

CAPITOLO SECONDO

LE MISURE DI PREVENZIONE E DI REPRESSIONE

Premessa

Risulta da quanto fin qui si è detto che il tema della lotta contro il fenomeno mafioso nelle sue varie manifestazioni deve essere in primo luogo affrontato attraverso l'impiego di misure socio-economiche atte a contenere e tendenzialmente ad eliminare le spinte alle degenerazioni mafiose presenti nella società e da essa alimentate.

Le cause della mafia trovano le loro radici, come prima si è visto, anzitutto nelle distorsioni dello sviluppo sociale e poi in un particolare sentimento di sfiducia verso il potere pubblico, avvertito come estraneo ed ostile. Un'errata impostazione del rapporto fra Stato e società crea le premesse del potere mafioso, spingendolo a porsi come antagonista dello Stato ma anche a cercare contatti e collusioni che gli permettano di utilizzare organi ed apparati pubblici per il conseguimento dei suoi fini.

Un'opera di bonifica sociale si rende quindi indispensabile per rimuovere le cause del fenomeno, ma, ancora più a monte, la prima misura di prevenzione contro la mafia si identifica con un atteggiamento generale che eviti la strumentalizzazione dell'organizzazione e delle risorse pubbliche e che sia di freno a tutti i comportamenti di tipo mafioso, anche a quelli che non abbiano carattere delittuoso, ma che si risolvano in mere irregolarità amministrative, o al limite in azioni formalmente lecite.

La disponibilità ad accogliere, per calcolo o per negligenza, le istanze mafiose deve cessare del tutto, se si vuole definitivamente spezzare quel cordone ombelicale che per tanti anni ha mantenuto in vita la mafia e se si vuole restituire piena fiducia ai cittadini nella presenza e nell'attività dello Stato. Bisogna, a questo fine, combattere nelle

zone della presenza mafiosa ogni forma di clientelismo, e bisogna in particolare ottenere che tutti coloro che sono titolari di pubbliche funzioni si impegnino, con rigore di valutazione, nell'esercizio degli specifici poteri ad essi conferiti. Non si può negare che negli ultimi anni si sono ottenuti su questo terreno risultati di indubbio rilievo, anche per merito della Commissione parlamentare d'inchiesta. Occorre perseverare con coerenza e fermezza nella stessa direzione, per recidere completamente e per sempre quel legame tra mafia e pubblici poteri, che ha rappresentato nel corso degli anni il vero punto di forza delle organizzazioni mafiose. D'altra parte, gli interventi sociali ed economici che sono stati in precedenza suggeriti dovrebbero servire a sradicare dal tessuto sociale della Sicilia le cause più profonde della mafia e dovrebbero quindi tendenzialmente impedirne le manifestazioni esterne, comprese quelle di tipo delittuoso.

In questo settore del crimine, tuttavia, non è possibile raggiungere risultati apprezzabili, se non si cerca di potenziare opportunamente, sia sul piano legislativo che su quello operativo, l'apparato diretto a prevenire e a reprimere, in via immediata, i comportamenti delittuosi di stampo mafioso.

1. La criminalità mafiosa.

Si è messo ampiamente in evidenza nelle pagine precedenti come negli ultimi anni siano andate progressivamente aumentando, nelle province della Sicilia occidentale ed anche in molte zone dell'Italia continentale, le manifestazioni di delinquenza organizzata con caratteristiche mafiose.

Le branche essenziali di questa attività sono tuttora costituite dal contrabbando dei

tabacchi, dal traffico della droga e dall'industria dei ricatti e delle estorsioni; ma con l'evoluzione della mafia verso forme sempre più accentuate di gangsterismo, si è già visto come si siano andati sviluppando altri tipi di azioni delittuose, quali i sequestri di persona a scopo di estorsione e i *racket* che interessano il settore della mano d'opera e alcune attività ai margini della legalità, in specie la prostituzione e la gestione dei locali notturni.

Si tratta di fenomeni che presuppongono una specializzazione dell'attività criminosa, un'elevata capacità organizzativa, spesso a livello internazionale, e infine la disponibilità di ingenti mezzi finanziari, e che quindi rendono ben credibile l'ipotesi dell'esistenza di un intreccio tra i vari settori dell'industria del crimine. Di fronte a una realtà così allarmante, l'apparato repressivo dello Stato ha rivelato, specie negli ultimi tempi, note preoccupanti di inefficienza, che si sono ovviamente manifestate con riguardo alla delinquenza in genere, e non solo a quella caratterizzata da connotazioni mafiose.

Per rendersene conto, basta ricordare che i procedimenti penali contro ignoti raggiungono l'impressionante percentuale del 78 per cento dei processi iniziati dagli uffici giudiziari e che molti degli imputati noti finiscono con l'essere prosciolti nel corso del giudizio. Statistiche analoghe si ripetono in particolare per i reati di natura mafiosa, con l'aggravante che rispetto ad essi la soccombenza dello Stato si manifesta talora anche dopo la pronuncia delle sentenze di condanna, all'interno stesso degli istituti carcerari in cui siano detenuti i condannati. Il remoto episodio dell'avvelenamento di Gaspare Pisciotta e quello recentissimo dell'omicidio di Angelo La Barbera ne costituiscono l'agghiacciante testimonianza.

Occorre perciò ricercare e mettere in opera i rimedi necessari per affrontare la situazione che si è delineata, in termini diretti e immediati, e non solo attraverso un impegno di interventi intesi a rimuovere le cause sociali ed economiche che ne sono alla base.

Anche in questo settore, come negli altri, la Commissione intende naturalmente man-

tenersi nell'ambito delle proprie competenze e limitarsi di conseguenza ad esprimere alcune proposte, che abbiano specifico riguardo alla delinquenza di tipo mafioso e a tutte le sue manifestazioni, comprese quelle che non hanno una collocazione territoriale nelle province della Sicilia occidentale.

In questa prospettiva, il punto di partenza è costituito da una riflessione sull'efficacia e sull'opportunità di una revisione del sistema normativo relativo alle misure di prevenzione, e cioè di quegli strumenti a cui è stata sempre riconosciuta una specifica, particolare attitudine nella lotta contro la criminalità mafiosa.

2. Il vigente sistema di prevenzione.

È noto come le leggi oggi vigenti in materia trovino la loro origine nelle sentenze n. 2 del 14 giugno 1956 e n. 11 del 3 luglio 1956 con le quali la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità dell'articolo 157 del testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza nella parte relativa al rimpatrio obbligatorio, e degli articoli da 164 a 176 del testo unico medesimo, concernenti l'istituto dell'ammmonizione.

