

l'altra, fatto a Bruxelles il 15 maggio 1997 (*approvato dal Senato*) (Art. 79, comma 15) (4775).

— *Relatore*: Calzavara.

S. 2742 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia alla Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, nonché al Protocollo relativo alla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia, con gli adattamenti ad essi apportati dalle Convenzioni relative all'adesione, rispettivamente, del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, della Repubblica ellenica, del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese, fatta a Bruxelles il 29 novembre 1996 (*approvato dal Senato*) (Art. 79, comma 15) (4877).

— *Relatore*: Trantino.

S. 976 — Ratifica ed esecuzione dei sottoelencati accordi internazionali tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Perù, fatti a Roma il 24 novembre 1994: Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale; Trattato sul trasferimento di persone condannate e di minori in trattamento speciale (*approvato dal Senato*) (3816).

— *Relatore*: Trantino.

2. - Discussione di mozioni in materia di politica delle privatizzazioni (Armani n. 1-00297, Grimaldi n. 1-00337).

La seduta termina alle 19,05.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA RISPOSTA DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO PER L'INTERNO ALL'INTERPELLANZA PISCITELLO N. 2-01535

GIANNICOLA SINISI, *Sottosegretario per l'interno*. Il primo tema sollevato dall'interpellanza attiene al paventato ri-

schio di estinzione dei reati per prescrizione. In proposito, si confida in una inversione di tendenza conseguente alle riforme strutturali in materia di giustizia: in particolare, per effetto dell'efficacia che, a partire da giugno 1999, avrà la riforma sul giudice unico ricollegabile a una più razionale organizzazione delle forze esistenti, derivante dall'adozione del modello di giudice monocratico come nettamente prevalente.

Una considerevole attenuazione del carico giudiziario conseguirà inoltre prevedibilmente dalla definitiva approvazione del disegno di legge governativo sulla competenza penale del giudice di pace, recentemente licenziato dalla Commissione giustizia del Senato. È infatti evidente che tale provvedimento, in uno con il disegno di legge sulla depenalizzazione dei reati minori (per la cui sollecita approvazione il ministero profonde ogni sforzo), consentirà una migliore distribuzione del personale di magistratura da destinare, in più consistenti proporzioni, ai processi che destano maggiore allarme sociale.

È pertanto attraverso riforme articolate ed organiche ai vari livelli del sistema penale, anche di carattere processuale ed organizzativo, che il Governo intende contrastare il preoccupante fenomeno segnalato dalla interpellanza in oggetto, prim'ancora che attraverso un intervento diretto in materia prescizionale (la quale costituisce comunque oggetto di alcuni disegni di legge di matrice parlamentare: si veda, per tutti, il disegno di legge, atto Senato n. 3245, di iniziativa del senatore Fassone).

In relazione alle lettere *b)*, *c)* e *d)* dell'interpellanza, si osserva quanto segue. Quanto alla lettera *b)* — revisione di tutte le leggi antimafia — si fa presente che lo scorso ottobre è stata insediata una commissione ministeriale, presieduta dal professor Giovanni Fiandaca, con l'incarico di studiare la normativa vigente in materia di criminalità organizzata.

In particolare, la commissione sta procedendo, preliminarmente, alla ricognizione delle disposizioni di diritto penale

sostanziale, di diritto penale processuale e di diritto penitenziario, oltre che dei numerosi profili amministrativistici e civilistici implicati dalla disciplina delle misure di prevenzione, così da evidenziare le situazioni che necessitano di semplice coordinamento e quelle che richiedono invece una più incisiva modifica, in vista della prospettazione di criteri e direttive per la elaborazione di un testo unico che ponga rimedio alla crescente stratificazione normativa.

In rapporto ai singoli profili indicati nella interpellanza, si segnala, con riguardo alla confisca, la disciplina dell'articolo 12-*sexies*, legge n. 356 del 1992, il quale prevede l'obbligo di confisca, nei casi di condanna o di patteggiamento per i reati di mafia, di sequestro di persona a scopo di estorsione, di estorsione, di riciclaggio, eccetera, « 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... ». Va sottolineata la innovatività della previsione, al quale configura una forma moderna di confisca, svincolata dal tradizionale legame con la *res* e immediatamente rivolta a colpire la criminalità del profitto.

