

68ª SEDUTA

MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1991

Presidenza del Presidente CHIAROMONTE*La seduta inizia alle ore 15,45.*

PRESIDENTE. Dispongo che la seduta sia trasmessa mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

AUDIZIONE DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

PRESIDENTE. Ricordo che, secondo le intese raggiunte, ho trasmesso al Ministro di grazia e giustizia una serie di quesiti concernenti sia i provvedimenti (assunti e da assumere) contro la lotta al crimine organizzato proposti dal Ministero sia particolari materie all'attenzione del ministro Martelli, ivi compresa quella degli stanziamenti attribuiti al Dicastero.

Ringrazio il Ministro per aver accolto il nostro invito, scusandomi per il numero delle questioni poste.

MARTELLI, ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, onorevoli colleghi, spero di rispondere esaurientemente, con la mia introduzione, a tutte le questioni postemi da questa Commissione parlamentare, naturalmente restando a disposizione per tutte le integrazioni che possano derivare dalle domande e dal successivo dibattito.

L'anno che, a seguito del preciso richiamo del Presidente della Repubblica, doveva essere dedicato alla giustizia è pressochè trascorso: è tempo dunque di fare un consuntivo dei provvedimenti legislativi adottati, di quelli in corso di attuazione, dei tanti rimasti allo stadio di progetti, dei decreti emanati dal Governo e delle ulteriori proposte che il Consiglio dei ministri sarà chiamato a valutare.

Ciò per cercare di definire su un piano realistico le strategie unitarie che Governo e Parlamento dovranno impostare in questo scorcio di legislatura e, possibilmente, proseguire nella prossima, per porre un argine alla sempre maggiore diffusione della criminalità e per trovare rimedi alla crisi della giustizia.

In proposito, è sconcertante che taluni addetti ai lavori, impegnati in ampie e ricorrenti analisi dopo ogni grave fatto di sangue, pur facendo parte di organi con funzioni consultive e preparative, anzichè

indicare, consigliare, correggere in maniera costruttiva, sempre più spesso si adoperano nel censurare ogni iniziativa, anche trovando significati che vanno oltre le intenzioni, e nell'assumere apertamente posizioni paralizzanti o dilatorie che mal si addicono ad incarichi propulsivi, di coordinamento e di mediazione *super partes*.

L'incontro di oggi è invece un chiaro esempio di proficua e, del resto, già sperimentata collaborazione istituzionale.

Infatti, dopo l'audizione del mio predecessore, avvenuta circa un anno fa, ed il confronto sui temi della giustizia prospettatigli, la Commissione antimafia inviò al Parlamento, in data 10 ottobre 1990 una relazione sul nuovo codice di procedura penale, contenente proposte di modifiche funzionali ai processi di mafia, la maggior parte delle quali sono già diventate operative.

Il consenso ricevuto dal Governo e dal Parlamento e la tempestività con cui molte delle soluzioni sono state adottate costituiscono un importante segnale politico di impegno costruttivo e di meditata attenzione, che oggi va ulteriormente incrementato, e testimoniano l'esistenza di una sostanziale convergenza di intenti e soprattutto di modalità di approccio alle problematiche.

In questi ultimi mesi il ministro Scotti ed io - non soltanto noi, ma a me pare anche magistrati, responsabili delle forze dell'ordine, parlamentari ed il Governo nel suo insieme - ci siamo concentrati nel tentativo di rinnovare le strategie anticrimine su tre piani: la cooperazione istituzionale, la cooperazione investigativa e la cooperazione sociale.

La cooperazione istituzionale, infatti, non può che riguardare innanzitutto i nostri due Ministeri, per estendersi poi al rapporto tra Governo centrale e gli altri enti locali.

Nell'ultimo viaggio a Palermo, lo ricorderà il presidente Chiaramonte, abbiamo posto insieme con fermezza alla regione Sicilia una prima ineludibile esigenza: quella di adottare con urgenza almeno quelle leggi nazionali in materia di appalti, di autonomie locali, di brogli elettorali, di decadenza degli amministratori, di scioglimento dei consigli comunali, che già vigono nel resto del paese e che in nome dell'autonomia regionale non vengono applicate proprio dove ve n'è più bisogno e dove si dovrebbe fare molto di più per la peculiarità del radicamento nel territorio del fenomeno mafioso.

Ho appreso nei giorni scorsi dalla viva voce del presidente Chiaramonte delle numerose violazioni del codice di autoregolamentazione da parte di tutti i partiti, che pure l'avevano sottoscritto.

Questo è un punto che fa venir meno la cooperazione istituzionale.

È strano - ed è grave - che la questione morale, relativamente ad alcuni candidati, non sembra aver trovato sufficiente eco nemmeno in sede locale nel corso delle ultime campagne elettorali. Io credo che si possa pretendere che i responsabili dei partiti, sia a livello centrale che locale, prendano dei provvedimenti per sospendere ed espellere coloro che offuscano l'immagine del loro stesso partito, per difendere anche in sede giurisdizionale il prestigio del partito medesimo, costituendosi parte civile contro i loro stessi esponenti colpiti da provvedimenti restrittivi.

Sono convinto che la lotta alla criminalità organizzata deve e dovrà costituire impegno prioritario del Governo, in una rinnovata sensibilità rispetto ad un problema che costituisce un'autentica emergenza nazionale.

Tutte le risorse istituzionali, pertanto, dovranno essere impegnate per avviare un reale processo di crescita civile, sociale ed economica, sì da contrastare efficacemente quei fenomeni degenerativi che, sorti ed accresciutisi nel Mezzogiorno d'Italia, si sono diffusi ed insediati in altre aree del territorio nazionale, finora ritenute immuni dalle penetrazioni criminali.

La questione della giustizia e della criminalità organizzata deve essere assunta a rilievo centrale nella più ampia questione del Mezzogiorno, restituendo alle regioni interessate, ove viene commesso quasi il settanta per cento dei crimini, un quadro di certezze e di riferimenti che dia alimento non illusorio alle attese di tanta gente onesta, riaffermando contro le violenze e le intimidazioni criminali le regole del libero mercato, della libera iniziativa, della sana concorrenzialità, eliminando sopraffazioni, prevaricazioni e mediazioni parassitarie.

L'esigenza di porre in una prospettiva di non breve termine gli interventi necessari ad incidere sulle radici del fenomeno ed a promuovere la rinascita del Mezzogiorno non può tuttavia costituire alibi nella realizzazione delle iniziative di contrasto e contenimento già oggi possibili e necessarie. Il crimine è il principale ostacolo allo sviluppo del Mezzogiorno: se non si allenta la sua morsa non ci sarà nessuno sviluppo.

In una materia così importante e delicata la risposta istituzionale deve essere quanto più possibile depurata da pregiudizi sterili, da contrapposizioni partitiche o campanilistiche ed informata alle regole di un confronto (Governo-Parlamento anzitutto) intenso e collaborativo.

Occorre consolidare la volontà politica di affrontare la «questione mafia» in maniera nuova e non sperimentata, moltiplicando le risorse, l'impegno e le iniziative, guardando con spirito pragmatico ad esempi internazionali, riservando subito alle attese della gente le risposte che è possibile dare oggi con le strutture e le forze disponibili, avviando nel contempo processi capaci di rafforzare l'azione di contrasto al fenomeno nel lungo periodo.

Credo che si sia operato molto sul piano della legislazione e non abbastanza su quello dell'amministrazione. Bisogna agire in modo efficace sull'organizzazione delle persone, dei mezzi, dei tempi. Si avverte l'esigenza di una conduzione più razionale dell'intera struttura della giustizia.

Ecco perchè ho avviato una iniziativa per la riforma di quel centro motore del funzionamento degli uffici giudiziari che è lo stesso Ministero di grazia e giustizia. È indispensabile ammodernare questa struttura, renderla manageriale e non burocratica anche con l'immissione di personale esterno all'amministrazione giudiziale, promuovendo la qualificazione professionale dei suoi quadri in modo che possa provvedere in maniera rapida ed efficace ai suoi compiti.