Con le citate sentenze, venne in pratica smantellato il sistema delle misure preventive di Polizia, che negli anni precedenti e soprattutto durante il fascismo era stato utilizzato, in modo massiccio, anche al fine di combattere le organizzazioni e le manifestazioni mafiose, specie attraverso l'opera del prefetto Mori. Nelle sue sentenze la Corte costituzionale, pur rilevando che le norme del testo unico di Pubblica sicurezza contrastavano con la Costituzione nella parte che sancisce il principio di inviolabilità della libertà personale, precisò tuttavia che l'articolo 13 della Costituzione non può essere inteso quale una garanzia di indiscriminata e illimitata libertà di condotta e che al contrario la libertà personale può subire limitazioni disposte per legge in via generale per motivi di sanità e di sicurezza.

La Corte chiarì inoltre, nella sentenza n. 2 del 1956, che il sospetto, in quanto muove da elementi di giudizio incerti, suscetti-

bili di dar luogo ad arbitri, non può mai giustificare il provvedimento del rimpatrio obbligatorio e che tale provvedimento perciò deve essere motivato con riferimento a fatti concreti, riconducibili alle limitazioni di cui all'articolo 16 della Costituzione.

Con la stessa chiarezza la Corte stabilì che tutte le misure che comportino una restrizione dei diritti fondamentali e, prima fra essi, della libertà personale, debbano essere riservate alla competenza esclusiva dell'Autorità giudiziaria sulla base di una specifica previsione legislativa.

A seguito di queste sentenze, fu emanata la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che costituisce tuttora, pur con le successive modifiche, il corpo normativo fondamentale nella materia delle misure di prevenzione.

Le misure previste dalla legge n. 1423 sono la diffida, il rimpatrio obbligatorio, la sorveglianza speciale della Pubblica sicurezza nella stessa località di residenza, la sorveglianza speciale con divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, l'obbligo di soggiorno in un determinato comune. Alla stregua della legge n. 1423, le suddette misure di prevenzione possono essere applicate nei confronti dei mafiosi in considerazione della loro generica pericolosità, quale quella prevista per qualsiasi altro soggetto, e non per specifico motivo soggettivo (personalità mafiosa) od oggettivo (attività mafiosa) o di ambiente (rapporti mafiosi); ciò perchè tali motivi sono del tutto estranei alla legge, e possono perciò essere valutati soltanto ai fini del giudizio circa la sussistenza del requisito della pericolosità.

Ma l'inconveniente più grave riscontrato nell'applicazione della legge n. 1423 nei confronti dei mafiosi era rappresentato soprattutto dal fatto che le misure potenzialmente più efficaci, quali il divieto e l'obbligo di soggiorno, potevano essere applicate soltanto dopo l'avvenuta diffida e nel caso in cui questa non avesse sortito l'effetto sperato. E ciò senza parlare delle numerose lacune che la legge, emanata per tutto il territorio nazionale in funzione di ben diverse e più generali esigenze, necessariamente presentava in relazione alla particolare situazione dei soggetti mafiosi.

Pertanto, su suggerimento della Commissione parlamentare d'inchiesta, il Governo presentò al Senato, nella seduta del 19 settembre 1963, un disegno di legge con il titolo « Prevenzione e repressione di particolari forme di reati della delinquenza organizzata », che, dopo vari emendamenti, divenne la legge 31 maggio 1965, n. 575, approvata col titolo « Disposizioni contro la mafia ».

La legge n. 575, detta comunemente « legge antimafia », introdusse per la prima volta nell'ordinamento i termini « mafia » e « mafioso » e, rispetto alla precedente legge n. 1423, ebbe il merito di dettare, almeno in parte, una specifica disciplina nei confronti degli « indiziati di appartenere ad associazioni mafiose », prevedendo tra l'altro:

a) la possibilità di applicare misure di prevenzione più gravi anche se non vi fosse stata diffida;

b) l'inasprimento delle sanzioni penali nel caso di allontanamento abusivo dal Comune di soggiorno; di guida di autovettura senza patente o quando la patente fosse stata negata, sospesa o revocata; di delitti più tipicamente ricorrenti nelle zone di mafia e di contravvenzioni per le armi; di omessa denuncia e di abusivo porto d'armi;

c) il divieto di concessione di licenze per detenzione o porto d'armi, ovvero per fabbricazione, deposito e trasporto di materie esplosive;

d) la decadenza dalle licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati generali all'ingrosso, nonché la decadenza dalle concessioni di acque pubbliche, o dai diritti ad esse inerenti, delle iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche.

Le due leggi ora ricordate sono state parzialmente modificate nel corso degli anni, dalla legge 22 novembre 1967, n. 1167, dalla legge 14 ottobre 1974, n. 497 e, da ultimo, in modo particolarmente incisivo, dalla legge 22 maggio 1975, n. 152.

Ne è derivato un sistema legislativo che comporta l'applicazione delle seguenti misure di prevenzione nei confronti dei sog-

getti « indiziati di appartenere ad associazioni mafiose »:

a) la diffida, affidata alla competenza del Questore;

b) il rimpatrio, con foglio di via obbligatorio delle persone pericolose, disposto con provvedimento motivato del Questore;

c) la sorveglianza speciale della Pubblica sicurezza disposta dal Tribunale, su proposta del Questore, oppure del Pubblico ministero;

d) in aggiunta alla sorveglianza speciale:

1) il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province;

2) l'obbligo — riservato ai casi di particolare pericolosità — del soggiorno in un determinato comune;

e) in aggiunta alle misure di cui ai precedenti punti c) e d) o anche autonomamente, quella della sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni personali;

f) una serie di misure amministrative (divieto di rilascio ovvero decadenza da licenze e concessioni amministrative e cancellazione da albi per l'esercizio di particolari attività), come conseguenza di diritto dei provvedimenti di applicazione della sorveglianza speciale.

