magistrati di maggiore anzianità e dunque di maggiore esperienza così da «rafforzare», anche sotto il profilo professionale, sedi abitualmente non richieste.

*c*) modificazione di talune disposizioni che regolano l'istituto dell'applicazione.

La Commissione ritiene che l'istituto dell'applicazione costituisca lo strumento giuridico al quale si potrebbe ricorrere con maggiore incisività per fronteggiare le esigenze particolari del momento, senza peraltro incidere sulla ordinaria struttura degli uffici giudiziari.

L'esperienza maturata, anche dopo la introduzione dell'articolo 110-bis dell'Ordinamento giudiziario per effetto del decreto-legge n. 367 del 1991, ha peraltro messo in evidenza alcuni limiti che devono essere rimossi onde attribuire all'applicazione quelle caratteristiche di agilità e funzionalità di cui essa deve necessariamente essere dotata perchè il suo utilizzo concorra a fronteggiare la gravità delle situazioni processuali che caratterizzano taluni uffici giudiziari. Si è infatti constatato, per le applicazioni extradistrettuali, una certa carenza di disponibilità da parte dei magistrati. Non va sottovalutato che una delle relative cause si identifica nella insufficiente, e per alcuni versi non del tutto congrua, configurazione degli incentivi di ordine economico previsti dalla legge.

È innegabile, ad esempio, che l'attuale indennità di missione consente una copertura delle spese vive di soggiorno, ma non di quelle relative agli eventuali viaggi da compiere periodicamente per raggiungere il nucleo familiare nell'originaria residenza, spesso notevolmente lontana. D'altra parte, si tratta, di applicazioni la cui durata non si esaurisce quasi mai nell'arco di qualche settimana, onde alla relativa, conseguente remora è necessario ovviare attraverso una opportuna normativa che, modificando o aggiungendosi all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1973, n. 836, preveda, nei casi di cui all'articolo 110-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, apposito incentivo così finalizzato.

Anche il citato articolo 110-bis, primo comma, dovrebbe essere parzialmente ridefinito al fine di consentire il superamento dell'eventuale dissenso che, in materia di applicazioni extradistrettuali, potrebbe insorgere tra il procuratore nazionale antimafia ed i procuratori generali nonchè i procuratori della Repubblica interessati. Ferma restando, cioè, l'esigenza di un loro preventivo interpellato nei casi configurati dall'articolo 110-bis, sarebbe opportuno prevedere l'intervento congiunto, a livello di parere, anche del procuratore generale della Corte di Cassazione nei casi in cui gli altri uffici requirenti di merito avessero espresso opinioni divergenti. Il ruolo conferito al procuratore generale della Corte di

Cassazione, nel cui ambito e sotto il cui controllo - va ricordato - opera il procuratore nazionale antimafia, varrebbe a dirimere potenziali conflitti muovendosi in conformità alle stessa legislazione istitutiva della Direzione nazionale antimafia.

#### PROPOSTA

Derivano da tali esigenze le proposte che la Commissione esprime affinché gli organi istituzionali procedano:

1) ad una modifica del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (ordinamento giudiziario), introducendo all'interno della normativa una disposizione la quale preveda:

che con decreto del Ministro di grazia e giustizia, previo parere del Consiglio Superiore della Magistratura, vengano individuate ogni sei mesi le sedi che, tenuto conto del carico di lavoro con particolare riferimento ai procedimenti di criminalità organizzata, necessitano di immediata copertura;

che per le sedi individuate con decreto si provveda con trasferimento a disponibilità, equiparato lo stesso al trasferimento di ufficio ai fini della relativa indennità di missione, non assoggettabile ad IRPEF;

che la indennità di trasferta venga corrisposta, per una durata comunque non eccedente complessivamente i quattro anni, agli uditori i quali, pur avendo la residenza al momento della pubblicazione del bando di concorso in magistratura in una località situata ad una distanza di una certa consistenza rispetto alle sedi di cui al primo comma, ivi permangano oltre il primo biennio di assegnazione.

2) ad una modifica dell'articolo 110-bis, comma 1, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, con la introduzione del principio secondo il quale, nei casi in cui il procuratore generale o il procuratore della Repubblica competente esprimano avviso contrario, l'applicazione sia disposta con decreto motivato del Procuratore Nazionale Antimafia, previo parere del procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione.

3) ad una modifica del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1973, n. 836, in base alla quale, nei casi contemplati dall'articolo 110-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, ai magistrati indicati nella tabella A, nn. 2, 3 e 4 compete una indennità aggiuntiva mensile, in misura da quantificare congruamente, per tutta la durata della missione.

La Commissione auspica inoltre:

a) che le modifiche normative formulate regolino i rapporti tra l'istituto del trasferimento di ufficio su disponibilità e l'istituto dell'applicazione prevedendosi la possibilità di dar corso a quest'ultima, solo in via subordinata quando non sia possibile ricorrere al primo;

b) che il carattere contingente delle presenti proposte le quali intendono supplire ad una gravissima situazione del momento, si coniughi con una imprescindibile, più ampia revisione dell'ordinamento giudiziario - già all'esame delle competenti Commissioni parlamentari - anche per quanto attiene, nelle sue linee generali, la materia dei tramutamenti;

c) che, allo scopo di evitare un ricambio eccessivamente rapido di magistrati, in modo particolare negli uffici giudiziari meridionali meno richiesti, la permanenza nella prima sede di destinazione sia resa omogenea - in termini di durata (quattro anni) - a quella dei trasferimenti a domanda;

d) che sia rinforzato il personale amministrativo degli uffici giudiziari con meccanismi analoghi onde commisurarli al maggior carico di lavoro conseguente all'attività dei magistrati ivi tramutati di ufficio o applicati;

e) che il Consiglio Superiore della Magistratura, da un lato, proceda alla fissazione di criteri oggettivi per la designazione dei magistrati da trasferire di ufficio, su disponibilità, nelle sedi di cui al punto 1); dall'altro, attribuisca particolare rilievo, in tema di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, all'esperienza conseguente allo svolgimento di funzioni nelle sedi predette; sedi che, tenuto conto del carico di lavoro con particolare riferimento ai procedimenti di criminalità organizzata, siano state individuate come sedi disagiate.

Il deputato Vittorio TARDITI (gruppo forza Italia) esprime riserve sul punto relativo alla non assoggettabilità all'IRPEF delle indennità di missione, concordando per il resto con la proposta Imposimato.

Il deputato Marianna LI CALZI (gruppo forza Italia) esprime soddisfazione per le modifiche proposte dal relatore (anche sul punto relativo all'IRPEF) e suggerisce l'immediata approvazione del documento Imposimato.

Il deputato Renato MEDURI (gruppo alleanza nazionale) propone il seguente emendamento: a pagina 4 punto 1), terzo capoverso, sopprimere le parole «non assoggettabile ad IRPEF».

La Commissione respinge l'emendamento Meduri.

Il senatore Antonio BELLONI (gruppo CCD) annuncia il voto favorevole al documento, esprimendo però perplessità su una situazione complessiva in cui il vetusto principio dell'inamovibilità dei magistrati contrasta con le esigenze della collettività. I provvedimenti contingenti - come quelli suggeriti - possono avere solo effetti provvisori se non si affronta il problema principale.