Per la stessa ragione ritengo che si debba riflettere sui criteri di scelta dei magistrati cui viene affidata la responsabilità degli uffici.

Questa responsabilità richiede esperienze e qualità professionali che vanno oltre quelle tradizionali.

Anche a questo fine ho posto recentemente al Consiglio superiore della magistratura il problema degli incarichi direttivi ai magistrati. Del resto l'articolo 110 della Costituzione affida al Ministro di grazia e giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. L'articolo 1 della legge del 1958 sul Consiglio superiore della magistratura dispone che sugli uffici direttivi il Consiglio delibera «su proposta formulata di concerto con il Ministro da un'apposita commissione del Consiglio superiore della magistratura». Viceversa si è installata una prassi che ha reso questo concerto del tutto marginale, ponendosi in contrasto con la legge e con l'esigenza che il responsabile politico della giustizia abbia la parte che leggi e Costituzione gli assegnano rispetto a scelte decisive e determinanti per il funzionamento degli uffici.

Analogamente, dopo i vari provvedimenti che hanno riguardato l'aumento degli organici della magistratura, ritengo si debba prendere atto che va risolto una volta per tutte il problema dei tempi e delle modalità dei concorsi.

Abbiamo già preso una prima iniziativa legislativa diretta ad accelerare le procedure dei concorsi in atto e ne prenderemo una ulteriore, intesa a risolvere nel suo complesso il problema e quindi ad innovare radicalmente modalità e tempi delle procedure.

Modifiche determinanti sul piano anche delle strutture avrebbe dovuto comportare la legge sull'istituzione del giudice di pace. Conosco alcune perplessità e riserve avanzate da varie parti, inclusa l'avvocatura. Il Governo le ha condivise e fatte proprie, anche se non sempre con successo, davanti al Parlamento.

Nel suo insieme, l'istituzione del giudice di pace avrebbe potuto alleviare la magistratura togata, distribuendo un carico di lavoro cospicuo in un reticolo di nuove unità giudiziarie.

Si era anche pensato di far coincidere l'entrata in vigore di questa legge con le norme dirette ad accelerare il processo civile.

Le due nuove discipline potevano infatti efficacemente integrarsi.

Si deve ora prendere atto del rinvio del provvedimento alle Camere, deciso dal Presidente della Repubblica. Con i Presidenti delle Commissioni giustizia di Camera e Senato, sono stati concordati contenuti, forme e termini delle decisioni legislative occorrenti alla luce delle osservazioni del Capo dello Stato.

Tra i problemi da esaminare si pone quello dell'entrata in vigore delle nuove norme processuali civili, che non potrà avvenire il prossimo primo gennaio, anche per l'opportunità di mantenere – in quanto possibile – la contestualità di questa disciplina con quella sul giudice di pace.

In tale situazione, si potrebbe considerare la convenienza di far entrare in vigore anticipatamente alcune nuove norme sul processo civile, atte a produrre subito effetti acceleratori e non legate strettamente a mutamenti strutturali e organizzativi.

Per quanto riguarda le circoscrizioni giudiziarie, anche l'esigenza di rivedere la distribuzione sul territorio costituisce uno dei punti

fondamentali per il rilancio della giustizia in termini di celerità ed efficienza.

Spesso si dimentica che la giustizia deve essere anche vista come azienda destinata a produrre servizi per i cittadini in relazione alla domanda sociale, e che la sua credibilità dipende non di rado dall'organizzazione e dall'impegno razionale delle strutture, dei mezzi e del personale.

La revisione delle circoscrizioni giudiziarie deve tener conto di due opposte finalità: quella di favorire una più diffusa presenza dei presidi di giustizia e quella di contenere l'altissimo ed ormai insostenibile costo di gestione di uffici disseminati in maniera disomogenea e sperequata in aree territoriali di diversa estensione e densità di popolazione.

Attualmente, il numero e la distribuzione degli uffici sono rimasti pressochè inalterati rispetto a quelli esistenti prima dell'unità d'Italia.

L'unica eccezione, correlata all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, è costituita dall'istituzione, con legge 1° febbraio 1989, delle preture circondariali.

Tale innovazione è stata, però, mortificata dal permanere come sedi distaccate della vecchia rete di preture.

Da uno studio effettuato dal Ministero è emerso che vi sono tribunali il cui costo amministrativo, tenuto conto degli indici di lavoro e dell'esiguità degli utenti, è altissimo, e ve ne sono altri che, per ampiezza della circoscrizione e del numero di residenti nel territorio, richiedono una strutturazione così complessa da dar luogo ad uffici di difficile governabilità, con una resa egualmente inferiore avuto riguardo all'impiego di uomini e mezzi nonchè al rapporto costi-benefici.

Non v'è dubbio, quindi, che tutto ciò va rivisto.

Per razionalizzare le circoscrizioni giudiziarie dei tribunali, a mio avviso occorre innanzitutto determinare uno *standard* di ufficio che tenga conto non solo del carico di lavoro medio di ogni magistrato, ma anche della dimensione ottimale, individuabile tra un minimo e un massimo dell'ufficio medesimo, tenuto conto degli utenti cui il servizio è rivolto e, quindi, della loro collocazione nel territorio.

Alle attuali fasce oscillanti tra mega uffici ingovernabili e uffici modestissimi antieconomici, si dovrebbero sostituire tribunali medi con bacini di utenza calibrati ed omogenei, che abbiano un tasso di produttività elevato in relazione al rapporto costo-beneficio.

Il Governo da tempo ha presentato un disegno di legge per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che dal 6 novembre 1990 è stato deferito alla Commissione giustizia del Senato in sede referente. Da quanto mi risulta la Commissione, acquisiti i pareri delle Commissioni affari costituzionali e questioni regionali, ha costituito, nel dicembre scorso, un comitato ristretto che però non si è mai riunito.

Nel provvedimento in esame, a maggior garanzia delle autonomie locali, è fra l'altro previsto l'intervento dei Consigli regionali, chiamati ad esprimere il loro parere in merito al piano di revisione approntato dal Governo.

La Camera dei deputati, intendendo anticipare una parte della più ampia riforma, ha approvato recentemente la proposta dell'onorevole Fumagalli Carulli ed altri di delega al Governo per l'individuazione ed

istituzione delle preture circondariali equiparate secondo precisi criteri direttivi.

Ebbene, posto che l'irrazionale distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari incide pesantemente sul servizio giustizia, occorrerebbe una strategia più coerente, secondo cui le anticipazioni siano compatibili con i criteri di fondo della riforma più generale, senza rendere oggettivamente più complicata la strategia d'insieme.

Se è difficile negare le ragioni di chi vuole una giustizia diffusa sul territorio e teme tribunali ed uffici troppo grandi, debbono tuttavia prevalere le ragioni di un'organizzazione razionale e di una economia generale del sistema.

O il Parlamento rinuncia alla tutela di interessi e di valori locali o gli organici saranno sempre carenti e nessun aumento del numero dei magistrati basterà a coprirli.

Così come non è da trascurarsi il fatto che circa ottomila magistrati possono essere pochi o tanti, a secondo di quante cose si pretende che facciano.

Se si continuano ad estendere le competenze dei magistrati, è chiaro che non basteranno mai, anche se è previsto che nel dicembre 1992 i loro organici saranno tutti coperti.

Si è proceduto a giurisdizionalizzare le indagini, le misure di prevenzione, l'esecuzione della pena e nel contempo il medesimo personale è reclamato da tutte le amministrazioni, perchè avere un magistrato dà un minimo di sicurezza: sia che si tratti di un'ambasciata, di un altro Ministero, di un comitato, di un collaudo, tutti reclamano il magistrato come garanzia: il risultato è lo spopolamento dalle funzioni proprie.

Deve comunque essere chiaro a tutta l'opinione pubblica, senza che rimangano nè ombre nè equivoci, che nessuno si è mai sognato di minacciare o anche solo di voler attenuare l'autonomia e l'indipendenza dei giudici italiani.