3. Linee per una riforma.

Il sistema di prevenzione così delineato è stato criticato sotto molteplici aspetti, e sono numerosi i giuristi che tuttora ne mettono in dubbio la legittimità costituzionale. Dal 1958 in poi, la questione è stata sottoposta più volte all'esame della Corte costituzionale, ma la Corte, con numerose ed anche recentissime pronunce, ha sempre ribadito che la Costituzione ammette una limitazione dei diritti di libertà per le esigenze della sicurezza sociale, e che le misure di prevenzione, quali sono configurate dalle leggi vigenti, rientrano pienamente nella normale e logica applicazione del principio, dato che l'attività di prevenzione si ispira alla fondamentale direttiva di tener lontano l'in-

dividuo sorvegliato dalle persone e dalle situazioni che presentano maggior pericolo. Nelle sentenze sull'argomento, la Corte costituzionale ha avuto l'occasione di sottolineare la necessità che i destinatari delle norme e le condotte incriminate siano oggettivamente identificabili ed ha anche precisato che le leggi vigenti non comportano l'applicazione delle misure sul fondamento di semplici sospetti, ma richiedono al contrario un'oggettiva valutazione dei fatti, da cui risulti il comportamento abituale e il tenore di vita dell'indiziato o che siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto.

Alla stregua degli accennati rilievi, non è sembrato alla Commissione che esista un ostacolo di ordine costituzionale al mantenimento nella nostra legislazione di un sistema di misure di prevenzione dirette, tra l'altro, a combattere le manifestazioni e le radici stesse della delinquenza mafiosa. Si tratta se mai di rivedere, nei limiti e nei modi che saranno poi indicati, le leggi vigenti, per poterle meglio armonizzare con la Costituzione repubblicana e per renderle, quindi, in quanto liberate da ogni sospetto di incostituzionalità, più efficaci in vista della finalità che si propongono di prevenire (e non di reprimere) le possibili condotte illecite riconducibili ad iniziative mafiose.

Perciò, al di là di questo problema che pure ha una rilevante importanza, la Commissione ha ritenuto di dover fermare la sua attenzione soprattutto sulla necessità di una scelta politica di principio, con la quale si stabilisse se fosse o no opportuno mantenere, e in quali termini, il sistema stesso delle misure di prevenzione, intese per quelle che concretamente sono, e cioè misure *ante delictum*, che pure comportano limitazioni non indifferenti dei diritti individuali e in primo luogo del diritto di libertà personale. In questa prospettiva, è stata opinione unanime della Commissione che la prevenzione del reato è compito imprescindibile dello Stato, che si pone in termini non solo di legittimità, ma di doverosità costituzionale, in quanto la funzione garantistica non deve esplicarsi soltanto nei confronti di chi ha violato o è indiziato di aver

violato la legge penale, ma anche nei confronti delle vittime potenziali del delitto. Tanto maggiore è apparsa l'utilità di mantenere in vita un sistema di misure di prevenzione, per i fini che qui interessano, in quanto è noto come i mafiosi le temano più ancora dei processi e delle sanzioni penali. In effetti, l'applicazione di queste misure e in particolare del soggiorno obbligato in zone fuori dell'Isola, allontanando il mafioso dal proprio ambiente, può servire a troncare catene di omertà, di connivenza, di complicità, di delittuosi o comunque discutibili rapporti; può, in definitiva, rendere impotente il mafioso separandolo dalla comunità in cui è abituato a vivere e in cui esercita il suo potere.

Ma se questo è vero in termini generali, è tuttavia altrettanto innegabile che, dopo un primo periodo di incidenza positiva, la concreta sperimentazione delle misure di prevenzione si è rivelata alla lunga poco idonea nella lotta alla criminalità organizzata, e ciò per una serie di ragioni, riconducibili da una parte ad alcune carenze originarie della legislazione vigente, e dall'altra ai modi non sempre efficaci della sua applicazione.

È, in primo luogo, un dato di fatto che gli strumenti di prevenzione si sono mano a mano sempre più scopertamente rivelati almeno in parte anacronistici rispetto al tipo e al grado di sviluppo della società nazionale.

Il rilievo è di particolare evidenza per quanto attiene al vecchio confino di polizia, tramutato nell'attuale provvedimento della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno in un determinato comune.

La misura, infatti, se era di qualche efficacia in un'Italia prevalentemente agricola e scarsamente dotata di vie e di mezzi di comunicazione, ha in pratica perduto la sua utilità in un Paese dalle mutate strutture civili e tecnologiche, proprio in quanto la facilità delle comunicazioni ha impedito un effettivo isolamento dei mafiosi, ed ha permesso che essi continuassero ad avere rapporti sia con l'ambiente di provenienza sia con persone sospette dei luoghi di soggiorno. Per di più, la scelta delle località destinate al soggiorno obbligato ha finito per

avere effetti controproducenti, favorendo, come si è detto nella parte espositiva della relazione, una vera e propria proliferazione della mafia e la sua ramificazione in alcune regioni dell'Italia continentale.

Molto spesso inoltre si è fatto ricorso allo strumento della prevenzione, senza che esistesse un'effettiva corrispondenza tra la proposta e la pericolosità del prevenuto; così come è con frequenza accaduto che dopo il provvedimento giudiziario di applicazione della misura, la sorveglianza di polizia è stata attuata in forme sommarie ed approssimative, tali da escludere un reale controllo sull'attività dei soggetti prevenuti.

A queste carenze applicative, altre se ne aggiungono, come già si è accennato, che attingono alla stessa strutturazione del sistema di prevenzione, quale risulta delineato dalle leggi vigenti.

In realtà, le misure attualmente accolte nel nostro ordinamento contraddicono il concetto stesso di prevenzione, perchè invece di tendere all'emenda degli interessati e al loro recupero sociale, si esauriscono nella prescrizione di comportamenti o nella previsione di dure restrizioni della libertà personale, senza che ad esse faccia riscontro un ventaglio di opportuni sussidi diretti a consentire il reinserimento del prevenuto nel contesto sociale. In questo modo, le misure di prevenzione finiscono per acquistare un carattere sostanzialmente repressivo, come se lo Stato vi ricorresse per rivalersi della propria incapacità di accertare, nelle forme prescritte, le responsabilità penali dei soggetti sottoposti alla sorveglianza di polizia. Non è inoltre senza importanza, sul piano della resa, che la legge non specifichi, in termini rigorosi, le persone e i comportamenti a cui le misure possono essere applicate; ciò appunto perchè la latitudine e la genericità delle formule legislative favoriscono un ricorso indiscriminato o frequentemente distorto alle misure di prevenzione. D'altra parte, anche dopo la recente legge 27 maggio 1975, n. 152, che ha introdotto nel sistema la sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni personali, l'ordinamento continua ad apparire carente nel settore relativo agli strumenti diretti a pre-

venire e reprimere gli illeciti arricchimenti di sospetta provenienza mafiosa.