Il deputato Giuseppe AYALA (gruppo i democratici) annuncia il proprio voto favorevole.

La Commissione approva il documento proposto dal senatore Imposimato.

#### **Discussione del documento sulle misure di prevenzione patrimoniali**

Il senatore Luigi RAMPONI (gruppo alleanza nazionale), relatore, illustra il seguente documento:

**Documento recante proposta di modifica dell'articolo 430 del codice di procedura penale**

## PREMESSA

Nel corso delle ultime settimane, il lavoro del gruppo «Criminalità organizzata ed economia» si è incentrato specificamente sulle problematiche connesse alle misure di prevenzione patrimoniali, di cui occorre aumentare l'incisività, in particolare per quanto riguarda gli strumenti utilizzabili nel corso delle indagini, relativamente al sequestro ed alla confisca di beni.

In tale prospettiva è stato acquisito un quadro riassuntivo degli effetti dell'applicazione della normativa in materia di sequestri e confische (allegato al presente documento) ed è stata particolarmente approfondita la questione dell'efficacia della vigente legislazione in relazione alla necessaria incisività che deve avere l'azione della magistratura. Ciò ha portato alla elaborazione di una proposta di modifica dell'articolo 430 del codice di procedura penale, peraltro in sintonia con la Convenzione di Strasburgo, ratificata dall'Italia con la legge 9 agosto 1993, n. 328, proposta che il gruppo di lavoro ha ritenuto di dover portare all'attenzione della Commissione auspicandone l'approvazione.

La proposta di cui trattasi è, per maggior completezza, accompagnata da uno studio (anch'esso allegato al presente documento) nel quale si illustra come la modifica in questione, di seguito precisata, avrebbe l'effetto di agevolare e incentivare l'azione degli inquirenti nel sistematico svolgimento di indagini patrimoniali connesse a procedimenti penali di criminalità organizzata, si descrivono le particolari metodiche relative a tali indagini concatenate (che traggono necessariamente origine da elementi probatori attinenti a reati di tipo associativo e si sviluppano per gradi), sottolineandone la complessità ed evidenziando l'opportunità di un intervento legislativo per agevolarle.

## LA PROPOSTA NORMATIVA

La proposta di una modifica dell'articolo 430 del codice di procedura penale - finalizzata a consentire e, anzi, a determinare una più incisiva attività di indagine in materia di riciclaggio - nasce dalla presa d'atto di quanto stabilito dalla Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990, stipulata sotto l'egida del Consiglio d'Europa, ed avente ad oggetto il riciclaggio, l'investigazione e la confisca dei proventi di attività criminali (<sup>1</sup>). La Convenzione, ratificata dall'Italia con la citata legge 9 agosto 1993, n. 328, obbliga gli Stati contraenti a prestarsi reciproca assistenza e ad adeguare le rispettive normative interne per rendere più efficace ed incisiva l'attività di indagine sulle ricchezze provenienti da atti-

(<sup>1</sup>) Si tratta della Convenzione n. 141 del Consiglio d'Europa, alla quale, al marzo 1995 hanno aderito 22 paesi, alcuni dei quali, (come l'Australia) estranei al Consiglio; Bulgaria, Finlandia, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi e Svizzera hanno già provveduto a depositare gli strumenti di ratifica. La Convenzione è aperta alla firma di altri Stati.

vità criminali sia al fine di facilitarne «l'identificazione ed il rintracciamento» sia al fine di facilitare «la raccolta delle relative prove» e ciò nella prospettiva di consentire il sequestro e la confisca delle medesime ovunque esse si trovino.

Dalla Convenzione emerge quindi la necessità di un impegno dei vari Stati al fine di rendere più efficace ed incisiva, eventualmente anche mediante appropriate modifiche della normativa interna, l'attività di indagine patrimoniale sulle ricchezze illecite nell'ambito dei processi penali; ciò deve essere particolarmente sottolineato, in quanto l'articolo 1 della Convenzione fornisce una definizione della confisca che, con riferimento all'ordinamento italiano, ricomprende la sola confisca penale: «una sanzione o misura, ordinata da una autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati che consiste nel privare definitivamente di un bene».

Con riferimento alle ipotesi previste dalla normativa italiana, occorre dunque prendere atto che sul piano internazionale la confisca penale ha una valenza assai ampia, in quanto eseguibile anche all'estero, su beni che si trovino in uno qualsiasi dei paesi firmatari della Convenzione predetta; ciò ha un rilievo di estrema importanza, tenuto conto che le più pericolose organizzazioni criminali hanno interessi ben al di là dei confini di un singolo Stato. La confisca prevista dalla vigente normativa italiana in materia di misure di prevenzione ha invece una efficacia assai più ristretta, in quanto è sostanzialmente impossibile ottenerne l'esecuzione all'estero.

Tutto ciò non vuol certo significare che non si debba continuare ad utilizzare anche gli strumenti ordinari e già previsti in materia di misure di prevenzione patrimoniali, ma pone in luce la necessità di rendere più incisive le indagini sulle ricchezze provenienti da reato svolte all'interno dei processi penali, al fine di utilizzare quanto più possibile la confisca penale rispetto a quella di prevenzione. Ciò non solo perchè le prospettive della «confisca internazionale» si muovono in questa direzione ma anche perchè l'Italia ha assunto in tal senso un preciso obbligo internazionale (ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione) e perchè solo in tal modo sarà possibile potenziare l'attività di investigazione in materia di riciclaggio e di criminalità economica, incentivando quindi gli inquirenti alla ricerca di prove in materia di ricchezze frutto di reato e quindi, indirettamente, a quella di prove oggettive in ordine alle dinamiche interne dei gruppi criminali.

La vigente normativa processuale italiana rende tuttavia estremamente problematico lo svolgimento di una attività di indagine realmente approfondita ed idonea ad assicurare la confisca penale di rilevanti porzioni della ricchezza a disposizione della criminalità organizzata. In particolare la fase delle indagini preliminari, come disciplinata dal codice di procedura penale italiano, essendo esclusivamente finalizzata all'esercizio dell'azione penale, impedisce per lo più di proseguire le indagini sulle ricchezze dopo il rinvio a giudizio delle persone o comunque rende assai difficoltoso il proseguimento di tale attività investigativa - che normalmente richiede tempi sensibilmente più lunghi di quelli richiesti per addivenire alle «determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale» - disincentivando di fatto le procure della Repubblica dal procedervi. Del resto, l'estrema complessità delle indagini in materia di economia criminale attraverso la tecnica degli accertamenti patrimoniali concate-

nati è per lo più incompatibile – dati anche i tempi lunghi che caratterizzano le procedure di assistenza giudiziaria internazionale – con il termine massimo di durata delle indagini preliminari, fissato in due anni dall'art. 407, comma 2, codice di procedura penale.

Il problema è quindi quello di individuare una strada che, senza intaccare la filosofia complessiva del nuovo codice di procedura penale e senza stravolgerne i principi informativi, consenta di corrispondere all'esigenza sottesa dalla Convenzione di Strasburgo, che è poi quella di una più efficace attività di contrasto della economia criminale.