Io credo di aver compiuto sinora, come Ministro di grazia e giustizia, solo atti nell'interesse della giurisdizione e in particolare a tutela dei magistrati. Ricordo che il mio primo atto di governo è stato il decreto antiscarcerazione, tanto criticato sotto il profilo giuridico, ma sacrosanto sotto il profilo della giustizia sostanziale, quale percepibile dal comune cittadino e ispirato all'idea di fornire uno scudo di legge, uno scudo giuridico ai magistrati più esposti nella tutela di una difficile giurisdizione.

Nel medesimo senso deve essere interpretato il conflitto di attribuzioni col Presidente del Consiglio e col Presidente della Repubblica in materia di grazia e la richiesta di applicazione della legge sugli incarichi direttivi.

Detto questo, immaginare di sottomettere chi deve giudicare imparzialmente al potere politico o a qualunque altro potere non può essere l'aspirazione di nessun uomo libero: se il giudice fosse inibito nella sua indipendenza verrebbe meno uno dei pilastri della società libera e democratica che ci siamo costruiti e regrediremmo dalla condizione di cittadini alla condizione di sudditi.

Dunque, non stiamo parlando dei giudici che giudicano ed emettono le sentenze, ma solo e semmai del magistrato del pubblico

ministero, di chi ha la responsabilità della pubblica accusa, di chi ha l'obbligo di esercitare l'azione penale e il compito di sostenerla in un pubblico dibattimento misurandosi con l'onere della prova. Del resto, se la Costituzione vigente prevedeva che le specifiche garanzie dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero venissero stabilite con la legge sull'ordinamento giudiziario è perchè, evidentemente, intendeva affermarle chiarendo un loro diverso carattere rispetto a quelle costituzionalmente dovute ai giudici.

Sono passati 43 anni e la legge non è mai stata fatta, e per la verità nemmeno proposta; però è intervenuta una novità tale da renderla ineludibile. Il nuovo codice di procedura penale, dichiarando il pubblico ministero una parte alla pari della difesa e ribadendo la terzietà e imparzialità del giudice rispetto alle parti in causa, riapre il problema ed esige una soluzione.

A parer mio la soluzione non consiste nella sottomissione del pubblico ministero all'esecutivo, ma nemmeno nel non far nulla, facendo finta che non sia cambiato nulla.

So bene che l'esempio prevalente nelle libere democrazie dell'Occidente è quello di una dipendenza - o quanto meno di uno stretto collegamento - del pubblico ministero dal potere esecutivo; penso che una soluzione simile in Italia non si possa e non si debba neppure tentare se prima non si scioglierà il nodo assai più intricato della riforma delle istituzioni politiche. Insomma, prima la riforma istituzionale e la riforma del sistema politico, poi discuteremo di un nuovo diverso e più funzionale rapporto tra il potere esecutivo e i rappresentanti della pubblica accusa. Intanto si potrebbero definire le garanzie di indipendenza del pubblico ministero dentro l'ordinamento giudiziario e secondo il nuovo codice di procedura penale, definendo il profilo ordinamentale della pubblica accusa, la sua specifica professionalità, la sua indipendenza da ogni gruppo del potere, la sua autonomia e la sua responsabilità.

Nel quadro delle iniziative adottate per ridare funzionalità agli uffici giudiziari, affinché i magistrati possano concentrarsi sulla difesa di beni maggiormente meritevoli di tutela, è stato adottato l'orientamento di iniziare un'ampia opera di depenalizzazione, che presto dovrebbe dare i suoi frutti in materia di assegni a vuoto, di illeciti fiscali di minore gravità, di occupazioni abusive del demanio marittimo, ma anche in settori riguardanti la legislazione alimentare, i rapporti di lavoro previdenziali nonché i testi unici delle leggi di pubblica sicurezza e della circolazione stradale.

Sono allo studio altri progetti di depenalizzazione in altri settori della legislazione penale speciale come l'ambiente e l'edilizia.

Voglio sottolineare che, mentre l'orientamento del Dicastero è da tempo quello di una radicale depenalizzazione in tutti i casi in cui l'illecito abbia scarsa rilevanza e sia completamente privo di allarme sociale, in talune iniziative parlamentari si è seguito un orientamento del tutto opposto, punendo con la sanzione penale anche fatti di non rilevante gravità. Così il testo approvato dalla Camera in materia di caccia contiene numerosissime ipotesi di reato, laddove l'illecito avrebbe potuto subire una sanzione amministrativa.

Inoltre, in una recentissima legge, sui maltrattamenti di animali sono previste sanzioni penali sostanzialmente traducibili in illeciti amministrativi.

Così l'originaria proposta del Governo sugli assegni a vuoto comportava una depenalizzazione vera e propria ed ad ampio raggio, ma le modifiche apportate in sede parlamentare hanno trasformato tale orientamento in uno più ristretto, consistente nel procrastinare l'inizio dell'azione penale di 60 giorni, qualora entro tale termine non sia intervenuto il pagamento.

Altri temi dell'ordinamento giudiziario sui quali insisto, come, ad esempio, la separazione della carriera requirente da quella giudicante, la riorganizzazione strutturale ed il coordinamento degli uffici del pubblico ministero, costituiscono anch'essi le premesse fondamentali per avviare un disegno diretto a migliorare il funzionamento degli uffici ed a porre in essere una più credibile ed efficace azione di contrasto al dilagare della criminalità organizzata.

So bene che bisogna andare ben oltre gli interventi accennati per far progredire la giustizia e intendo agire impegnandomi soprattutto ad acquisire e ad utilizzare convenientemente tutte le risorse umane e materiali disponibili, accelerando la copertura di tutti gli organici del personale amministrativo ed ausiliario, dando impulso ad una razionale e sollecita automazione dei servizi giudiziari, attuando un ampio decentramento degli uffici, incrementando le attività di cooperazione giudiziaria internazionale e cercando di acquisire e disporre maggiori risorse finanziarie.

La relazione dell'onorevole Violante, forse con l'unica eccezione della nuova e più rigorosa disciplina del sequestro di persona a scopo di estorsione, contenuta nella citata legge sui «pentiti» ha puntualmente elencato tutte le iniziative legislative, operative e non, riguardanti la giustizia ed in particolare le misure di contrasto.

Pertanto, posso esimermi dal consuntivo per passare all'esame dei provvedimenti adottati dal Consiglio dei Ministri.

L'intensificarsi di gravissimi fatti di criminalità in alcune aree del paese e l'esigenza di incidere rapidamente su alcuni aspetti del funzionamento della giustizia penale hanno imposto l'adozione, mediante il decreto-legge 9 settembre 1991, n. 292, di misure ritenute idonee a rendere più incisiva la lotta contro la delinquenza organizzata.

Innanzitutto, aspetto importante questo, non messo in risalto da quegli addetti ai lavori che ad ogni iniziativa preconizzano che i provvedimenti saranno pericolosi o sterili, si è eliminata la grave e fondata preoccupazione, ripetutamente manifestata dagli organi preposti alla sicurezza ed alla prevenzione, che persone raggiunte da gravi indizi di colpevolezza per delitti di criminalità organizzata possano sottrarsi alla custodia in carcere, e riprendere i collegamenti con l'ambiente criminale così suscitando grave allarme sociale e frustrazione per le forze dell'ordine.

In secondo luogo il decreto ha nuovamente ritoccato i termini di custodia cautelare, aumentando quelli per le fasi di primo grado, di appello e di cassazione da 12 a 18 mesi e mantenendo inalterati i termini stabiliti per la fase delle indagini.

Sempre per i reati più gravi i termini complessivi della custodia in carcere sono stati aumentati dai precedenti quattro anni agli attuali sei anni.

Mi rendo conto che si tratta di misure aspre, che si pongono in contrasto con le recenti statuizioni del codice però non si può dimenticare che in vigore del vecchio codice i termini complessivi di custodia in carcere hanno raggiunto anche i 12 anni.