A parere della Commissione, perciò, è necessaria una profonda e articolata revisione della legislazione in materia di misure di prevenzione, allo scopo di ottenere migliori risultati nella lotta contro la mafia e in genere contro la delinquenza organizzata.

Risulta, peraltro, da quanto fin qui si è detto, che la revisione del sistema dovrebbe essere ispirata ai seguenti criteri di massima:

a) le misure di prevenzione debbono essere configurate in termini tali da bilanciare le limitazioni imposte ai soggetti colpiti, mediante l'eventuale ricorso a mezzi d'assistenza sociale, di guisa che l'equilibrio risultante garantisca un'effettiva possibilità di recupero del prevenuto e quindi una tutela della collettività, in un modo meno contingente (limitato cioè al massimo al tempo di effettiva applicazione delle misure stesse), ma capace invece, almeno potenzialmente, di spiegare effetti permanenti;

b) le misure, peraltro, devono essere strutturate in modo da colpire tutte le possibili manifestazioni dell'attività mafiosa, comprese quelle connesse agli arricchimenti di oscura provenienza, e in modo altresì da raggiungere effettivamente il risultato principale, che si ripromettono, di isolare i mafiosi dal loro ambiente naturale e di impedire loro pericolosi rapporti con la delinquenza dei luoghi di soggiorno;

c) è necessario inoltre estendere al massimo la riserva di giurisdizione per i provvedimenti di prevenzione che comportano una restrizione della libertà personale o una degradazione giuridica dei prevenuti e affidare tra l'altro alla Magistratura gli opportuni poteri di vigilanza e di controllo sull'esecuzione delle misure. In questa stessa prospettiva, occorrerà definire compiutamente, nei loro elementi oggettivi e soggettivi, i comportamenti che consentono l'applicazione delle misure di prevenzione e condizionarne la rilevanza all'esistenza di concreti elementi probatori e non di semplici sospetti.

4. *Le singole proposte di riforma del sistema di prevenzione.*

Sulla base dei criteri ora esposti, la Commissione ritiene che, per ciò che riguarda i mafiosi, la legislazione vigente andrebbe modificata nei punti che saranno qui di seguito indicati, nella prospettiva di realizzare un migliore e più produttivo contemperamento tra le esigenze di tutela della collettività e il rispetto dei diritti costituzionali di libertà.

a) *Il testo unico.* La prima riforma che si propone ha carattere formale e si esprime nell'opportunità di semplificare la normativa vigente, articolata, come si è visto, in più leggi, per sostituirla con un testo unico, che rappresenti un'organica e completa regolamentazione del settore e che, riconducendo ad unità tutte le norme relative alla materia della prevenzione, eviti, per quanto possibile, lacune e difficoltà interpretative.

b) *I mafiosi e l'attività di mafia.* La formula usata dall'articolo 1 della legge del 1965 (« indiziati di appartenere ad associazioni mafiose ») appare connotata da una rilevante ambiguità per la difficoltà di individuare le associazioni mafiose e per la conseguente imprecisione di una definizione che, parlando di appartenenza a tali associazioni, lascerebbe fuori dal proprio ambito, qualora fosse interpretata secondo il suo significato letterale, tutte le attività non riferibili ad una presenza del singolo all'interno di gruppi organizzati. La norma inoltre lascia nell'ombra la questione relativa al grado degli elementi probatori necessari per l'applicazione delle singole misure di prevenzione, e in particolare di quelle che comportano gravi restrizioni della libertà personale degli interessati.

Perciò, a parere della Commissione, sarebbe opportuno fare riferimento anziché al concetto di appartenenza ad associazioni mafiose, al comportamento oggettivo di coloro a cui debbono applicarsi le misure di prevenzione; più precisamente, senza scendere a una minuta descrizione della condot-

ta perseguita, data la difficoltà di comprendere in una formula legislativa tutta la varietà delle ipotesi prospettabili, basterebbe riferirsi all'esecuzione e al favoreggiamento di « attività di tipo mafioso », così da richiamare tutti indistintamente i comportamenti che siano comunque riconducibili, non solo direttamente ma anche per assimilazione, alla manifestazione di mafia.

D'altra parte, per conferire alla normativa una maggiore certezza e un più alto grado di garantismo, sarebbe opportuno provvedere a una specifica qualificazione degli elementi di prova necessari per l'applicazione delle misure. A tal fine, si potrebbe usare una formula corrispondente a quella adoperata dall'articolo 2729 del codice civile per le presunzioni semplici e cioè richiedere la sussistenza di « indizi gravi, precisi e concordanti ». Infine, anche se la giurisprudenza ritiene già che la legge del 1965 è applicabile a tutto il territorio nazionale e non solo in Sicilia, tuttavia, per evitare ogni possibile dubbio interpretativo, si potrebbe completare la norma, col sancire che essa è applicabile ovunque siano svolte le attività di tipo mafioso.

Sarà compito ulteriore del legislatore procedere eventualmente a un'ulteriore specificazione del testo della disposizione, per chiarire (se si ritenga che l'ipotesi non è già compresa nella previsione ora proposta) che le misure di prevenzione possono essere applicate anche a coloro che abbiano svolto attività mafiose all'estero, sempre che naturalmente si siano trovati in seguito nel territorio della Repubblica.

In conclusione, quindi, e salvo possibili, ulteriori precisazioni, si dovrebbe stabilire che le misure di prevenzione si applicano « a coloro nei cui confronti sussistono gravi, precisi e concordanti indizi di svolgere o comunque di favorire, in qualunque parte del territorio nazionale, attività di tipo mafioso ».

c) *La diffida*. Secondo la Commissione, la diffida di polizia, quale è prevista dalla legge n. 1423 del 1956, appare oggi del tutto inutile, se non addirittura dannosa, quanto meno ai fini di prevenzione delle attività mafiose. Le statistiche giudiziarie dimostra-

no che negli ultimi venti anni la diffida è stata usata nelle province della Sicilia occidentale con grande frequenza e che molto raramente è stata seguita dalla proposta di applicazione della misura della sorveglianza speciale nelle sue varie forme.

Le due circostanze, messe in relazione tra loro, provano all'evidenza che la diffida ha raggiunto risultati molto poveri nella lotta contro la mafia e che per lo più essa è stata applicata nei confronti di modesti esponenti della malavita, se non addirittura di persone che, pur vivendo ai margini della società, non hanno in realtà effettivi rapporti col mondo della delinquenza.