Nasce quindi da tali esigenze la proposta di procedere ad una limitata modifica all'articolo 430 del codice di procedura penale («Attività integrativa di indagine del pubblico ministero»), che già oggi prevede talune ipotesi di prosecuzione delle indagini preliminari dopo il rinvio a giudizio, ampliandone il campo di operatività nei termini seguenti:

1. Successivamente all'emissione del decreto che dispone il giudizio, il pubblico ministero, ai fini delle proprie richieste al giudice del dibattimento, può compiere attività integrativa di indagine, fatta eccezione degli atti per i quali è prevista la partecipazione dell'imputato o del difensore di questo.

*1-bis.* In ogni caso il pubblico ministero compie ogni attività integrativa di indagine che si rende necessaria circa i beni e le altre utilità soggette a confisca obbligatoria a norma degli articoli 41 *6-bis*, comma 7, del codice penale e 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306.

2. La documentazione relativa all'attività indicata nei commi 1 e *1-bis* è immediatamente depositata nella segreteria del pubblico ministero con facoltà dei difensori di prenderne visione ed estrarne copia.

*2-bis.* Il pubblico ministero con decreto motivato può disporre, per gravi motivi, che il deposito della documentazione relativa all'attività indicata nel comma *1-bis* sia ritardato senza pregiudizio di ogni altro diritto del difensore.

Il deputato Antonio DEL PRETE (gruppo alleanza nazionale) ringrazia il senatore Ramponi per la relazione svolta.

Il Presidente Tiziana PARENTI rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame del documento.

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore Francesca SCOPELLITI (gruppo forza Italia) fa presente di aver appreso che venerdì mattina la Commissione dovrebbe procedere all'audizione del senatore La Loggia. Ritiene che in tale giornata si registrerà verosimilmente una scarsa affluenza per una audizione che, invece, è di grande importanza. Chiede quindi che la predetta audizione sia rinviata.

Il deputato Giuseppe SCOZZARI (gruppo progressisti-federativo) si associa alla richiesta del senatore Scopelliti.

Il Presidente Tiziana PARENTI osserva che il venerdì deve considerarsi una giornata lavorativa come le altre, peraltro integralmente utilizzabile dalla Commissione per lo svolgimento dei propri lavori. Peraltro, se questa è la scelta della Commissione l'audizione del senatore La Loggia potrà avere luogo in giornata diversa da quella di venerdì 23 giugno.

La Commissione concorda.

*La seduta termina alle ore 19,20.*

Provincia	Comune	Abitanti	Data D.P.R.
- 1991 -			
1) Napoli *	Casandrino	12097	02.08.1991
2) Reggio Calabria *	Taurianova	17142	02.08.1991
3) Caserta *	Casal di Principe	18625	30.09.1991
4) Caserta *	Casapesenna	7009	30.09.1991
5) Caserta *	Mondragone	23200	30.09.1991
6) Catania *	Adrano	35039	30.09.1991
7) Catanzaro *	Sant'Andrea Apostolo dello Ionio	2091	30.09.1991
8) Catanzaro *	Lamezia Terme	69660	30.09.1991
9) Lecce *	Gallipoli	19822	30.09.1991
10) Lecce *	Surbo	10779	30.09.1991
11) Messina *	Piraino	3876	30.09.1991
12) Napoli *	Marano di Napoli	47838	30.09.1991
13) Napoli *	Poggiomarino	16851	30.09.1991
14) Napoli *	Sant'Antino	32371	30.09.1991
15) Palermo *	Cerda	5645	30.09.1991
16) Palermo *	Santa Flavia	8379	30.09.1991
17) Palermo * <sup>1)</sup>	Trabia	8135	30.09.1991
18) Reggio Calabria *	Delianuova	3790	30.09.1991
19) Reggio Calabria *	Melito di Porto Salvo	10469	30.09.1991
- 1992 -			
20) Reggio Calabria *	Seminara	4152	30.09.1991
21) Catania *	Misterbianco	29858	21.12.1991
22) Catanzaro *	Isca sullo Ionio	2038	28.01.1992
23) Catanzaro *	Stefanaconi	2153	28.01.1992
24) Reggio Calabria *	Rosarno	13808	28.01.1992
25) Napoli *	Quarto	18741	10.04.1992
26) Reggio Calabria *	San Ferdinando	4286	20.05.1992
27) Palermo *	Capaci	7923	09.06.1992
28) Palermo *	Misilmeri	16686	09.06.1992
29) Catania *	Mascalì	8567	09.06.1992
30) Trapani *	Campobello di Mazara	12449	11.07.1992
31) Caltanissetta *	Niscemi	26089	18.07.1992
32) Caltanissetta *	Gela	74806	18.07.1992
33) Ragusa * <sup>1)</sup>	Scicli	24565	18.07.1992
34) Caserta *	Recale	5443	31.07.1992
35) Agrigento *	Licata	41541	31.07.1992
36) Caserta *	S. Cipriano d'Aversa	13011	27.08.1992
37) Caserta *	Cesa	5678	27.08.1992
38) Caserta *	Grazzanise	6248	11.09.1992
39) Caltanissetta *	Riesi	15085	16.10.1992
40) Caserta *	Villa di Briano	4731	16.10.1992
41) Caserta * <sup>1)</sup>	S. Maria La Fossa	2705	36.10.1992
42) Caserta * <sup>1)</sup>	Lusciano	10771	12.12.1992
- 1993 -			
43) Caserta *	Carinola	8786	18.01.1993
44) Reggio Calabria * <sup>1)</sup>	Gioia Tauro	18497	18.01.1993
45) Napoli * <sup>1)</sup>	Acerra	40758	18.01.1993
46) Caserta *	Frignano	8509	11.03.1993
47) Palermo * <sup>1)</sup>	Termini Imerese	26327	11.03.1993

48) Catania * <sup>1)</sup>	San Giovanni La Punta	18528	11.03.1993
49) Palermo * <sup>2)</sup>	Caccamo	8634	11.03.1993
50) Palermo * <sup>3)</sup>	Bagheria	44902	11.03.1993
51) Salerno *	Pagani	32369	11.03.1993
52) Salerno *	Scafati	40638	11.03.1993
53) Bari * <sup>4)</sup>	Terlizzi	26340	30.03.1993
54) Bari * <sup>5)</sup>	Modugno	36905	30.03.1993
55) Avellino * <sup>6)</sup>	Quindici	3022	14.04.1993
56) Salerno *	Nocera Inferiore	49021	14.04.1993
57) Trapani * <sup>7)</sup>	Partanna	11733	14.04.1993
58) Napoli <sup>8)</sup>	Casamarciano	3497	04.06.1993
59) Napoli <sup>9)</sup>	Casola di Napoli	3543	04.06.1993
60) Napoli <sup>10)</sup>	S. Giuseppe Vesuviano	25953	04.06.1993
61) Napoli <sup>11)</sup>	Torre annunziata	50346	04.06.1993
62) Napoli <sup>12)</sup>	Ercolano	60869	14.06.1993
63) Reggio Calabria <sup>13)</sup>	Molochio	3030	23.06.1993
64) Salerno *	Sarno	27815	23.06.1993
65) Avellino *	Pago del Vallo di Lauro	1717	23.06.1993
66) Catania <sup>14)</sup>	Acicatena	20507	28.06.1993
67) Catania <sup>15)</sup>	Mascalucia	19233	13.07.1993
68) Napoli <sup>16)</sup>	Nola	32573	16.08.1993
69) Napoli <sup>17)</sup>	Pomigliano d'Arco	42685	16.08.1993
70) Napoli <sup>18)</sup>	S. Antonio Abate	16744	02.09.1993
71) Bari *	Gioia del Colle	26016	10.09.1993
72) Bari *	Trani	49377	10.09.1993
73) Trapani * <sup>19)</sup>	Mazara del Vallo	45912	25.10.1993
74) Catania	Ragalna	2587	23.11.1993
75) Caserta	Teverola	8679	16.12.1993
76) Matera <sup>20)</sup>	Montalbano Jonico	8679	16.12.1993