Sempre in questa direzione, va ricordato l'ultimo comma dell'articolo 644 del codice penale, come modificato dalla legge n. 108 del 1996, in materia di usura, che ha introdotto nel nostro sistema la cosiddetta confisca di valore, consentendo di espropriare somme di denaro, beni ed utilità per un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari.

Di particolare rilievo è poi la contestuale legge 7 marzo 1996, n. 109, la quale, disponendo la destinazione dei beni di provenienza mafiosa a finalità istituzionali e di elevato valore sociale, profila una rieducazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, provvista di un'elevata carica simbolica. In passato, infatti, la sedimentazione e l'inattaccabilità del potere mafioso sono stati anche

visivamente rappresentati da aziende, complessi immobiliari e da altri beni che, pur essendo confiscati, rimanevano talora inutilizzati o si deterioravano a fronte di una carenza cronica di sedi istituzionali, di aule scolastiche, di case, di centri sociali ed altro. Detta legge si occupa oggi anche del problema della gestione dei patrimoni sequestrati per sventare il rischio — già segnalato — di un ritorno nella disponibilità di associazioni criminali o di persone collegate.

In conseguenza della scelta operata con la legge n. 109 si è reso indispensabile un monitoraggio permanente dei beni sequestrati e confiscati — fino a questo momento affidato alle spontanee (e necessariamente limitate) iniziative delle amministrazioni a vario titolo interessate — attraverso l'emanazione di un regolamento (il decreto ministeriale del 24 febbraio 1997, n. 73, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 28 marzo 1997) sulla « raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati ». Centrale è stato il ruolo svolto dal Ministero di grazia e giustizia, che sulla base delle informazioni pervenute da vari soggetti (cancellerie e segreterie degli uffici giudiziari interessati, uffici del registro, uffici del territorio e direzione centrale del demanio del Ministero delle finanze, prefetture, questure e comuni) ha elaborato dati già trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri in vista della relazione del Governo al Parlamento. Da questi è desumibile con immediatezza un incremento più che considerevole nel ricorso al sequestro ed alla confisca nel corso del 1997 (mentre, la incompletezza dei dati relativi al 1998 non consente una proiezione significativa per tale anno). Desta interesse il dato inerente al valore complessivo dei beni confiscati nel 1997, inferiore a quello dei beni confiscati nel 1994, ma quadruplo rispetto al 1996 e comunque in graduale ma costante crescita negli ultimi anni. In sintesi, le proiezioni disponibili lasciano intendere un più intenso ricorso alla confisca-misura di prevenzione e non consentono di esprimere sulla stessa un giudizio di segno negativo.

Ad ogni modo, un importante contributo verrà anche dall'osservatorio permanente dei beni confiscati, istituito presso il Ministero delle finanze, in cui trovano rappresentanza le diverse amministrazioni. Anche la citata commissione Fian-daca sta studiando le informazioni disponibili in vista di una eventuale modifica dell'istituto.