Rispetto a costoro, perciò, la diffida è priva di ogni utilità, ai fini della prevenzione, ma può al contrario rivelarsi perfino controproducente, essendo possibile che coloro che ne siano stigmatizzati, non potendo più tentare di reinserirsi nella società, preferiscano stabilire rapporti più saldi col mondo della malavita e magari trasformarsi in una comoda massa di manovra dei veri mafiosi.

D'altra parte, la diffida di polizia, data la tenuità, a non voler dire l'inconsistenza, dei suoi contenuti rispetto alle condotte ipotizzate nei numeri 2, 3 e 4 dell'articolo 1 della legge, non può nemmeno spiegare una reale efficacia nei confronti di coloro che effettivamente appartengono ad associazioni mafiose.

Costoro infatti traggono dalla diffida non già un ammonimento a cambiare condotta, ma semmai la prova dell'interesse poliziesco nei loro confronti e quindi la sollecitazione a tenere un comportamento più accorto, ad allentare i rapporti con i consociati, a rafforzare i legami di omertà. Nè si può pensare che la pressione implicita nella diffida possa consentire alla Polizia di ottenere utili informazioni da diffidati, essendo l'omertà uno dei canoni fondamentali della mentalità, prima ancora che dell'organizzazione mafiosa.

La diffida di polizia andrebbe quindi abolita, almeno per ciò che attiene alla prevenzione delle attività di mafia.

d) *La sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno*. Questa misura merita particola-

re considerazione, per gli effetti gravemente restrittivi della libertà personale che essa comporta ed anche perchè la lotta alla mafia è in larga misura condizionata dal successo della sua applicazione.

Per prima cosa, perciò, una misura di tale gravità andrebbe applicata soltanto in presenza di manifestazioni di pericolosità così intense da far ritenere prevalenti le esigenze di difesa sociale. La misura, cioè, proprio per il suo carattere eccezionale, dovrebbe essere riservata unicamente ai soggetti che risultino gravemente indiziati di svolgere attività mafiosa e a cui possano fondatamente attribuirsi ruoli di rilievo nell'organizzazione della mafia; a questo fine anzi, sarebbe forse consigliabile individuare i presupposti oggettivi e soggettivi di una misura così grave, in termini specifici rispetto alla generica formulazione adoperata per le altre misure di prevenzione.

Quando però fosse assicurato il rispetto della accennata esigenza di limitare il soggiorno obbligato soltanto ai soggetti veramente pericolosi, si dovrebbe anche fare in modo che queste persone possano essere mantenute sotto un controllo, non più apparente, come troppo spesso avviene oggi, ma effettivo e concreto, tale da contenere ogni loro possibile iniziativa illecita.

Bisogna in primo luogo evitare che il soggiornante continui ad essere un veicolo di infiltrazione mafiosa nei territori diversi da quelli di origine, ma bisogna anche ottenere che i prevenuti non turbino, con la loro presenza, la tranquillità delle comunità locali in cui sono costretti a vivere, e siano ad un tempo messi in condizione, qualora lo vogliamo, di poter lavorare e di poter tornare ad una vita onesta.

Sarebbe inutile ripetere in questa sede quanto già si è detto circa gli inconvenienti e le distorsioni che possono derivare da una scelta non oculata dei comuni in cui i mafiosi vengono inviati al soggiorno obbligato. Si può invece aggiungere che molto spesso e soprattutto nei tempi più recenti, i comuni di soggiorno sono stati scelti tra quelli che, per essere relegati in province periferiche, finiscono per essere estranei agli interessi più sentiti della collettività stata-

le, con la conseguenza che vengono aggravati, dalla presenza di soggetti indesiderabili, i sacrifici e le difficoltà in cui vivono le comunità locali. Infatti, i prevenuti confinati in questi comuni, non trovando occasioni di lavoro, costituiscono motivo costante di disturbo per le autorità e per le comunità locali e sono portati ad allacciare vecchi o nuovi rapporti di consuetudine con gli ambienti della malavita.

Per evitare che simili inconvenienti continuino a verificarsi, occorre rendersi conto con realismo che bisogna impedire in modo effettivo la libertà di locomozione dei soggetti confinati e insieme limitare opportunamente la loro libertà di comunicazione.

A questo fine, è anzitutto necessario provvedere che i mafiosi più pericolosi siano inviati al soggiorno in località isolate scelte in modo da rendere impossibile che se ne allontanino e da impedire i loro contatti con persone sospette. Inoltre, si dovrebbe anche stabilire che l'Autorità giudiziaria con il provvedimento che assegna i mafiosi al soggiorno obbligato possa eventualmente prescrivere un visto di controllo sulla loro corrispondenza, e che possa altresì fissare particolari modalità per le loro conversazioni telefoniche.

Il sacrificio, che deriverebbe alla libertà personale del singolo, dovrebbe trovare il necessario bilanciamento nell'accentuazione del momento garantistico e correlativamente nella limitazione ai soggetti più pericolosi della sfera di applicabilità della misura in questione.

e) I contenuti delle misure di prevenzione.
Nella stessa direzione ora accennata, potrebbe funzionare una conveniente revisione degli attuali contenuti delle misure di prevenzione.

Nel sistema vigente, la misura della sorveglianza speciale con o senza il divieto dell'obbligo di soggiorno, è in tutti i casi caratterizzata dal fatto che il soggetto indiziato di svolgere attività mafiose deve essere sottoposto ad una speciale vigilanza di polizia, che può essere più o meno intensa a seconda che la sorveglianza comporti o no il di-

vieta o l'obbligo di dimorare in una provincia o in un comune determinati.