Però, non si può contemporaneamente gridare allo scandalo perchè imputati di gravi delitti in libertà provvisoria, agli arresti domiciliari o scarcerati per scadenza dei termini, continuano impunemente a compiere altrettanto gravi delitti e, dall'altra parte, lamentarsi per l'allungamento dei termini, adottato al solo scopo, urgente ed indifferibile, di evitare almeno in parte taluno di questi rischi ed in attesa che in sede parlamentare si trovino con i tempi politici altre soluzioni. Abbiamo discusso proprio in questa sede qualche mese fa l'ipotesi di rivedere la presunzione di innocenza attraverso apposita procedura.

Non si è colto che il decreto in materia ha un contenuto ben più ampio e garantista di quanto non appaia a prima vista.

Infatti, introduce il principio che in caso di una doppia sentenza conforme di condanna non esiste più un termine di fase per il giudizio di Cassazione, ma soltanto il termine massimo di custodia (sei anni) e prevede, inoltre, l'ulteriore innovazione di considerare ai fini del computo dei termini di fase non più la pena astrattamente prevista per il titolo di reato contestato, bensì la pena in concreto inflitta dal giudice di primo o secondo grado.

Si è voluto creare un correttivo rapportato alla pericolosità del reo, quale si desume dalla condanna inflitta e non dalla imputazione, per evitare censure di costituzionalità in riferimento alla presunzione di non colpevolezza.

Tale sistema costituisce d'altra parte uno stimolo per il giudice di appello a fissare con la necessaria solerzia il dibattimento, responsabilizza i giudici di primo e secondo grado ad irrogare pene adeguate alla pericolosità del reo ed all'obiettivo gravità del fatto, dissuade da ricorsi in cassazione con intenti dilatori ai fini della scarcerazione.

Infine, rilevato che i correttivi apportati al coordinamento spontaneo degli uffici del pubblico ministero in tema di indagini collegate non appaiono sufficienti, in quanto pur con l'aggiunto dell'articolo 118-bis, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, il procuratore generale della Corte d'appello non aveva poteri di risoluzione dei conflitti positivi tra uffici del pubblico ministero, ovvero di un coordinamento non realizzato o soltanto apparente, l'articolo 3 del decreto-legge n. 292 del 1991, ha previsto una specifica ipotesi di avocazione delle indagini preliminari nei casi in cui, trattandosi di processi di particolare allarme sociale, ricorrano gravi esigenze processuali ovvero non abbiano dato esito positivo gli «inviti» al coordinamento.

L'avocazione così disciplinata non può essere ritenuta definitiva nè una misura ostativa rispetto ad altre proposte che saranno esaminate sul tema del coordinamento del pubblico ministero.

Con tale provvedimento si è voluta soltanto rappresentare la volontà di trovare con urgenza un sistema per dirimere anche autoritativamente qualsiasi contrasto sulla conduzione delle indagini.

Si hanno presenti i rischi che tale soluzione comporti senza prima aver posto mano alla ristrutturazione delle procure generali dotandole di mezzi e personale adeguati, così come si avverte il pericolo di un uso distorto dell'avvocazione, cui si è fatto ricorso in passato più per bloccare le inchieste piuttosto che per agevolare le indagini. Sono, quindi, disponibile a trovare in sede di conversione del decreto altre soluzioni che possano risolvere il problema.

Ma certamente non ci si può continuare a lamentare di indagini che languono, inconcludenti, o non approdate a risultati consistenti e poi contestare il primo principio di coordinamento di queste indagini, che sta nel fatto di spingere i magistrati a lavorare in *équipe*, a istituzionalizzare l'esperienza dei *pool* antimafia, a concentrare su gruppi di magistrati esperti e sperimentati, che si occupino esclusivamente di questo e non di questo una volta ogni tanto, e nel tempo libero dalle udienze. Dai dati statistici che mi forniscono, in un mese di lavoro circa metà del tempo i magistrati lo devono passare in udienza, se poi hanno anche da seguire altre pratiche o altre iniziative, altre azioni penali, il bilancio alla fine qual è? Quanto tempo e quanti uomini, quanti pubblici ministeri, come numero e come qualità, sono impegnati sul fronte del problema politico numero uno dell'Italia contemporanea, più grave ancora del *deficit* a cui, anzi, concorre in modo non trascurabile?

Così come non si può dire no ai trasferimenti di ufficio ai magistrati nelle sedi più esposte, trasferimenti che non decido io, ma che sono delegati al Consiglio superiore della magistratura, ovvero all'organo di autogoverno dei magistrati, e, contemporaneamente, lamentare il fatto che non ci sono abbastanza magistrati, soprattutto là dove sono più necessari. Credo che siamo oramai tutti consapevoli del fatto che la lotta alla mafia, a cosa nostra, alle cosche, alla cupole, alle bande, alle famiglie, non la si può fare delegandola a un sostituto procuratore, volta per volta, in questo o in quella provincia o che ciascuno questa lotta la faccia a modo proprio. Non è serio! Significa non voler venire a capo, non voler neanche cominciare a venire a capo di questo problema. So che è difficile coordinare le forze dell'ordine con maggiori risultati di quelli fin qui conseguiti. Ma non vinceremo questa guerra se, per gradi e nelle forme possibili e compatibili con certe rispettabilissime tradizioni, non si supera la dispersione delle forze di polizia, la sovrapposizione di competenze e di indagini, la mancanza di specializzazione, l'assenza di un comando unitario. Il coordinamento tra pubblici ministeri e l'unificazione delle forze di polizia rappresentano l'indispensabile cooperazione investigativa.

I provvedimenti del 6 settembre sono una parte di ciò che deve essere fatto. Già abbiamo predisposto altro: qualche cosa che non sarà rivoluzionario ma credo possa essere di utilità nella lotta contro le estorsioni. L'onorevole Orlando mi ha un poco irriso perchè avrei scoperto le estorsioni quest'anno. Io non ho detto che le ho scoperte quest'anno, ma che è stato trascurato il fenomeno, che è una cosa un poco diversa. Così è. Addirittura, c'era chi era rassicurato vedendo che

le statistiche delle denunce delle estorsioni diminuivano. Questo, in realtà, era una prova del contrario, del fatto che il ricatto e la violenza riuscivano, e dunque che il fenomeno era in rigoglioso sviluppo.

Abbiamo lavorato d'intesa con le categorie sociali, con la giustizia, con il Ministro dell'interno, con la Confindustria e siamo arrivati a definire un pacchetto in questa materia che consiste, in buona sostanza, in un grande sforzo di solidarietà. Se si è di fronte ad associazioni criminali, a una solidarietà perversa, bisogna reagire con solidarietà virtuose: cooperazione istituzionale, ma anche cooperazione sociale con le categorie interessate. Non soltanto nella azione di denuncia - che deve essere garantita nel suo anonimato - non soltanto nella gestione tecnica assicurativa, ma anche attraverso un fondo di solidarietà che pensiamo di alimentare sia con mezzi dello Stato sia con mezzi delle categorie disponibili, sia con i beni sequestrati ai mafiosi, che è bene non vengano messi all'asta, per evitare che i mafiosi se li ricomprino a un prezzo conveniente.

Ritengo prezioso il lavoro compiuto dal gruppo istituito dalla Commissione sulla compatibilità fra i processi di mafia e le modalità di formazione della prova nel nuovo sistema processuale e considero esauriente e concreto il documento conclusivo approntato dall'onorevole Violante.

Sono convinto che questa audizione, questo confronto sui temi specifici che sono tra le priorità del programma di Governo, sia molto utile e va ripetuto, in quanto dà la possibilità di trovare strategie comuni che agevolino l'iter parlamentare o le necessarie procedure amministrative.

Affermo subito che condivido pienamente le scelte di fondo contenute nella relazione, che corrispondono, peraltro, a quelle compiute in sede ministeriale.

In particolare, confermo la validità della scelta del rito accusatorio ed escludo che in nome dell'emergenza debba propugnarsi una contro-riforma o la creazione di un doppio canale, di procedure speciali per i delitti di mafia.