Significativo appare inoltre il disegno di legge sui collaboratori di giustizia (che modifica il disegno di legge 15 gennaio 1991, n. 8), in discussione al Senato, prevedendo, tra le strategie di contrasto alla criminalità organizzata, anche l'aggressione del patrimonio mafioso. A questo proposito, il disegno si fa carico delle difficoltà insorte nella prassi applicativa della normativa vigente e la completa, ponendosi rispetto ad essa in linea di ideale prosecuzione. Il disegno di legge introduce infatti presupposti applicativi diversi e più ampi: oltre a consentire o a far seguire il sequestro e la confisca, rispettivamente, anche nel corso ovvero all'esito di un procedimento ordinario (a questo proposito incide sul dettato dell'articolo 12-*sexies*, estendendo ad esso le disposizioni previste dalla legge n. 109 in materia di procedimento di prevenzione e prevede una normativa regolamentare di attuazione, appunto in materia di gestione e destinazione dei beni ed altre utilità), amplia la operatività dei medesimi su tutti i beni di provenienza mafiosa, la cui individuazione è resa più agevole dall'obbligo, previsto in capo al collaboratore, di dichiarare da subito i beni di cui abbia la disponibilità diretta o indiretta. In conseguenza dell'allargamento della « piattaforma del confiscabile », dispone inoltre che una quota dei beni possa essere destinata anche alla alimentazione dei fondi per la protezione, alla creazione di un fondo di solidarietà a favore delle persone offese (nelle ipotesi in cui il collaboratore o il mafioso non possieda beni su cui rivalersi) e ad assicurare una efficace difesa processuale alle stesse persone offese. Va comunque segnalato che il disegno di legge sopperisce alla da più parti segnalata inadeguatezza delle misure di pre-

venzione patrimoniali (ancorate al permanere della pericolosità individuale). Nei confronti dei collaboratori è infatti previsto l'impegno a versare il denaro o a trasferire i beni e le altre utilità dei quali essi dispongano direttamente o indirettamente o che siano il frutto di attività illecite svolte ovvero, ancora, che di queste costituiscano il reimpiego: senza, dunque, attendere le procedure di sequestro o di confisca.

Un'ultima considerazione sul punto. Al pari di quanto accaduto in altra branca della normativa di contrasto alla criminalità organizzata sul piano patrimoniale, in una prospettiva *de lege ferenda*, potrebbero delinearci anche in questo specifico settore una ipotesi di cooperazione istituzionale tra autorità giudiziaria ed organi di controllo finanziario, affidando a questi ultimi la segnalazione dei beni confiscati o sequestrati, in virtù delle informazioni a loro disposizione.

In relazione alla tematica dei collaboratori di giustizia, pende dinanzi al Senato il disegno di legge governativo n. 2207, il quale, pur riconoscendo che lo strumento dei collaboratori di giustizia appare a tutt'oggi irrinunciabile, adegua la vigente disciplina, prevedendo: una netta distinzione tra momento premiale (di esclusiva caratterizzazione giurisdizionale) e momento della sicurezza (rimesso alla competenza dell'autorità amministrativa); una « selezione qualitativa dei collaboratori », la indispensabilità del cui contributo (per il processo o per la prevenzione) in termini di ampiezza, attendibilità e novità della dichiarazione, è possibile verificare per il tramite della redazione di un « verbale illustrativo », che diviene condizione indispensabile per l'ammissione ai programmi di protezione nonché per il godimento dei benefici e che deve contenere altresì informazioni sulle disponibilità patrimoniali di provenienza criminale; la garanzia di una gestione pienamente trasparente dei collaboratori nei processi per mafia (o terrorismo), attuata specificando il volto del programma di protezione (l'unico che preveda una forma di assistenza continua e prolungata) ed at-

traverso una precisa individuazione delle misure di protezione (queste, di durata temporanea), applicabili anche ai conviventi, purché stabili, del collaboratore.

Il disegno di legge prevede inoltre la limitazione della detenzione extracarceraria ai casi in cui il giudice conceda i benefici penitenziari o revochi i provvedimenti di custodia cautelare, nonché la detenzione del collaboratore in apposite sezioni d'istituto secondo modalità trattamentali differenziate che impediscano condotte anche solo astrattamente leggibili come concertazione delle dichiarazioni ovvero preparazione delle stesse.

Al fine di garantire la pienezza del contraddittorio nel processo, è poi significativamente previsto che la violazione dell'obbligo di sottoporsi all'esame dibattimentale possa determinare la revoca delle misure di protezione ovvero degli speciali benefici processuali. Quanto alle non meno importanti disposizioni di contrasto alla criminalità organizzata sul fronte del patrimonio, si rinvia al punto che precede.