In tutte le ipotesi comunque, il giudice, che irroga la misura, deve imporre al sorvegliato una serie di prescrizioni, tassativamente indicate dall'articolo 5, terzo comma, della legge n. 1423 del 1956. Si tratta di prescrizioni che oltre a presentare taluni aspetti anacronisticamente moralistici, hanno in parte un carattere astratto, pur propugnandosi come unico obiettivo quello di facilitare il controllo dell'autorità di Polizia nei confronti del prevenuto. È d'altro canto evidente come l'efficacia di queste prescrizioni sia condizionata in notevole misura dalla loro adeguatezza alla singola fattispecie concreta e come sia quindi certamente sovrabbondante e forse improduttivo un sistema, che renda obbligatorio, in detti casi, il ricorso ad uno *standard* predeterminato di prescrizioni. Sarebbe invece più opportuno stabilire che l'Autorità giudiziaria scelga di volta in volta, nell'ambito di un elenco di prescrizioni predeterminate dalla legge, quelle tra esse che meglio rispondano allo scopo di garantire il controllo del prevenuto e più in generale di soddisfare in relazione ai singoli casi concreti le esigenze di difesa sociale. Tra le prescrizioni di questo genere, potrebbero rientrare, secondo quanto prima si è detto, quelle dirette a limitare la libertà di comunicazione per i soggetti confinati in luoghi determinati di soggiorno, così come potrebbero rientrare, sempre per questo caso, quelle già previste dalla legislazione vigente (art. 5, quinto comma, legge n. 1423 del 1956), con le quali il giudice può ordinare al prevenuto di non allontanarsi senza avviso dall'abitazione scelta e di presentarsi periodicamente all'autorità di Pubblica sicurezza.

Resta peraltro il fatto, già in precedenza segnalato, che l'attuale sistema, tendenzialmente segregante, non contribuisce al recupero sociale dei mafiosi, che neppure si prefigge e pone al contrario corposi problemi per quanto riguarda la loro reale possibilità di procacciarsi onestamente mezzi di sussistenza, e ciò soprattutto per coloro che siano sottratti al loro ambiente e costretti a vivere in una località determinata.

Di qui la necessità che agli strumenti della sorveglianza di polizia, cui sono finalizzate le limitazioni della libertà del soggetto ritenuto mafioso, si affianchino, nei casi opportuni, mezzi di intervento sociale, che tendano al suo recupero e che diano di conseguenza alle misure di prevenzione un contenuto e una finalità più conformi alla loro natura e insieme meglio rispondenti alle esigenze costituzionali.

A tal fine, mentre sarebbe consigliabile che le località di soggiorno vengano scelte anche con riguardo alle occasioni di lavoro che esse possano concretamente offrire, essendo il lavoro il più efficace strumento di reinserimento sociale, si potrebbe altresì stabilire in via generale che l'Autorità giudiziaria, nell'applicare la misura di prevenzione, possa eventualmente affidare il prevenuto al servizio sociale, e ciò anche ai fini del reperimento di un'adeguata attività lavorativa, per coloro che mostrino di essere disposti a cambiare tenore di vita e secondare il tentativo di recupero. Una previsione del genere sarebbe in armonia con le disposizioni contenute negli articoli 47 e 55 del nuovo ordinamento penitenziario e impegnerebbe il servizio sociale, nei casi in cui ne fosse richiesto l'intervento, ad un rapporto di stretta collaborazione con gli organi di polizia.

f) *La revisione del processo di prevenzione.* Secondo l'attuale regime legislativo, le proposte per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose, diverse dai mafiosi, possono essere inoltrate ai Tribunali soltanto dal Questore, mentre, riguardo ai mafiosi, il potere di iniziativa spetta anche al Pubblico ministero, che può esercitarlo o di ufficio o sulla base delle segnalazioni, provenienti dagli organi di polizia. Ne deriva una situazione, che può dar luogo ad inconvenienti, e causare altresì spiacevoli conflitti tra il Questore ed altri organi di polizia, potendo questi ultimi superare le decisioni del primo, col rivolgersi direttamente al Procuratore della Repubblica. Non si può negare inoltre che il sistema non è in piena armonia con la riserva di giurisdizione che dovrebbe caratterizzare l'applicazione delle misure di prevenzione ed è

inoltre tale da impedire un effettivo auspicabile parallelismo tra il processo di prevenzione e quello penale, nel quale, come è noto, il potere-dovere di promuovere l'azione spetta esclusivamente al Pubblico ministero.

Si dovrebbe perciò stabilire anche per il processo di prevenzione, l'esclusiva competenza del Pubblico ministero a promuovere l'applicazione (da parte del Tribunale) delle opportune misure di prevenzione. Più precisamente, tutte le segnalazioni e le sollecitazioni degli organi di polizia dovrebbero confluire all'ufficio del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale competente per territorio, così da metterlo in condizione di svolgere gli eventuali ulteriori accertamenti, e in particolare di acquisire documenti e di assumere, senza alcuna formalità, ogni opportuna notizia o informazione. Il Pubblico ministero, quindi, dovrebbe inoltrare al Tribunale la proposta di applicazione della misura oppure richiedere l'archiviazione, così da consentire al giudice una valutazione diretta dell'inchiesta compiuta e una decisione eventualmente difforme dal parere dell'organo dell'accusa. Si creerebbe in questo modo un meccanismo perfettamente analogo a quello previsto dal codice di procedura per l'inizio dell'azione penale, in quanto anche qui il Pubblico ministero, quando ritenga che non si debba dare corso al procedimento, non può prendere direttamente la relativa decisione, ma deve richiedere al Giudice istruttore di emettere decreto di archiviazione.

D'altra parte, se si prevedesse il potere-dovere del Procuratore della Repubblica di provocare in ogni caso l'intervento del Tribunale e di chiedere eventualmente il rigetto delle proposte degli organi di polizia, si eviterebbe ogni pericolo di abuso, e si conserverebbe all'ufficio del Pubblico ministero un ruolo in linea con le sue funzioni.

Correlativamente, come nel processo penale è il Pubblico ministero l'organo che vigila sull'esecuzione della pena, così si dovrebbe affidare alla sua cura la vigilanza sulla esecuzione delle misure di prevenzione. Si è già detto prima come nella pratica le prescrizioni connesse all'applicazione della sorveglianza di polizia non vengano eseguite con

la necessaria precisione, nemmeno quando il prevenuto sia obbligato a soggiornare in un comune determinato, e come da ciò derivino gravi inconvenienti tali da rendere spesso inutile la misura ai fini di una effettiva prevenzione del delitto. Si tratta, come pure si è detto, di conseguenze connesse al numero forse eccessivo dei soggetti sottoposti alla sorveglianza speciale e alla scelta non sempre felice dei comuni di soggiorno; ma non si può nemmeno negare che molto dipende dalla mancata previsione di un organo che sovrintenda istituzionalmente alla corretta esecuzione delle misure di prevenzione, che possa intervenire, con la necessaria sollecitudine, per garantire il rispetto delle prescrizioni o per ottenerne l'eventuale modifica, che tenga conto delle esigenze del prevenuto e dei loro eventuali mutamenti, che si adoperi per un suo effettivo recupero sociale, che controlli infine l'attività degli organi di polizia specificamente preposti alla sorveglianza dei prevenuti.