Ritengo che, superate talune critiche generiche, frutto di riserva e di resistenze culturali a misurarsi con le innovazioni più rilevanti, il problema della compatibilità tra processi di mafia e sistema accusatorio vada affrontato, nella gran parte dei casi all'interno delle direttive della legge delega, ma talora anche fuori di essa, rielaborando il modello processuale secondo tre direttrici e cioè:

- il coordinamento delle indagini;
- una maggiore apertura nell'acquisizione di prove formate in altro processo;
- una più efficace tutela della «genuinità della prova» dal pericolo di inquinamenti connaturati al tipo di processo contro la criminalità organizzata.

Il coordinamento dei pubblici ministeri nella lotta alla criminalità organizzata appare sempre più necessario e urgente, anche per corrispondere alle iniziative della polizia giudiziaria che, di fronte alle realtà di organismi criminali che da tempo operano in ambiti non esclusiva-

mente locali, si sta organizzando con coordinamenti a livello regionale e interregionali.

È chiaro, infatti, che l'azione della polizia giudiziaria troverebbe consistenti remore nell'avere come interlocutori pubblici ministeri che dirigano individualmente parti di indagini complesse senza possedere conoscenze comuni, tecniche investigative e scambi reciproci con altri colleghi.

Ad una criminalità perfettamente organizzata, che intesse collegamenti nazionali ed internazionali, che dispone, oltre che di *killer*, di esperti, di consulenti tributari e bancari, dei migliori legali e di una solidarietà piena (fino alla morte), non si possono contrapporre tre polizie, altrettanti servizi, singoli sostituti procuratori, che, senza conoscere cosa fa il collega non solo di altri indirizzi ma anche della stanza accanto pretendono di essere, senza averne la professionalità, il *dominus* dell'indagine.

C'è una misura tra autonomia, indipendenza e personalizzazione delle funzioni giudiziarie e disorganizzazione, disomogeneità e discontinuità nella repressione del fenomeno mafioso.

L'esperienza che abbiamo alle spalle è quella dell'inefficacia e della pericolosità di questo sistema, che non approda spesso ad altri risultati se non di esporre oltre misura i magistrati più scrupolosi ed impegnati.

La collaborazione tra magistrati deve essere reale ed imporsi sugli ignavi e sui rassegnati, ma anche sui malati di protagonismo che cercano il clamore per affermazione personale anziché cercare verità e giustizia.

Al fine di dare una pronta risposta alle esigenze di coordinamento ho già ricordato la parte del decreto relativa alla avocazione. Tengo ancora una volta a precisare in materia di avocazione che questa soluzione non è il punto terminale, ma il punto d'avvio di un processo di coordinamento. Esso ha voluto rappresentare la precisa volontà di trovare immediata soluzione, anche autoritativa, ai contrasti e alle interferenze tra pubblici ministeri nell'ambito investigativo e presuppone l'ulteriore passo di fornire alle procure generali una concreta potenzialità operativa attraverso più mezzi e maggiore professionalità, anche mediante lo strumento dell'applicazione e della creazione di *pool* antimafia estesi sistematicamente e istituzionalmente a livello distrettuale.

La commissione ministeriale presieduta dal professore Pisapia, investita del tema, si è orientata per una soluzione pressoché identica a quella esposta nella relazione della Commissione, differenziandosene per il «trascinamento» di competenza soltanto del giudice per le indagini preliminari e non anche del dibattimento; per l'aumento della competenza ad indagare per tutti i reati commessi avvalendosi della forza intimidatrice delle associazioni di tipo mafioso ovvero per agevolarne l'attività; per la specifica previsione tabellare di gruppi di magistrati designati soltanto per tali indagini e con mezzi e strutture adeguate; infine per la risoluzione dei conflitti mediante disposizioni per il coordinamento ovvero designazione di uno dei procuratori in contrasto.

Prima di decidere quale soluzione definitiva adottare, penso che sia indispensabile una pausa di riflessione per valutare gli effetti e le conseguenze di ciascuna ipotesi.

Mi sembra senz'altro condivisibile la previsione dell'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti del magistrato che rifiuta la collaborazione ad un effettivo coordinamento, così come l'istituzione di una banca dati nazionale sulla criminalità organizzata, la cui creazione all'interno del Ministero potrebbe essere facilmente realizzata, qualora si riuscisse a provvedere all'automazione dei registri delle notizie di reato ovvero al completamento del sistema informatico del casellario giudiziario, ma su questo tornerò per una specifica risposta sulla banca dati.

Per quel che riguarda l'acquisizione di prove di altro procedimento penale, è noto che nel sistema accusatorio la prova si forma al dibattimento nel contraddittorio orale e immediato tra le parti. Sono evidenti (e sono stati rilevati dalla vostra Commissione) gli inconvenienti che ciò determina nei processi di mafia: l'allungamento dei tempi del dibattimento, la ripetizione di atti già compiuti in altri dibattimenti, l'usura e il pericolo di inquinamento delle fonti di prova per non parlare dei problemi di cooperazione internazionale.

Si tratta di problematiche urgenti, nelle quali ci si deve muovere con un certo realismo anche se in senso contrario allo spirito del sistema accusatorio.

Le proposte avanzate nella relazione di abolire la necessità del doppio consenso delle parti, riconoscendo a ciascuna il diritto di ottenere l'esame dell'autore dell'atto ai fini delle contestazioni necessarie, non appaiono risolutive del problema, perchè si trasformerebbe la attuale negazione del consenso nella puntuale richiesta di esame del teste, senza alcuna possibilità di sindacato da parte del giudice.

Soluzione preferibile, anche se più drastica e controriformista, sarebbe certamente quella di un'acquisizione della prova a richiesta di parte con l'unico correttivo di lasciare alla discrezionalità del giudice di procedere o meno ad una nuova assunzione.

Ma, circa questa ipotesi devo riportare il parere contrario espresso dalla commissione ministeriale, mentre è pienamente condivisibile la soluzione di considerare prova documentale le sentenze, le relazioni del curatore fallimentare e gli atti della pubblica amministrazione.

Altrettanto condivisibile è l'estensione all'imputato di procedimento connesso, del regime previsto per l'imputato nel medesimo procedimento (potere di lettura e di acquisizione delle sue precedenti dichiarazioni nel caso di rifiuto di rispondere), anche se appare preferibile, prima di operare la correzione, attendere la pronuncia della Corte costituzionale già investita della questione sull'illegittimità dell'attuale previsione.

La possibilità di utilizzare ai fini probatori le dichiarazioni rese al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria non solo nell'immediatezza del fatto, ma anche dopo 48 ore da esso, mi pare accoglibile questa ipotesi assai più ricorrente dei casi in cui il testimone di un fatto di mafia si presti a rendere le dichiarazioni pubblicamente sul luogo del delitto.

Le esigenze pragmatiche di dare incisività all'azione di contrasto nei confronti delle organizzazioni criminali che, di regola, ottengono con l'intimidazione la ritrattazione delle testimonianze, impongono, a mio avviso, se si vuole dare concretezza e sbocchi processuali all'auspicabile mole di indagini collegate, che le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari dal testimone «potenziale» siano utilizzate, mediante contestazione al dibattimento, non solo, com'è attualmente, per stabilire la credibilità della persona esaminata, ma anche per provare il fatto come storicamente avvenuto.

In ordine agli accertamenti tecnici non ripetibili non vi sono controindicazioni nell'ampliare la ricorribilità a tale istituto, come proposto nella relazione, per tutti gli accertamenti «pacifici» per i quali non appare necessario l'intervento di un giudice terzo, trattandosi di pure valutazioni tecniche.

Infine, per quanto riguarda l'udienza preliminare, da più parti ritenuta come un inutile orpello, la sua abolizione mi appare come un eccessivo e radicale mutamento della fisionomia del processo rispetto a precise scelte del legislatore.