- 1994 -

77) Napoli	Villaricca	23438	17.01.1994
78) Napoli	S. Paolo Belsito	3011	04.03.1994
79) Bari	Monopoli	43019	23.04.1994
80) Benevento <sup>21)</sup>	S. Lorenzo Maggiore	2010	24.05.1994

- 1995 -

81) Reggio Calabria	Camini	859	16.01.1995
82) Reggio Calabria	Roghudi	1530	16.01.1995
83) Torino	Bardonecchia	3200	02.05.1995

\* Ritorno alla gestione ordinaria.

<sup>1)</sup> La gestione commissariale è stata prorogata di 6 mesi.

<sup>2)</sup> Con sentenza n. 113/1994, il T.A.R. Lazio, dopo la conclusione della gestione straordinaria, ha annullato il provvedimento di scioglimento, mentre, in precedenza, il T.A.R. Sicilia - sez. Palermo aveva ritenuto legittimi gli atti con sentenza n. 10/1993.

<sup>3)</sup> Con sentenza n. 346/94, il T.A.R. Sicilia, quando ormai si era giunti alla conclusione della gestione straordinaria, ha annullato il provvedimento di scioglimento.

<sup>4)</sup> La gestione commissariale è stata fissata in 12 mesi.

<sup>5)</sup> La Commissione straordinaria si è reinsediata il 18 agosto 1994 dopo che il Consiglio di Stato ha annullato l'ordinanza di sospensione del T.A.R. Basilicata.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sull'attuazione della politica di cooperazione  
con i Paesi in via di sviluppo**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

**36ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**PROVERA**

*La seduta inizia alle ore 18,45.*

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*  
(A007 000, B33ª, 0015ª)

Il Presidente **PROVERA** riferisce alla Commissione sull'incontro da lui avuto nel pomeriggio con il Ministro Agnelli e sull'*iter* alla Camera del disegno di legge di proroga della Commissione. Invita poi i commissari ad esprimere proposte in merito alle prossime audizioni e all'utilizzo dell'apporto dei consulenti.

Nel conseguente dibattito intervengono i commissari **GREGORELLI, MOLINARO, GRITTA GRAINER, BRUNETTI e PERIN.**

Conclude il Presidente **PROVERA**, avvertendo che si terrà prossimamente un Ufficio di Presidenza per deliberazioni in merito all'andamento dei lavori della Commissione.

*La seduta termina alle ore 19,30.*

## **SOTTOCOMMISSIONI**

### **GIUSTIZIA (2°)**

#### **Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

**48° Seduta**

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del Presidente della Commissione, Guarra, ha adottato le seguenti deliberazioni per i disegni di legge deferiti:

*alla 1° e 8° Commissione:*

**(2076) Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 356, recante disposizioni urgenti in materia di bilanci per le imprese operanti nel settore dell'editoria e della radiodiffusione, nonché di prosecuzione dell'attività per le emittenti televisive e sonore autorizzate in ambito locale:** rinvio dell'esame;

*alla 9° Commissione:*

**(1395) CARINI ed altri: Pesca dilettantistica sportiva nelle acque interne, gestione e preservazione delle risorse ittiche:** parere favorevole con osservazioni su emendamenti;

*alla 12° Commissione:*

**(2077) Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 362, recante: disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità:** favorevole con osservazioni;

*alla 13° Commissione:*

**(2086) Conversione in legge del decreto-legge 7 settembre 1995, n. 373, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti:** rinvio dell'esame;

**(1777) Legge quadro sull'inquinamento acustico, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Scalia; Calzolaio ed altri; Della Valle e Bertucci; Benetto Ravetto ed altri:** rinvio dell'esame;

(637) **DOPPIO ed altri: Tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico:** rinvio dell'esame;

(1372) **LUBRANO DI RICCO ed altri: Legge quadro in materia di inquinamento acustico:** parere favorevole;

(1113) **RONCHI ed altri: Disciplina della professione di dottore naturalista:** rinvio dell'esame;

(1514) **LAVAGNINI: Norme per il recupero dei centri storici:** rinvio dell'esame.

**DIFESA (4)**

**Sottocommissione per i pareri**

**MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995**

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Ramponi, ha adottato le seguenti deliberazioni per il disegno di legge deferito:

*alla 2ª Commissione:*

**(2083) Conversione in legge del decreto-legge 1º settembre 1995, n. 369, recante provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti: parere favorevole con osservazioni.**

**BILANCIO (5°)****Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 20 SETTEMBRE 1995

68° Seduta

*Presidenza del Senatore*  
COPERCINI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per la pubblica istruzione Corradini, per il tesoro Vegas e per le finanze Vozzi.*

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

**(2069) Conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 1995, n. 345, recante disposizioni urgenti in materia di accertamento con adesione del contribuente per anni pregressi**

(Parere alla 6° Commissione: favorevole)

Il relatore MORANDO osserva che il decreto-legge è finalizzato a modificare la disciplina dell'accertamento con adesione in alcuni punti per i quali si sono evidenziate difficoltà interpretative. In particolare, si prevede la esclusione del pagamento degli interessi sulle maggiori imposte accertate, in coerenza con quanto indicato nella stessa relazione tecnica al provvedimento istitutivo dell'accertamento con adesione e si stabilisce la non applicabilità delle sanzioni civili sulle somme dovute all'INPS.

Tali disposizioni, così come la rateizzazione dei pagamenti (per i quali viene introdotta la maggiorazione degli interessi legali) non sembrano comportare problemi di copertura finanziaria.

Quanto alla norma contenuta al comma 2 dell'articolo 1, nella quale si prevede il rimborso per i pagamenti già effettuati a titolo di interessi e la loro imputazione ai capitoli 3500 e 3501 dello stato di previsione del Ministero delle finanze, è opportuno che il Tesoro dia assicurazioni in ordine alla loro capienza in relazione alla entità prevista dei rimborsi.

Il sottosegretario VEGAS fa presente che i capitoli indicati dal relatore hanno natura obbligatoria e pertanto non pongono problemi di capienza, potendo essere effettuati all'occorrenza, prelievi dall'apposito fondo di riserva.

Il senatore COPERCINI rileva la discutibile prassi per cui nuovi decreti-legge intervengono, a poca distanza di tempo, su materie già disciplinate con decreti-legge.