Si dovrebbe perciò prescrivere, almeno per quanto attiene ai mafiosi, che gli organi di polizia preposti alla sorveglianza riferiscano periodicamente al Pubblico ministero presso il Tribunale che ha erogato la misura sulle modalità della sua esecuzione, così da permettere al Procuratore della Repubblica di prendere al riguardo le necessarie determinazioni e da dare alla Polizia le opportune direttive.

g) *Le misure di carattere patrimoniale.* Lo stato attuale del fenomeno mafioso e le sue più recenti manifestazioni esigono — come già si è accennato — che anche nella fase della prevenzione siano adottati strumenti nuovi e più penetranti, che abbiano sugli interessati un'immediata efficacia deterrente. La recente legge 22 maggio 1975, n. 152, ha introdotto, accanto a quelle tradizionali, la misura della sospensione dell'amministrazione dei beni personali, e cioè una specie di amministrazione controllata che ancora non ha ricevuto una sufficiente sperimentazione, ma che con ogni verosimiglianza potrà essere utilmente adoperata per colpire gli arricchimenti di illecita provenienza. Nella medesima direzione, si tratta ora di ag-

giungere a quella indicata altre misure che valgano a vanificare i risultati delle attività mafiose, non soltanto per la parte in cui esse si esprimono in termini di potere e di influenza, ma anche per la parte in cui si traducono in termini economici, nella ricerca cioè di illeciti profitti, spesso legati a gravissimi delitti. Non si può certo negare che un sistema del genere, fondato come sarebbe su misure di carattere patrimoniale, si può prestare a serie difficoltà ed obiezioni, in particolare connesse alla circostanza che si tratterebbe di misure non vincolate a una assoluta tassatività delle previsioni legislative; ma non si può nemmeno negare che mai come oggi è diventata urgente l'esigenza di porre un freno al fenomeno, caratterizzato da delitti spesso efferati che procurano ricchezze ingenti a persone, che non avendo direttamente partecipato alla loro esecuzione possono facilmente sfuggire alle relative sanzioni penali. Costoro, invece, potrebbero essere raggiunti, con maggior facilità, da misure di carattere patrimoniale, che potrebbero, quindi, avere un'efficace forza dissuasiva riguardo ai delitti più pericolosi.

In questa prospettiva la legislazione vigente dovrebbe essere rivista nel modo che segue:

a) tutte le volte che si promuova l'azione penale per reati, di origine mafiosa, o che si proponga l'applicazione di una misura di prevenzione a carico di soggetti indiziati di attività mafiose, deve essere anche disposta una indagine, a mezzo della Guardia di finanza, sulla situazione economica e patrimoniale del prevenuto e dei suoi familiari;

b) all'esito dell'inchiesta, l'Autorità giudiziaria dovrebbe procedere per i reati fiscali eventualmente accertati (a carico del prevenuto o dei suoi familiari) indipendentemente dall'avveramento della condizione sancita dall'articolo 21, ultimo comma, della legge 7 gennaio 1929, n. 4, secondo cui per i reati previsti dalla legge sui tributi diretti l'azione penale ha corso dopo che l'accertamento dell'imposta e della relativa sovrimposta è divenuto definitivo a norma delle leggi vigenti;

c) per gli stessi casi prima accennati (*sub a*), dovrebbe essere prevista la facoltà

del giudice di imporre ai soggetti indiziati di mafia una cauzione di buona condotta, modellata sulla misura di sicurezza regolata dal codice penale (artt. 237 e segg. C.P.).

La cauzione dovrebbe essere senz'altro confiscata nell'ipotesi di violazione degli obblighi derivanti dalla misura di prevenzione, mentre andrebbe restituita, in caso di buona condotta, al termine del periodo di applicazione della misura;

d) sempre nelle stesse ipotesi, il giudice dovrebbe essere autorizzato a disporre il sequestro conservativo dei beni dell'imputato o dell'indiziato di attività mafiose; ciò oltre che ai fini di cui all'articolo 189 del codice penale, anche per consentire la confisca ovvero l'avocazione allo Stato dei beni di proprietà del condannato per reato mafioso, ovvero dell'indiziato di attività mafiose, sottoposto a misure di prevenzione, e sempre che si tratti di beni dei quali gli interessati non abbiano saputo dimostrare la legittima provenienza, in relazione all'attività svolta e ai proventi denunciati.

Le misure accennate dovrebbero essere disposte e applicate (tenendo conto delle necessità personali e familiari del soggetto colpito) tutte le volte in cui l'accertamento compiuto dalla Guardia di finanza denunci un contrasto insanabile tra le attività lecitamente svolte e i proventi ricavabili, da un lato, e la consistenza del patrimonio complessivo, dall'altro, ovvero quando il soggetto imputato o prevenuto conduca un tenore di vita palesemente sproporzionato, per eccesso, rispetto alle risorse delle quali risulti disporre.

Le stesse misure del sequestro conservativo e della confisca dovrebbero avere ad oggetto anche i beni dei familiari o dei conviventi del prevenuto, quando esistano indizi gravi precisi e concordanti che si tratti di beni che sono in realtà della persona indiziata di mafia.

5. Altri interventi.

Il discorso sull'attività di prevenzione e di repressione sollecita l'attenzione sulla necessità di altri interventi, in primo luogo

nella materia delle sofisticazioni alimentari e specie del vino, che sembra essere diventato, in alcune regioni della Sicilia occidentale, un settore in qualche modo collegato alle iniziative della mafia. Negli ultimi tempi, infatti, la sofisticazione dei vini ha registrato un'enorme dilatazione soprattutto nella provincia di Trapani e sembra che quel punto sia frequentemente usato per la spedizione ai luoghi di smistamento e di consumo del prodotto delle sofisticazioni. Queste circostanze e l'entità ingente dei capitali impiegati fanno pensare alla esistenza di infiltrazioni mafiose, sicchè la Commissione ritiene suo dovere segnalare il fenomeno all'attenzione degli organi competenti e ad un tempo suggerire un'opportuna revisione legislativa della materia, tale da impedire o almeno da scoraggiare le sofisticazioni ed a rendere più difficile lo smercio del prodotto.

Allo stesso modo, sarebbe estremamente opportuno prendere in attento esame nelle sedi competenti i suggerimenti di revisione del sistema penale contenuti nel promemoria, consegnato da un gruppo di magistrati alla Commissione durante il suo ultimo sopralluogo in Sicilia, che sarà successivamente pubblicato.