Si concorda con la proposta di mantenimento illustrata nel testo, facendo presente che alla riforma dell'udienza preliminare devono accompagnarsi altre riforme volte ad accelerare l'iter del processo come, ad esempio, l'esclusione dell'udienza preliminare nel caso di reati documentali e di reati connessi a quelli per i quali si procede con giudizio direttissimo o immediato, il rinvio a giudizio solo se gli elementi raccolti sono sufficienti a sostenere l'accusa nel dibattimento, l'utilizzazione dell'udienza preliminare come termine ultimo per chiedere il patteggiamento e così via.

Per la genuinità della prova, la relazione esaminata propone il tema dell'incidente probatorio sotto l'aspetto dell'intimidazione contestuale o successiva dei testimoni da parte dell'imputato, prospettando una serie di modifiche, che però si espongono a rilievi di natura costituzionale, perchè in ogni caso si impedisce l'instaurazione del contraddittorio.

Giova ricordare che durante i lavori parlamentari si discusse a lungo circa la capacità dell'incidente probatorio a conseguire le finalità di formazione anticipata della prova. Si ritenne da alcuni che il contraddittorio in sè avrebbe potuto costituire fonte di inquinamento e si pensò di sostituire la partecipazione difensiva all'assunzione dell'atto con obbligo di riprodurre integralmente l'interrogatorio con apparecchi di videoregistrazione.

Ritengo che l'unica strada praticabile, perchè non venga compromessa la genuinità della prova, sia appunto tale ipotesi del contraddittorio differito, assolutamente respinta dal relatore, perchè costituisce, a suo dire, la negazione del contraddittorio.

Peraltro, la videoregistrazione è lo strumento ottimale di documentazione degli atti del processo penale con rito accusatorio, ove diventano importanti nella dialettica del contraddittorio espressioni e comportamenti difficilmente riproducibili con gli strumenti tradizionali di verbalizzazione.

La videoregistrazione è già stata sperimentata da mesi in alcune sedi campione ed è seguita dal monitoraggio costante svolto dal

Ministero di grazia e giustizia in collaborazione con la speciale commissione del CNR.

Tale sistema potrà essere esteso tra breve ad un numero significativo di sedi giudiziarie, nelle quali la qualità e la quantità del carico giudiziario rendono indispensabile l'utilizzazione di questa moderna tecnologia.

Esprimo parere favorevole a tutte le proposte di modifica e di razionalizzazione formulate in materia di accertamenti tecnici preventivi, di corpi di reato, di intercettazioni telefoniche ed ambientali.

Va pienamente condivisa la necessità di una immediata modifica del regime delle impugnazioni, modellato ancora sul tipo di processo inquisitorio, con la previsione di un ricorso per Cassazione ristretto a vizi di legittimità particolarmente gravi e un appello come semplice giudizio di diritto.

Per quanto riguarda la polizia giudiziaria, non bisogna recedere dalla necessità di un salto di qualità nel coordinamento delle forze dell'ordine.

Il coordinamento non può risolversi in continue riunioni al vertice, in affollati comitati e in sterili comunicati; deve diventare comando unitario di una forza unitaria anticrimine su tutto il territorio nazionale, ma soprattutto nelle quattro regioni a più alto rischio. Se il modello FBI non convince se ne indichi un altro, purchè sia serio e consistente, lo si pratichi con convinzione a partire da un forte e compatto nucleo di investigatori, non ostacolati da inutili sovrapposizioni di competenze, di assurde rivalità.

Con questo nucleo interforze devono cooperare il SISDE e le strutture dell'Alto commissario nei compiti di *intelligence*.

Nessuna investigazione potrà concludersi positivamente, nessun processo potrà reggere alla verifica dibattimentale se la polizia giudiziaria non è in grado di competere per professionalità e mezzi tecnici con la criminalità organizzata.

Sono pienamente d'accordo con il relatore in ordine alla necessità di istituire un servizio investigativo centrale interforze, che integri i poli di eccellenza già esistenti nelle tre forze di polizia, servendosi per le azioni operative delle diramazioni locali dei diversi corpi.

Solo una polizia unificata ed una *intelligence* attrezzata, anche sul piano della criminalità economica, possono trovare le prove nei confronti della criminalità organizzata e recuperare allo Stato una parte del territorio e ai cittadini un futuro migliore, oltre che la sicurezza perduta.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge sui pentiti, è in corso la predisposizione del decreto interministeriale di attuazione della legge sui pentiti relativamente alla determinazione dei poteri della Commissione istituita con l'articolo 10 della legge n. 15 del 1991.

Per quanto riguarda la vicenda del libro mastro sulle estorsioni, i fatti stanno in questi termini.

Nel dicembre 1990, nel corso di indagini dirette ad individuare il covo di un pericolosissimo latitante, Madonia Antonio, capo della famiglia mafiosa del quartiere palermitano di Resuttana, fu individuato un appartamento in una via di Palermo nel quale la polizia, effettuata una irruzione, pur senza trovare il Madonia, rinvenne una copiosa

documentazione attinente, fra l'altro, al pagamento del pizzo da parte di numerosi imprenditori del luogo. Costoro sono stati interrogati, ma solo pochissimi hanno ammesso di subire estorsioni. A quanto risulta le indagini sono ancora in corso presso la procura della Repubblica del tribunale di Palermo, e dunque non possiamo che attendere questi esiti.

Per quanto riguarda la vicenda Ciancimino, con proposta del 4 ottobre 1984, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo richiedeva che nei confronti di Ciancimino venisse applicata la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno in un determinato comune fuori dalla Sicilia.

Il tribunale di Palermo iniziava l'istruzione del procedimento all'udienza del 30 ottobre 1984, proseguendola in varie altre udienze.

In quello stesso periodo di tempo, nei confronti del Ciancimino veniva iniziato procedimento penale per i reati di associazione per delinquere di stampo mafioso (articolo 416-*bis* del codice penale) ed altro, ed il giudice istruttore emetteva il mandato di cattura n. 378/84, che veniva eseguito.

Proseguita in varie altre udienze l'istruzione del procedimento di prevenzione, a conclusione del medesimo, il tribunale di Palermo applicava al Ciancimino la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con obbligo di soggiorno nel comune di Rotello, per la durata di quattro anni e previo versamento di una congrua cauzione. Avverso tale provvedimento proponeva ricorso il prevenuto. Per l'immediata esecutività della misura di prevenzione, tuttavia, il Ciancimino veniva assoggettato ai relativi obblighi, a raggiungere il comune di Rotello il 24 novembre 1985, subito dopo avere ottenuto dal giudice istruttore di Palermo la scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare.

Con separata proposta formulata il 26 giugno 1985 il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo aveva, nel frattempo, richiesto il sequestro e la successiva confisca di taluni beni mobili ed immobili appartenenti al Ciancimino.

A conclusione della relativa istruttoria, il tribunale di Palermo - con decreto n. 216/84 MRP del 3 gennaio 1986 - in parziale accoglimento della richiesta del pubblico ministero, disponeva la confisca di alcuni beni e la restituzione di altri già in sequestro.

Anche tale provvedimento veniva impugnato dal Ciancimino.

Investita di entrambi i ricorsi, la Corte di appello iniziava la trattazione della misura di prevenzione di carattere personale nell'udienza del 20 gennaio 1986, proseguendola in varie altre udienze. In data 27 dicembre 1988, iniziata anche la trattazione della misura di carattere patrimoniale, disponeva la riunione dei due procedimenti.

Entrambi i gravami venivano congiuntamente trattati per varie altre udienze, finchè il 4 luglio 1989 - constatata la maggiore complessità della misura patrimoniale - veniva disposta la separazione dei procedimenti, al fine di pervenire ad una sollecita definizione della misura di carattere personale.

Intanto, in applicazione delle disposizioni di cui alla legge 3 agosto 1988, n. 327, il Presidente del Tribunale aveva disposto la sostituzione dell'obbligo di soggiorno, già applicato al Ciancimino, con la diversa

misura del divieto di soggiorno nelle province di Palermo, Trapani, Agrigento, Caltanissetta e Catania.

In data 25 ottobre 1989, il Ciancimino completava l'espiazione della misura di prevenzione di carattere personale.