Il sottosegretario VOZZI concorda con l'osservazione, ma precisa che nella fattispecie in esame l'adozione di un nuovo decreto-legge deriva dall'esigenza di correggere un mero errore tecnico contenuto nel decreto-legge n. 564 del 1994.

La Sottocommissione esprime infine parere di nulla osta.

**(2086) Conversione in legge del decreto-legge 7 settembre 1995, n. 373, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti**

(Parere alla 13ª Commissione. In parte favorevole, in parte contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Il relatore MANTOVANI osserva che si tratta della ulteriore reiterazione del decreto-legge in materia di smaltimento dei rifiuti, su cui precedente versione la Sottocommissione ha espresso il proprio parere nella seduta del 23 maggio e poi nuovamente il 27 giugno. Appare pertanto opportuno confermare tale pronuncia per le parti del provvedimento rimaste identiche. In particolare, occorrerebbe esprimere parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sull'articolo 19, che contiene rilevanti deroghe alle norme di contabilità dello Stato. Era inoltre stato osservato che l'articolo 20 contiene disposizioni finanziarie incongrue rispetto all'oggetto del decreto-legge.

Per quanto riguarda l'altra disposizione del provvedimento richiamata nel precedente parere, il comma 2 dell'articolo 17, su cui era stato espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, bisogna rilevare che la nuova versione della norma differisce da quella precedente, ma appare assai simile a un emendamento esaminato dalla Sottocommissione (17.4) su cui il parere fu egualmente contrario per violazione della richiamata norma costituzionale. Sembra trattarsi in effetti, anche nella nuova versione, di una norma agevolativa suscettibile di comportare minore gettito per la tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani. In proposito sarebbe comunque opportuno acquisire il parere delle Finanze.

Il sottosegretario VOZZI chiarisce che l'articolo 17, comma 2, del provvedimento in esame ha lo scopo di limitare una contrazione di gettito e di evitare la perdurante utilizzazione in via di fatto dei cassonetti comunali da parte dei piccoli operatori, che derivava dall'applicazione della corrispondente norma nelle precedenti versioni del decreto-legge. Queste prevedevano infatti l'esclusione dalla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani per tutti i locali, indipendentemente dalla loro dimensione, in cui si formavano rifiuti speciali assimilati agli urbani. Con l'attuale versione della norma tale esclusione viene limitata ai locali con superfici operative superiori ai 200 mq, a condizione che gli operatori economici presentino annualmente al comune apposita dichiarazione resa ai sensi della legge n. 15 del 1968, attestante l'effettivo smaltimento a proprie spese dei rifiuti.

In conclusione, ribadisce che la disposizione in esame va considerata nel quadro della normativa sulla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in base alla quale il gettito complessivo della stessa non può superare il costo del servizio. La norma non comporta quindi una perdita di gettito ma eventualmente una diversa ripartizione della sua distribuzione tra i contribuenti.

Il sottosegretario VEGAS ritiene che l'osservazione del relatore sull'articolo 20 riguardi il merito, non ponendosi problemi di copertura finanziaria.

Per quanto riguarda l'articolo 19, ribadisce che il mantenimento in bilancio di somme relative a esercizi precedenti rappresenta una deroga alla normativa di contabilità dello Stato, resa necessaria tuttavia dalla più recente legislazione che, allo scopo di contenere il fabbisogno del settore statale, ha limitato le possibilità di impegnare somme stanziata in bilancio. Il Governo è consapevole della delicatezza del problema, che intende risolvere caso per caso. Nella fattispecie in esame, di cui sottolinea l'eccezionalità, egli raccomanda l'espressione di un parere di nulla osta.

Il senatore MORANDO ritiene che sugli articoli 17 e 20 del decreto-legge possa essere espresso parere di nulla osta. Restano invece notevoli perplessità sull'articolo 19, in relazione al quale apparirebbe incoerente modificare il parere contrario già espresso dalla Sottocommissione.

La Sottocommissione esprime infine parere di nulla osta, a eccezione che sull'articolo 19, per il quale il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

**(2051) Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 1995, n. 321, recante disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo**

(Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione su testo ed emendamenti. Favorevole sul testo, contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sugli emendamenti)

Il relatore TAMPONI ricorda che il provvedimento reitera il decreto-legge n. 321 del 1995, rispetto al quale non introduce innovazioni rilevanti dal punto di vista della competenza della 5<sup>a</sup> Commissione. Potrebbe essere confermato, pertanto, il parere di nulla osta formulato precedentemente.

Sono stati trasmessi anche taluni emendamenti, analoghi a quelli già presentati sul decreto-legge n. 321. Si potrebbe, quindi, confermare un parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sugli emendamenti 1.0.1, 2.1, 2.0.1 e 2.0.2.

In data 19 settembre 1995 sono stati trasmessi gli emendamenti 2.0.3 (identico al 2.0.1, su cui si è proposto parere contrario), 1.1 (su cui occorrerebbe acquisire l'avviso del Tesoro in ordine ai possibili effetti finanziari) e 2.2 (che estende un'indennità al personale della Conferenza per i rapporti tra lo Stato e le regioni, senza quantificarne l'onere e prevederne la copertura).

Il senatore CARPENEDO osserva che il Governo dovrebbe quantificare i maggiori oneri derivanti dagli emendamenti 2.0.1, 2.0.2 e 2.0.3.

Il sottosegretario VEGAS esprime parere contrario per motivi attinenti alla copertura finanziaria sugli emendamenti citati dal relatore e precisa, sugli emendamenti 2.0.1, 2.0.2 e 2.0.3, che essi potrebbero dar luogo ad analoghe rivendicazioni da parte di altre categorie con conseguenti rilevanti effetti finanziari.

La Sottocommissione esprime infine parere di nulla osta sul testo del disegno di legge e parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sugli emendamenti 1.0.1, 2.1, 2.0.1, 2.0.2, 2.0.3, 1.1 e 2.2.

*(2056) Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 1995, n. 325, recante disposizioni per l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune per l'anno 1995*

(Parere alla 9ª Commissione. Favorevole)

Il relatore MANTOVANI osserva che il decreto-legge prevede lo stanziamento di 174 miliardi per l'anno 1995 per la prosecuzione degli interventi concernenti la politica agricola comune. La copertura della spesa è riferita al fondo speciale di parte corrente del Ministero del tesoro, che risulta essere capiente.

Il sottosegretario VEGAS dichiara di non avere osservazioni da formulare.

La Sottocommissione esprime infine parere di nulla osta.

*(2070) Conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 1995, n. 346, recante istituzione di uffici scolastici provinciali del Ministero della pubblica istruzione nelle nuove province*

(Parere alla 7ª Commissione. Esame e rinvio. richiesta di parere sull'utilizzo in difformità, ai sensi dell'articolo 40, comma 11, del Regolamento)

Il relatore MORANDO osserva che si tratta di un decreto-legge finalizzato ad attivare i provveditorati agli studi nelle otto province di recente istituzione.

Per quanto di competenza, comporta problemi la copertura finanziaria degli oneri relativi all'esercizio finanziario in corso, ai quali si fa fronte in parte mediante l'utilizzo in difformità di accantonamenti iscritti nel fondo speciale di parte corrente, in parte mediante l'utilizzo di accantonamenti iscritti nello stesso fondo sotto la rubrica della pubblica istruzione, ma che non risultano - allo stato - più disponibili.