In relazione alla riforma della legislazione in materia di usura ed estorsione, ci si limita a segnalare che, quanto all'usura, la riforma della previsione delittuosa è ancora troppo recente perché possano essere formulati giudizi incondizionatamente negativi in ordine alla sua effettività. Parimenti intempestivo risulterebbe un giudizio negativo sul funzionamento della procedura per la erogazione dei mutui, atteso il poco tempo trascorso dalla entrata in vigore del regolamento concernente il fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, istituito dalla legge n. 108 del 1996 presso l'ufficio del commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket. Detto regolamento (decreto del Presidente della Repubblica del 29 gennaio 1997, in *Gazzetta Ufficiale* 11 marzo 1997), emanato su proposta del Ministero dell'interno, e con il concerto, tra gli altri, del Ministero di grazia e giustizia, nel prevedere condizioni di accesso considerevolmente ampie, dispone che del Fondo possano usufruire soggetti i quali eserci-

tino una attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale. La domanda (indirizzata al fondo per il tramite del comitato di cui all'articolo 5, comma 2, legge n. 172 del 1992) deve contenere, tra le altre cose, l'indicazione del danno emergente (subito per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato) e del lucro cessante, nonché l'indicazione della somma richiesta a titolo di mutuo, e di quella eventualmente richiesta a titolo di anticipazione (il mutuo non può essere concesso prima del decreto che dispone il giudizio; tuttavia, trascorsi sei mesi dalla presentazione della denuncia ovvero dalla iscrizione dell'indagato per il delitto di usura nel registro delle notizie di reato, può essere concessa una anticipazione nella misura non eccedente il 50 per cento). Ai fini dello snellimento delle procedure, il provvedimento prevede inoltre termini solleciti per la decisione sulla domanda (articoli 3 e 4).

Il regolamento dovrebbe assicurare un miglior funzionamento della normativa antiusura (che tuttavia — è appena il caso di osservare — non avrà una efficacia «taumaturgica», per l'ovvia considerazione che il fenomeno della usura, inserendosi di frequente in quello, più ampio, della criminalità organizzata, si avvale della forza di intimidazione e del vincolo di omertà da esso derivante; cosicché soltanto una strategia di contrasto globale — quale quella che il Governo sta tentando di attuare — potrà sortire effetti apprezzabili anche nel campo che specificamente interessa l'oggetto dell'interrogazione).

Quanto all'estorsione, va evidenziato che il legislatore con il disegno di legge n. 419 del 1991, convertito nella legge n. 172 del 1992, si è mosso lungo due direttrici di tutela sinergicamente raccordate. Da un lato, ha decisamente puntato a rafforzare l'effettività della pena, elevando il minimo edittale a cinque anni di

reclusione, così da sottrarre il reato dall'operatività di benefici sospensivi raggiungibili con il concorso della diminuzione processuale derivante dal ricorso ai riti speciali e/o dalla concessione delle attenuanti generiche. Dall'altro lato, allo scopo di implementare la propensione alla denuncia da parte delle vittime e la percentuale di chiarimento di tali illeciti, è stata prevista l'istituzione di un fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, provvisto di natura indennitaria. Il Governo ha recentemente assunto importanti iniziative normative in relazione al fenomeno delle richieste estorsive: a livello primario, con la presentazione di un disegno di legge modificativo del citato disegno di legge 31 dicembre 1991, n. 419; a livello secondario, con la emanazione di un regolamento (del ministro dell'industria, di concerto con i ministri del tesoro, delle finanze, dell'interno e della giustizia: decreto ministeriale 9 luglio 1997, n. 400, in *Gazzetta Ufficiale* n. 271 del 20 novembre 1997) che modifica il decreto ministeriale 12 agosto 1992, n. 396 (recante le «modalità di gestione del fondo di solidarietà per le vittime e per la concessione e la liquidazione delle relative elargizioni») nel senso della semplificazione delle procedure di concessione (il regolamento, sempre nell'ottica del massimo snellimento ed efficienza, definisce inoltre nuove attribuzioni e modifica la composizione del comitato, disponendone lo stretto raccordo informativo con il prefetto).