La trattazione dei ricorsi proposti dal prevenuto proseguiva tuttavia presso la Corte di appello di Palermo, impegnando numerose altre udienze; alla data odierna non è ancora conclusa. La misura di carattere personale è stata nuovamente trattata nella udienza del 22 maggio 1990, per la quale il Ciancimino si è riservato di produrre una memoria illustrativa; la misura di carattere patrimoniale è stata trattata alla udienza del 21 maggio 1990, non essendo stato ancora possibile esperire la perizia contabile richiesta dalla difesa.

Peraltro, la Commissione europea dei diritti dell'uomo, in data 11 giugno 1991, ha deliberato la irricevibilità del ricorso presentato da Ciancimino Vito contro l'Italia, con cui lamentava la violazione dei suoi diritti per effetto della applicazione delle misure di prevenzione nei suoi confronti.

Per quel che riguarda la banca dati, concordiamo che è necessario predisporre strumenti adeguati di supporto all'autorità giudiziaria per lo svolgimento delle indagini soprattutto nei procedimenti concernenti la criminalità organizzata.

Si tratta di progetti di incremento della forza di penetrazione delle investigazioni nella attuale realtà del nuovo tessuto criminale, attraverso la modernizzazione delle tecniche di investigazione e di assicurazione del materiale probatorio.

Sotto il primo profilo sono in via di realizzazione forme di collaborazione con altri enti pubblici che servano ad impostare le investigazioni sui flussi economici, quale sussidio tecnico per le indagini sulla criminalità organizzata. Ma parlerò meglio di questo problema parlando della prossima legge finanziaria.

L'esiguità degli stanziamenti disposti in favore della giustizia è un dato ormai accertato e di tutta evidenza.

La stessa relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1990, nelle considerazioni dedicate all'amministrazione della giustizia, rileva in modo inequivocabile che «le spese per la giustizia in Italia continuano ad incidere - sia in termini previsionali che in termini di impegni - per meno dell'uno per cento sulla spesa del bilancio statale (rispettivamente 0,77 per cento e 0,71 per cento ove si abbia riguardo al bilancio della giustizia, che aumentano allo 0,84 per cento e 0,80 per cento ove si tenga conto dell'intera sezione III Giustizia)».

Nel documento viene anzi adombrata l'esistenza di un divario stridente in termini di risorse finanziarie rispetto all'effettivo fabbisogno, anche se viene contestualmente evidenziato che un maggior sostegno finanziario dovrebbe essere affiancato da idonee misure di programmazione della spesa, ad evitare sprechi di risorse.

Non si può nascondere che il problema in passato non è stato tanto quello di non avere sufficienti dotazioni in bilancio, ma quello di non sapere spendere le somme riservate alla giustizia.

Credo di non offendere i magistrati se dico che non sono formati per essere i *manager* della spesa della giustizia. Questa condizione deve

essere recuperata attraverso l'istituzione di un centro di programmazione e di spesa, formato da tecnici, che, raccolte le indicazioni degli uffici centrali e periferici, sappia quantificare l'effettivo fabbisogno finanziario. Oltre a ciò appare improcrastinabile lo snellimento delle procedure e la ristrutturazione dell'apparato amministrativo contabile.

Per raggiungere apprezzabili risultati occorre quindi utilizzare adeguatamente le risorse e introdurre aggiornati criteri di razionalità nell'organizzazione a cominciare dal Ministro che, come tutti costantemente ricordano, è il primo responsabile dello stato dei servizi. Mi riferisco in particolare alla necessità di un ampio decentramento, che deve portare gli uffici giudiziari ad amministrare direttamente le risorse necessarie al loro funzionamento.

Il Ministero deve essere quindi ristrutturato dall'interno, deve potersi giovare di tutte le professionalità già presenti nel mondo della giustizia, di altre esterne ed emergenti, con particolare riguardo a quelle legate alle nuove tecnologie, all'informatica, all'organizzazione aziendale, al bilancio e alla contabilità industriale. Ma questo oggi non è possibile con le leggi vigenti.

I dati percentuali sopra ricordati non si raccordano comunque con le dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Camera dei deputati il 17 aprile 1991, secondo cui «giustizia e lotta alla criminalità» sono confermate fra le priorità da perseguirsi dal Governo.

Il quadro generale delle iniziative intraprese e delle realizzazioni normative dell'ultimo biennio presenta uno spessore e un'ampiezza notevole, ma continua ad obbedire a logiche di emergenza imposte da necessità contingenti, senza una strategia globale collegata ad un chiaro disegno riformatore.

Le riforme finora realizzate hanno riguardato, infatti, le strutture, il personale, le regole ordinamentali, l'assetto dell'amministrazione giudiziaria, la nuova organizzazione dell'amministrazione penitenziaria.

Gli stanziamenti disposti in favore della giustizia nello schema del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1992 risultano assolutamente insufficienti, atteso che le proposte previsionali formulate da questa amministrazione, ammontanti a 6.220 miliardi, sono state in buona parte disattese ed assentite per soli 5.455 miliardi (pari allo 0,85 per cento del bilancio statale).

Se da un lato occorre, dunque, procedere alla predisposizione di adeguate misure di programmazione della spesa e di razionalizzazione dei procedimenti di spesa, senza peraltro trascurare l'esigenza di una riforma della normativa vigente in materia di contabilità generale dello Stato, dall'altro è necessario impostare un piano straordinario che, attraverso l'acquisizione di consistenti mezzi finanziari, consenta di affrontare adeguatamente gli annosi e gravi problemi del settore giustizia.

Senza alcun dubbio, gli stanziamenti resi disponibili con la legge n. 124 del 1990 e con il recente decreto-legge, n. 298 del 13 settembre 1991, hanno contribuito ad avviare una serie di interventi urgenti per far fronte alle emergenze più pressanti: tuttavia, gli stessi, al momento, risultano assolutamente inadeguati rispetto alle esigenze.

Si rende indispensabile, pertanto, prevedere l'inserimento nella legge finanziaria di un finanziamento straordinario che consenta all'amministrazione della giustizia di delineare ed attuare nel breve e medio periodo un piano di interventi finalizzato all'adeguamento delle strutture e delle altre regole di efficienza del «servizio giustizia».

Ho avuto assicurazioni in sede politica che solo l'amministrazione degli interni, quella della giustizia e quella degli esteri relativamente alla parte di garanzia degli aiuti internazionali già decisi, verranno stralciate rispetto alla scure utilizzata per tutte le altre amministrazioni. Potranno disporre di finanziamenti maggiori rispetto a quelli dello scorso anno, considerando i coefficienti di inflazione già applicati.

In proposito, avuto riguardo alla situazione logistico-strutturale degli uffici ed ai compiti che gli stessi sono chiamati a svolgere, il piano degli interventi e delle iniziative da intraprendere dovrebbe configurarsi con due articolazioni di base: strutture ordinarie e strutture informatiche.

Sulla base delle ricognizioni effettuate, si deve provvedere:

a) al completamento presso ciascun ufficio giudiziario delle attrezzature per un numero adeguato di aule, di uffici del giudice, di uffici amministrativi e di sportelli al cittadino dotati delle suppellettili e degli strumenti operativi indispensabili (spesa preventivata 200 miliardi);

b) a dotare gli uffici di un numero adeguato di apparecchiature a tecnologia avanzata (impianti di videoregistrazione o strumenti di stenotipia elettronica) per la documentazione degli atti (spesa preventivata 350 miliardi).

Per l'amministrazione penitenziaria occorre provvedere all'installazione di sistemi avanzati di sicurezza passiva, allo scopo sia di migliorare l'efficienza del servizio di custodia che di promuovere la professionalità del nuovo Corpo di polizia penitenziaria (spesa preventivata 47 miliardi).

Va segnalata, altresì, l'urgenza di proseguire, nell'opera di potenziamento del servizio di piantonamento e traduzione dei detenuti e degli internati, aumentando le dotazioni di mezzi resi disponibili con i fondi stanziati dal recente decreto-legge n. 298 del 13 settembre 1991 (spesa preventivata 44 miliardi).