Sempre nella prospettiva di una lotta diretta alla mafia, sarebbero inoltre necessari i seguenti ulteriori provvedimenti:

a) *funzionamento degli uffici giudiziari.* Un migliore funzionamento degli uffici giudiziari costituirebbe indubbiamente una potentissima arma di lotta contro la mafia, sia nel campo della prevenzione, sia in quello della repressione, capace forse col tempo di avere ragione del fenomeno.

La mafia potrà essere vinta solo dallo sforzo concreto di tutta la collettività attraverso l'azione costante di tutti gli organi dell'amministrazione statale e mediante l'eliminazione dei sentimenti di sfiducia e di omentà, ancora diffusi tra la popolazione e che ostacolano l'azione dei pubblici poteri. In particolare occorre potenziare al massimo la funzione di esemplarità della giustizia penale, mostrando alla collettività che lo Stato possiede volontà e mezzi per reprimere con prontezza ed efficienza ogni forma di illega-

lità. È assolutamente necessario che nell'ambito territoriale di maggiore operatività della mafia, la giustizia appaia pronta e sollecita nella repressione, onde la punizione giunga quando ancora vivo è il ricordo del torto commesso.

L'esigenza di prontezza connaturata a tutte le manifestazioni dell'attività giudiziaria assume nella Sicilia occidentale una particolare intensità. Solo contrapponendo alla malfelica efficienza dell'organizzazione mafiosa una uguale efficienza di segno contrario si potrà ispirare fiducia nella popolazione inducendola a collaborare e coinvolgendola nella lotta contro la mafia. Ma per conseguire tale obiettivo è necessario porre riparo agli inconvenienti che affliggono in Sicilia, come in tutta Italia, l'amministrazione della giustizia. Sarebbe impossibile fare un elenco di tutte le manchevolezze del settore, segnalate più volte alla Commissione dai magistrati siciliani. Basta citare, a titolo di esempio, il caso dell'Ufficio Istruzione del Tribunale di Palermo, dove undici soli magistrati, che dispongono dell'ausilio di un cancelliere solo a giorni alterni, sono oberati oltre che dall'imponente mole di lavoro ordinario, anche dai più gravi e complessi processi di mafia, spesso con varie decine di imputati e pluralità di capi di imputazione.

Occorre perciò rimediare con la necessaria sollecitudine a tale situazione, rivedendo le piante organiche degli uffici giudiziari siciliani, in modo da aumentare congruamente quelle degli uffici in cui è maggiore il carico di lavoro, e ciò sia per i magistrati che per i cancellieri e per il personale ausiliario. Sarà poi necessario tenere sempre al completo gli organici e prendere altresì tutti gli opportuni provvedimenti per dotare gli uffici dei locali e dei mezzi indispensabili per la loro attività.

Sarebbe un grave errore non tenere presente che il rafforzamento delle strutture giudiziarie in Sicilia può essere uno strumento efficace di lotta alla mafia;

b) *riorganizzazione e potenziamento degli organi di polizia.* Un problema analogo a quello segnalato per la Magistratura si pone anche per la Polizia.

I comandi dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza e gli uffici delle Questure e dei commissariati di Pubblica sicurezza delle province di Palermo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta, andrebbero opportunamente potenziati e rafforzati nei locali, nell'organico del personale, negli strumenti e nei mezzi a disposizione.

Ragioni di decoro e di prestigio consigliano che le stazioni dei Carabinieri e dei comandi della Pubblica sicurezza e della Finanza vengano allogati in edifici moderni e funzionali; motivi di sicurezza e di ordine pubblico impongono che i militari possano disporre con una certa larghezza e autonomia di automezzi (terrestri e navali) ed anche di cavalli per il pattugliamento di località montuose e impervie; considerazioni di opportunità inducono ad assegnare alle zone interessate personale numeroso, qualificato e capace, con avvicendamenti non troppo frequenti ma neppure con permanenze protratte troppo a lungo nelle stesse sedi per impedire i possibili legami negativi con l'ambiente;

c) *avvicendamento dei pubblici impiegati.* Ciò che si è detto in precedenza a proposito dell'opportunità di un avvicendamento degli organi di Polizia vale per tutto il personale degli uffici pubblici statali. La misura servirebbe ad impedire che si stabiliscano rapporti troppo stretti di consuetudine tra l'ambiente locale e i pubblici funzionari ed eviterebbe anche il sospetto di illecite connivenze o collusioni;

d) *istituzione di un centro di coordinamento dell'attività di polizia.* L'ultima proposta che la Commissione ritiene di formulare è quella di costituire un organismo, a direzione centrale, e articolato eventualmente per nuclei regionali, che abbia il compito specifico di combattere la mafia e i fenomeni di delinquenza organizzata.

Il Centro dovrebbe essere costituito, in misura tendenzialmente paritetica, da dipendenti della Polizia, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza che dovrebbero essere sottratti, per il periodo del loro impiego nel Centro, ad ogni vincolo di dipendenza, funzionale e gerarchica, dai Corpi di provenienza. Essi dovrebbero invece dipendere esclusivamente, in via gerarchica, dal Ministro dell'interno e funzionalmente dall'Autorità giudiziaria per i compiti di Polizia giudiziaria.

Il Centro dovrebbe anzitutto istituire e gestire uno schedario di tutti i soggetti nei cui confronti sia stata promossa l'azione penale o siano state proposte misure di prevenzione per l'attività mafiosa o per fatti di delinquenza organizzata.

I suoi membri dovrebbero intervenire per collaborare alle indagini sui reati indicati ovvero dirigerle, e dovrebbero inoltre fornire, spontaneamente o quando ne fossero richiesti, ogni utile informazione in loro possesso alla Questura e all'Autorità giudiziaria per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Correlativamente si potrebbe prevedere l'obbligo dell'Autorità giudiziaria di trasmettere al Centro periodiche relazioni sulle attività svolte nella materia considerata.

Il Centro sarebbe presieduto dal Ministro dell'interno, che dovrebbe periodicamente riferire sulle sue iniziative al Parlamento o alle competenti Commissioni permanenti.

La Commissione ha anche dibattuto il problema dell'opportunità di proporre l'istituzione di una Commissione parlamentare permanente con funzioni di vigilanza relativamente alla lotta contro la mafia e ogni altra forma di criminalità organizzata in tutto il territorio dello Stato. La Commissione ritiene di dover richiamare l'attenzione del Parlamento sul problema.