Quanto al disegno di legge, già approvato da un ramo del Parlamento ed ora al Senato (in sede deliberante), ci si limita ad osservare che esso amplia in misura considerevole le condizioni di accesso al fondo.

L'interpellanza richiama l'attenzione sul tema della riforma del secondo grado di giudizio. Esso costituisce tuttora oggetto di un serrato dibattito nel mondo politico, accademico e giudiziario. La delicatezza della problematica si ricava non soltanto dai profili strutturali di un eventuale intervento di riforma ma anche dalle

implicazioni di ordine sistematico che lo stesso produrrebbe all'interno del codice di rito.

In proposito, va ricordato che, su incarico del ministro di grazia e giustizia, la commissione per la revisione del codice di procedura penale, presieduta dal professor Giovanni Conso, ha consegnato, nel luglio 1997, un elaborato particolarmente ampio sulla materia delle impugnazioni. Con specifico riguardo all'appello, la commissione, dopo aver ritenuto attualmente improponibile una disciplina incentrata sulla «secca» alternatività tra il mezzo di impugnazione dell'appello e il ricorso per cassazione, ha prospettato una serie di possibili interventi di riforma orientati: ad estendere il regime di inappellabilità alle sentenze di condanna di primo grado (così si è proposta l'inappellabilità della sentenza di condanna alla pena pecuniaria, sia che si sia in presenza di un delitto che di una contravvenzione); all'individuazione di possibili strumenti capaci di disincentivare l'impugnazione proposta nell'attesa di poter fruire di una causa estintiva del reato: specie con riferimento al sopraggiungere della prescrizione, la commissione ha profilato possibili interventi diretti principalmente ad incidere sulla disposizione dell'articolo 129 del codice di procedura penale (declaratoria di cause di non punibilità), in modo da non rendere rilevabile la prescrizione sopravvenuta al provvedimento impugnato nel corso del giudizio di impugnazione, salvo che questa non venga in tutto o in parte accolta; ad incidere sulle modalità di svolgimento del rito di appello, nell'ottica di una maggiore semplificazione.

Proprio con riferimento al tema della individuazione di strumenti volti a dare maggiore respiro a procedure semplificate nelle impugnazioni, va ricordato il contenuto della proposta di legge n. 5202/B (d'iniziativa del senatore Valentino ed altri), proprio di recente approvata sebbene non ancora pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, diretta a rimuovere gli effetti della declaratoria di incostituzionalità parziale, per violazione dei criteri di delega, dei commi 4 e 5 dell'articolo 599

del codice di procedura penale, concernenti il cosiddetto « patteggiamento in appello ». L'approvazione della proposta di legge consente di ripristinare l'originario campo operativo dell'istituto (al di là, dunque, della più ristretta orbita del comma 1 avente ad oggetto soltanto la specie o la misura della pena).

L'interpellanza prospetta quindi la necessità di riconsiderare i contenuti della legge Simeone (legge 27 maggio 1998, n. 165). In proposito, vale la pena di ricordare che l'iter di formazione della legge è stato caratterizzato da un dibattito parlamentare particolarmente ampio, al quale il Governo ha attivamente partecipato.

In questa fase, più che rimeditare i contenuti di una disciplina da poco introdotta, sembra utile vigilare sull'impatto che la stessa produrrà nella realtà penale e penitenziaria. Solo un'attenta analisi della sua funzionalità potrà consentire una meditata e razionale valutazione dei suoi effetti: un intervento di « riforma

della riforma », distaccato da un esame sulla concreta operatività della legge, rischia di alimentare l'incertezza del quadro normativo e il disorientamento degli operatori e dei destinatari delle norme.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto stenografico della seduta del 13 gennaio 1999, nell'intervento del deputato Di Capua, a pagina 73, seconda colonna, diciannovesima riga, la parola « interattivi » deve intendersi sostituita con la parola « inflattivi ».

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 21,10.