Per quanto riguarda il primo aspetto, occorre valutare - ma ciò è assai dubbio - se la fattispecie in esame rientri tra quelle in presenza delle quali la legge n. 468 del 1978 consente eccezionalmente ai provvedimenti d'urgenza di utilizzare per la propria copertura accantonamenti iscritti sotto altre rubriche. In ogni caso, ove la Sottocommissione ritenesse di dare positiva soluzione a questo quesito, apparirebbe opportuno chiedere il prescritto parere alle competenti commissioni (in questo caso la 2ª e la 6ª).

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, si segnala che non residuano nell'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione i 180 milioni di lire utilizzati per la copertura dell'onere relativo al 1995.

Il sottosegretario VEGAS chiede il rinvio dell'esame del provvedimento, allo scopo di verificare la sussistenza delle necessarie disponibilità finanziarie.

Su proposta del presidente COPERCINI, la Sottocommissione delibera di rinviare l'esame del provvedimento e di richiedere alla 2ª e alla 6ª Commissione permanente il parere sugli utilizzi in difformità contenuti nello stesso.

**(2075) Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 354, recante modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale nonché disposizioni in materia tributaria di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio**

(Parere alla 6ª Commissione. In parte favorevole, in parte contrario)

Il relatore MANTOVANI fa presente che si tratta della reiterazione del decreto-legge recante alcuni differimenti di termini nonché altre disposizioni in materia tributaria, sulla cui precedente versione la Sottocommissione ha espresso, nella seduta dell'11 luglio, parere di nulla osta, ad eccezione che sull'articolo 4, su cui il parere era contrario. Tale parere può essere confermato anche per l'attuale versione, identica alla precedente, salvo che per una norma aggiuntiva (articolo 6), che rappresenta un mero coordinamento con le disposizioni agevolative per lo scioglimento delle società di comodo già previste dal decreto-legge n. 250, convertito nella legge n. 349 del 1995.

Il sottosegretario VEGAS dichiara di non avere osservazioni da formulare.

La Sottocommissione esprime quindi parere di nulla osta, ad eccezione che sull'articolo 4, su cui il parere è contrario.

**(2077) Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 362, recante disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità**

(Parere alla 12ª Commissione. In parte favorevole, in parte contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, con osservazioni)

Riferisce il senatore MORANDO, osservando che si tratta della reiterazione del decreto-legge in materia di assistenza farmaceutica, sulla cui precedente versione la Sottocommissione ha espresso il proprio parere nella seduta del 1º agosto. Riguardo alle parti del provvedimento rimaste immutate, si fa presente che sul secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2, sui commi 4 e 5 dell'articolo 3 e sull'articolo 7, la Sottocommissione ha espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Per quanto riguarda invece l'articolo 6, esso è stato significativamente riformulato, limitando ai soli anni 1995 e 1996 l'efficacia delle di-

sposizioni, per cui non si pongono più i problemi di copertura finanziaria a partire dal 1997, ai quali faceva riferimento il precedente parere. Rimangono però due ulteriori problemi: la copertura finanziaria per l'anno 1995 è attuata infatti in parte mediante un utilizzo in difformità di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente (per cui potrebbe richiedersi il parere alla 6<sup>a</sup> Commissione permanente), e in parte mediante utilizzo delle risorse dell'8 per mille dell'IRPEF di competenza dello Stato, in relazione al quale nel precedente parere si osservava che esso appare improprio, non essendo stato ancora emanato il decreto che ripartisce tali risorse tra le varie finalità previste dall'ordinamento.

Va segnalata infine una norma nuova, quella di cui all'articolo 11, che limita la portata di una disposizione contenuta nella legge collegata alla manovra finanziaria per il 1995, nella quale si disponeva una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi sostenuta dalle regioni. In proposito si rileva che nella relazione al disegno di legge quella norma viene considerata come ingiustamente penalizzante per le amministrazioni che hanno già adottato misure di contenimento della spesa, che vengono quindi esonerate dall'obbligo di ridurre la spesa stessa della quota percentuale ivi fissata. Si tratta di verificare se la nuova norma possa avere riflessi negativi per il bilancio dello Stato.

Il sottosegretario VEGAS ritiene che l'articolo 2, finalizzato a un più rigoroso controllo della spesa delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non ponga problemi di copertura finanziaria, essendo anzi preordinato alla responsabilizzazione della gestione contabile di detti enti, per cui il suo effetto dovrebbe essere quello di ridurre gli oneri finanziari.

Per quanto riguarda poi l'articolo 6, osserva che la Commissione bilancio potrebbe prescindere dal parere della Commissione finanze sull'utilizzo in difformità di accantonamenti relativi al Ministero del tesoro, che riguardano globalmente la politica della spesa pubblica, su cui è competente la stessa Commissione bilancio.

Chiarisce infine che l'articolo 11 non presenta problemi per quanto riguarda il bilancio dello Stato, riguardando esclusivamente i bilanci regionali.

Il senatore COPERCINI, alla luce delle osservazioni formulate dal rappresentante del Governo, propone di esprimere parere di nulla osta sul secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2, a condizione però che venga soppresso l'inciso nel quale si prevede l'assunzione integrale delle obbligazioni da parte delle Regioni.

Il senatore CARPENEDO sottolinea che la Sottocommissione ha già espresso parere contrario, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, su tale norma.

Il senatore CAPONI ritiene che la modifica proposta non risolva i problemi di copertura finanziaria della norma in questione, che prevede comunque la garanzia delle regioni sulla contabilità delle unità sanitarie locali.

Il relatore MORANDO è dell'avviso che si debba confermare il parere precedentemente espresso sulle norme da lui citate.

In relazione poi all'articolo 6, ritiene interessante l'osservazione formulata dal sottosegretario Vegas sull'opportunità del cambiamento della prassi delle richieste di parere alla 6<sup>a</sup> Commissione su utilizzi in difformità di accantonamenti relativi al Ministero del tesoro su cui sarebbe auspicabile una riflessione da parte della Commissione.

La Sottocommissione esprime infine parere di nulla osta, ad eccezione che sul secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2, sui commi 4 e 5 dell'articolo 3 e sull'articolo 7, sui quali il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Osserva inoltre che l'articolo 6 prevede un utilizzo improprio delle risorse dell'8 per mille dell'IRPEF di competenza dello Stato, non essendo stato ancora emanato il decreto che ripartisce tali risorse tra le varie finalità previste dall'ordinamento.

**(1633) Emendamenti al disegno di legge: MANIERI ed altri: Riordino dell'istituto nazionale di geofisica**

(Parere alla 7<sup>a</sup> Commissione: favorevole condizionato ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 13 settembre.

Riferisce il senatore COPERINI, ricordando che la Sottocommissione ha esaminato gli emendamenti ed ha deliberato infine di rinviare l'esame per ulteriori approfondimenti. Oltre alle perplessità evidenziate dal relatore, il Tesoro ha rilevato infatti che l'emendamento 6.0.1 contiene una clausola di copertura nella quale si utilizza, per far fronte a oneri di natura corrente, un capitolo di spesa in conto capitale (7615 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio).

Il senatore CAVAZZUTI propone di condizionare il nulla osta sull'emendamento 6.0.1 all'utilizzo di altra modalità di copertura finanziaria. In particolare potrebbe essere utilizzato l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro iscritto nel fondo speciale di parte corrente.

Il sottosegretario VEGAS concorda con tale proposta, suggerendo di sostituire il riferimento al capitolo 7615 dello stato di previsione della Presidenza del consiglio con quello al capitolo 6856, utilizzando l'accantonamento del Ministero del tesoro. In tale ipotesi occorrerebbe inoltre eliminare il riferimento erroneo ad alcuni atti normativi contenuti nell'articolo 6-ter dell'emendamento stesso.

Fa presente quindi che potrebbe essere eliminato altresì il riferimento ai capitoli 2103, 2102, 2104 e 2105 dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, utilizzando sempre risorse accantonate sul fondo speciale di parte corrente. In tale ipotesi potrebbe peraltro porsi la necessità di diminuire l'importo totale della spesa in relazione alle risorse disponibili.

La Sottocommissione esprime infine parere di nulla osta sugli emendamenti trasmessi, ad eccezione che su quello 6.0.1, per il quale il nulla osta è condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione,

all'indicazione di una diversa modalità di copertura finanziaria. In particolare, dovrebbe essere sostituito il riferimento al capitolo 7615, nello stato di previsione della Presidenza del consiglio con quello al capitolo 6856, utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro; occorrerebbe inoltre eliminare il riferimento erroneo ad alcuni atti normativi contenuto nell'articolo 6-ter del medesimo emendamento. Potrebbe altresì essere eliminato il riferimento ai capitoli 2103, 2102, 2104 e 2105 dello stato di previsione del ministero dell'università e della ricerca scientifica, utilizzando sempre risorse accantonate sul fondo speciale di parte corrente. In tale ipotesi potrebbe peraltro porsi la necessità di diminuire l'importo totale della spesa in relazione alle risorse disponibili.

*La seduta termina alle ore 10,15.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **AFFARI COSTITUZIONALI (1°)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 15*

*In sede consultiva su atti del Governo*

Esame, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, del seguente atto:

- Schema di decreto di programmazione dei flussi d'ingresso in Italia nel 1995 per ragioni di lavoro degli stranieri non comunitari.

*In sede referente*

I. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - GUALTIERI. - Modifica dell'articolo 77 della Costituzione (626).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - SALVATO ed altri. - Modifica dell'articolo 77 della Costituzione (729).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PASQUINO ed altri. - Modifica dell'articolo 77 della Costituzione (1378).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - VILLONE ed altri. - Modifica dell'articolo 77 della Costituzione (1393).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - FARDIN. - Modifica dell'articolo 77, comma terzo, della Costituzione (1535).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CORASANITI. - Modifica della normativa costituzionale in tema di decretazione d'urgenza (1851).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PERLINGIERI ed altri. - Modifica dell'articolo 77 della Costituzione (1945).

II. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - GARATTI ed altri. - Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione (374).

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PORCARI. - Abrogazione della XIII disposizione transitoria della Costituzione (452).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CONSIGLIO REGIONALE VENETO. - Abrogazione della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (629).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - TABLADINI e BRICCARIELLO. - Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (801).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - DIANA ed altri. - Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione (1375).

III. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- Provvedimenti organizzativi per la giustizia amministrativa (1323).
- Deputato VITO ed altri. - Norme per la costituzione delle autorità metropolitane, di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 (1250).

IV. Esame del disegno di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - LA LOGGIA e FIEROTTI. - Modifica dell'articolo 77 della Costituzione (2024).

V. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Deputati TREMAGLIA ed altri. - Modifiche agli articoli 48 e 56 della Costituzione per consentire l'esercizio del diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero (2033).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - MANCINO ed altri. - Norme per assicurare il diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero (1019).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - SALVI ed altri. - Modifiche agli articoli 48, 56 e 57 della Costituzione in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (2053).

*In sede deliberante*

Discussione del disegno di legge:

- PIERONI ed altri. - Contributo dello Stato in favore dell'ente morale «S.O.S. - Il Telefono azzurro» (1878).
-

**AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3\*)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 16*

*Comunicazioni del Governo*

Comunicazioni del Ministro degli affari esteri sugli sviluppi della situazione nella ex Jugoslavia.

*Procedure informative*

Interrogazione.

---

**DIFESA (4\*)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 9 e 15*

*Affari assegnati*

Seguito dell'esame - ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento - degli elenchi analitici dell'intero patrimonio alloggiativo del Ministero della difesa e dell'elenco degli alloggi non più utili del medesimo Ministero.

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 365, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia (2078).

*In sede consultiva su atti del Governo*

Esame dei seguenti atti, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento:

- Programma A/R pluriennale SME/005 concernente l'acquisizione di 150 veicoli corazzati VCC 80.
- Programma A/R pluriennale SME/258 relativo all'acquisizione di 250 veicoli blindati «Puma».

- Programma A/R pluriennale SMA 40/95 «Sistema avanzato optoelettronico-aeroportato AM-X RECCE».
  - Programma A/R pluriennale SMA 43/95 relativo a 20 sistemi AAA (Artiglieria contraerea radar asservita).
  - Programma A/R pluriennale SMA 46/95 relativo all'acquisizione di 4 velivoli C-130.
  - Programma A/R pluriennale SMA 47/95 relativo all'acquisizione di un sistema di supporto operativo agli apparati di guerra elettronica.
  - Programma A/R pluriennale SMM 004/96 «Cooperazione internazionale con la Germania per la costruzione di sommergibili di nuova generazione».
  - Proposta di conferma del Presidente dell'Opera nazionale per i figli degli aviatori (ONFA).
  - Proposta di conferma del vice Presidente dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI).
  - Proposta di conferma del Presidente della Lega navale italiana.
- 

## FINANZE E TESORO (6\*)

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 9*

*In sede referente*

### I. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 354, recante modificazioni alla disciplina dei centri di assistenza fiscale, nonché disposizioni in materia tributaria, di fondi previdenziali e di gestioni fuori bilancio (2075).
- Conversione in legge del decreto-legge 9 agosto 1995, n. 345, recante disposizioni urgenti in materia di accertamento con adesione del contribuente per anni pregressi (2069).

### II. Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 18 settembre 1995, n. 382, recante disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione (2115).

*In sede deliberante*

Seguito della discussione del disegno di legge:

- Riforma del credito agevolato (1300).

*In sede consultiva su atti del Governo*

Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, del seguente atto:

- Schema di decreto ministeriale relativo all'individuazione delle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 1996.

---

**ISTRUZIONE (7°)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 15*

*In sede referente*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Delega al Governo per l'attuazione dell'autonomia scolastica e per il riordinamento dell'amministrazione scolastica (1810).
- CASTELLANI ed altri. - Autonomia scolastica e riassetto degli organi collegiali (1434).
- esame della petizione n. 168, ad essi attinente.

---

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8°)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 9*

*In sede referente*

Esame, ai sensi dell'articolo 162 del Regolamento, del seguente documento:

- GARATTI ed altri. - Istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sullo stato della viabilità delle strade statali n. 42 e n. 510 da e per la Valcamonica in provincia di Brescia (Doc. XXII, n. 19)
-

**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9\*)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 15*

*In sede referente*

- I. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:
- CUSIMANO ed altri. - Modifiche all'ordinamento dei Consorzi agrari (840).
  - ROBUSTI. - Modifiche all'ordinamento dei consorzi agrari (1007).
  - BORRONI ed altri. - Nuovo sistema dei servizi in agricoltura e riforma dei consorzi agrari (1489).
- II. Esame dei disegni di legge:
- Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 1995, n. 325, recante disposizioni per l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune per l'anno 1995 (2056).
  - DI BELLA ed altri. - Istituzione dell'Istituto nazionale per la ricerca agricola, alimentare e forestale (INRAAF) (2021).
- III. Seguito dell'esame del disegno di legge:
- CARINI ed altri. - Pesca dilettantistica sportiva nelle acque interne, gestione e preservazione delle risorse ittiche (1395).

---

**INDUSTRIA (10\*)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 9 e 15*

*In sede referente*

- I. Esame del disegno di legge:
- PONTONE ed altri. - Istituzione della direzione generale della piccola e media impresa e dell'artigianato presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato (1933).
- II. Seguito dell'esame dei disegni di legge:
- SALVATO ed altri. - Istituzione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (101).

- GIOVANELLI. - Norme sulle caratteristiche merceologiche dei carburanti e per incentivare la diffusione di veicoli e carburanti a un minore tasso di inquinamento ambientale. Norme in materia di sicurezza dei veicoli a motore (252).
- STEFANI e WILDE. - Divieto della vendita di superalcolici nei luoghi di ristorazione lungo le autostrade italiane (655).
- MACERATINI ed altri. - Istituzione dell'albo professionale delle guide turistiche (1377).
- COVIELLO ed altri. - Integrazione alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, concernente norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: ripristino delle aliquote dovute alle regioni meridionali per la concessione di coltivazioni petrolifere (1478).
- GERMANÀ ed altri. - Istituzione di un ruolo ufficiale degli abilitati all'assunzione di giuochi e scommesse (1578).
- ZACCAGNA ed altri. - Norme relative al versamento delle imposte da parte di imprese creditrici dell'EFIM (1659).

### III. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- GARATTI e FIEROTTI. - Norme relative all'attività dei locali discoteca (398).
- GEI ed altri. - Limiti agli orari di apertura di sale da ballo, locali notturni, discoteche, sale di trattenimento, circoli ricreativi e simili (872).

### IV. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Deputato RUBINO. - Istituzione della Direzione generale delle piccole e medie imprese e dell'artigianato presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (1667) *(Approvato dalla Camera dei deputati)*.
- CARPENEDO ed altri. - Istituzione della Direzione generale delle piccole e medie imprese e dell'artigianato presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (1621).

### V. Esame congiunto dei disegni di legge:

- COSTA e FERRARI Francesco. - Misure per la promozione di nuova imprenditorialità giovanile e per il sostegno alla piccola e media impresa nelle aree depresse (727).
- PELELLA e SICA. - Nuove norme in favore dell'imprenditorialità giovanile (1630).

### VI. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- LARIZZA ed altri. - Istituzione dell'Agenzia per l'assicurazione del commercio con l'estero (1619).
- BALDELLI ed altri. - Istituzione del Ministero delle attività produttive (1675).

- PERIN ed altri. - Istituzione del Ministero della produzione, delle tecnologie e del commercio estero (1881).

*Sui lavori della Commissione*

Proposta di indagine conoscitiva sulla trasparenza delle tariffe elettriche.

---

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11\*)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 15*

*In sede referente*

- I. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:
  - DE LUCA ed altri. - Legge-quadro sulla delega alle regioni ed alle province autonome di funzioni amministrative in materia di lavoro; disposizioni in tema di collocamento e norme sul riordinamento dell'amministrazione centrale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1840).
  - Disposizioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro (1985)
- II. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:
  - DANIELE GALDI. - Norme per il diritto al lavoro dei disabili (260).
  - GEI ed altri. - Norme in materia di collocamento obbligatorio dei disabili (514).
  - PAINI e MARCHINI. - Modifica del primo comma dell'articolo 11 della legge 2 aprile 1968, n. 482, recante «Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private» (582).
  - CAMO ed altri. - Norme per il diritto al lavoro dei disabili (642).
  - MULAS. - Norme per garantire il diritto al lavoro dei disabili (1129).
- III. Seguito dell'esame dei disegni di legge:
  - MANZI ed altri. - Riapertura del termine per la regolarizzazione delle posizioni assicurative dei lavoratori dipendenti da enti o imprese private, licenziati per motivi politici, religiosi o sindacali (1209).
  - BEDIN ed altri. - Norme sulla mutualità volontaria e sull'assistenza integrativa (1919).

*Procedure informative*

Seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, recante norme in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro:

- Dibattito su uno schema di documento conclusivo.
- 

**TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13)**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 9 e 15*

*In sede deliberante*

I. Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge:

- Legge quadro sull'inquinamento acustico (1777) (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Scalia; Calzolaio ed altri; Della Valle e Bertucci; Benetto Ravetto ed altri*).
- DOPPIO ed altri. - Tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico (637).
- LUBRANO DI RICCO ed altri. - Legge quadro in materia di inquinamento acustico (1372).

*In sede referente*

I. Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 7 settembre 1995, n. 373, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti (2086).

II. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- RONCHI ed altri. - Disciplina della professione di dottore naturalista (1113).
- COVIELLO ed altri. - Modifica ed integrazione della legge 23 gennaio 1992, n. 32, recante disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76 (1207).

- GIOVANELLI ed altri. - Nuove disposizioni in materia di espropri, indennizzi e opere di protezione ambientali con riferimento ai nuovi tracciati per linee ferroviarie ordinarie e veloci (721).

III. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- D'IPPOLITO VITALE. - Trasformazione del Parco nazionale della Calabria in Parco nazionale della Sila e inserimento di nuove aree tra quelle di reperimento delle riserve marine (1472).
- VELTRI ed altri. - Istituzione del Parco nazionale della Sila (1998).

IV. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- SARTORI e LONDEI. - Interventi a favore del recupero dei centri storici (339).
- SPECCHIA ed altri. - Interventi a favore del recupero dei centri storici (709).
- LAVAGNINI. - Norme per il recupero dei centri storici (1514).

---

**COMITATO PARLAMENTARE  
per i servizi di informazione e sicurezza  
e per il segreto di Stato**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 9*

Comunicazioni del Presidente.

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni  
criminali similari**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 14,30*

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, prefetto Luigi Rossi e del sottosegretario agli esteri, ambasciatore Emanuele Scammacca del Murgo, sulle forme di collaborazione tra Italia ed Albania per quanto concerne la lotta alla criminalità organizzata.

Discussione della relazione annuale.

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

*Giovedì 21 settembre 1995, ore 20*

*Discussione sulle caratteristiche dell'informazione pubblica radiotelevisiva circa i contenuti dei referendum abrogativi per i quali è in corso una raccolta di firme ex articolo 75 della Costituzione, ed esame di eventuali documenti di indirizzo.*

---