Anche nel settore informatico, le somme finora stanziare sono a stento sufficienti a far fronte all'adeguamento delle strutture esistenti ed al loro funzionamento.

L'amministrazione dispone oggi di alcune importanti realizzazioni informatiche a livello nazionale nonché di significative esperienze, ma limitatamente ad alcuni uffici.

Queste realizzazioni sono costituite dal Centro elettronico di documenti della Corte suprema di cassazione per l'informatica giuridica, dal sistema informatico del Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria per la gestione dell'attività dell'ufficio centrale e degli istituti periferici, dal sistema informatico del casellario giudiziale per l'attività di certificazione, da alcune realizzazioni informatiche presso importanti tribunali e da circa 4.000 *personal computer* che sono stati distribuiti,

dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, prevalentemente agli uffici impegnati nell'applicazione della nuova disciplina.

Avuto riguardo alle concrete e reali esigenze dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, occorre provvedere alle seguenti ulteriori realizzazioni:

- potenziamento del servizio e della gestione del Centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione (spesa preventivata 50 miliardi);
- astensione ad altri Distretti delle realizzazioni informatiche attuate presso la Corte di appello di Roma (spesa preventivata 70 miliardi);
- potenziamento del Centro elettronico del casellario centrale e dei Centri interregionali collegati (spesa preventivata 60 miliardi);
- creazione di un'unica rete di trasporto e di interconnessione ispirata al modello X-25 al fine di contenere i costi di gestione di reti separate (spesa preventivata 80 miliardi);
- informatizzazione degli uffici per la giustizia minorile (spesa preventiva 60 miliardi);
- acquisizione di apparecchiature informatiche comprese nella fascia *personal computer* per la gestione informatizzata dei servizi degli uffici giudiziari (spesa preventivata 50 miliardi);
- addestramento del personale e corsi di assistenza sistemistica per l'automazione del registro notizie di reato e per la gestione informatizzata di processi contro la criminalità organizzata (spesa preventivata 80 miliardi);
- integrazione del sistema informativo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con gli uffici giudiziari (spesa preventivata 60 miliardi).

L'analisi delle esigenze svolta in modo necessariamente sintetico e al solo fine di illustrare la complessiva degli interventi da intraprendere, serve soltanto a giustificare e a quantificare un piano straordinario di interventi destinato alla prosecuzione dei programmi già esistenti e all'avvio di nuove realizzazioni.

I mezzi finanziari necessari sono stati quantificati in circa 1.200 miliardi nell'arco del prossimo triennio.

Signor Presidente, senatori, onorevoli colleghi, la lotta al crimine organizzato è la prima questione politica nazionale per tutto il male che fa e che induce, perchè il crimine organizzato minaccia la sicurezza, la libertà e i beni dei cittadini, perchè uccide, corrompe, intimidisce, perchè insidia l'autorità dello Stato in alcune province, perchè fomenta la divisione del paese, ne danneggia il ruolo e ne compromette l'immagine internazionale.

La lotta al crimine impegna Governo, Parlamento e cittadini. Non c'è difficoltà finanziaria più grave o più urgente delle difficoltà e delle tragedie causate dal crimine. È una lotta di tutta la società e di tutti gli italiani ma innanzitutto deve impegnare i rappresentanti della Repubblica democratica: uomini politici e pubblici amministratori, funzionari dello Stato di diritto, magistrati e forze dell'ordine.

Questa lotta può essere vinta se facciamo progredire la giustizia, se la liberiamo dalle sue crisi, se le trasformiamo in occasioni di modernizzazione di strutture, di rinnovamento culturale, di sviluppo delle professionalità.

Sono certo che per questa lotta, per questa dichiarata e conclamata priorità il Parlamento ci accorderà più risorse. È nostro dovere, dovere del Ministro, non solo ottenerle ma far sì che vengano tutte impiegate e impiegate al meglio, che non si ripeta l'amara esperienza nè dei tagli nè dei residui passivi.

Chiederò la più stretta collaborazione del Ministero del tesoro, degli esperti di organizzazione di informatica, di *manager* delle aziende pubbliche. Abbiamo chiesto ed ottenuto la deroga al blocco delle assunzioni nella pubblica amministrazione per coprire vuoti di organico del personale ausiliario, ancora più numerosi di quelli esistenti tra i magistrati. Cercheremo ed otterremo la collaborazione degli avvocati, dei giuristi, di tutti gli operatori del diritto per formare ed elevare tutte le professionalità coinvolte nel mondo giudiziario. Cercheremo con l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia un accordo perchè l'edilizia giudiziaria non sia più la cenerentola degli investimenti dei comuni in opere pubbliche, sempre sacrificata ad esigenze più redditizie sul piano dell'immagine e della scommessa elettorale.

Ma più di tutte le altre è indispensabile la collaborazione del Parlamento per dare attuazione a un piano di interventi realistico.

Un primo riscontro di tale collaborazione dovrà intervenire in sede di conversione del decreto-legge 13 settembre 1991, n. 298, concernente interventi urgenti per il sistema informativo, per le strutture, le attrezzature e i servizi dell'amministrazione della giustizia.

Per quanto concerne il movimento dei disoccupati ex-detenuiti di Napoli (lista Civiltà Nuova III), si tratta di problematiche che possono riguardare la competenza di altre amministrazioni, come il Ministero del lavoro e dell'interno, dato che gli aderenti a tale movimento, organizzatisi in cooperative, attraverso forti pressioni su forze politiche locali, manifestazioni di protesta ed intimidazioni nei confronti di altre categorie di lavoratori disoccupati, hanno cercato di ottenere, rispetto alle similari cooperative impegnate nella realizzazione di progetti di utilità sociale, condizioni di privilegio nell'avviamento al lavoro in virtù della loro esperienza carceraria.

La decisione, poi, del comune di Napoli di procedere alla privatizzazione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, rendendo concrete le aspettative di alcune cooperative per l'assunzione anche parziale di tale servizio, ha acuito le tensioni sociali fra le categorie di lavoratori disoccupati.

In proposito, ho sempre auspicato la massima trasparenza del mercato del lavoro con esclusione di forme preferenziali per singole categorie, d'altro canto non vanno però affievoliti i diritti dei detenuti tornati in libertà soltanto per il loro trascorso giudiziario.

Il dipartimento di polizia penitenziaria, la magistratura di sorveglianza e gli organismi di aiuto sociale potranno porre in essere delle forme di intervento che favoriscano il lavoro nei casi di applicazione di misure di esecuzione della pena alternative alla custodia in carcere, in

modo che, a pena espiata, gli *ex* detenuti si trovino già proficuamente inseriti nel mondo del lavoro.

Per il reclutamento straordinario di personale amministrativo ho già detto in generale che vige il divieto di assunzione nel pubblico impiego.

Per far fronte alle esigenze di personale è stato presentato un disegno di legge che, in deroga al generale divieto, consente di bandire nuovi concorsi per il reclutamento del personale amministrativo ed ausiliario per l'amministrazione della giustizia. L'*iter* di tale provvedimento è stato particolarmente tormentato, tenuto conto che si tratta di provvedimenti urgenti. Infatti è stato presentato sin dal settembre 1990 e già nel successivo ottobre era stato approvato dal Senato.

L'approvazione di tale provvedimento è fondamentale non solo per ridurre le vacanze attualmente esistenti negli organici (parliamo di personale ausiliario) ma anche per permettere di impostare il riassetto organizzativo degli uffici anche attraverso l'immissione di nuove figure professionali, tra cui quelle dell'area informatica.

In relazione alle notizie diffuse dalla stampa sulle disfunzioni degli uffici giudiziari di Trapani, ma soprattutto in base alle comunicazioni pervenutemi dal procuratore della Repubblica, ho disposto un'inchiesta amministrativa per acquisire elementi utili ad accertare l'esistenza di eventuali responsabilità individuali valutabili disciplinarmente. Questo per diradare il clima di sospetto generalizzato che aleggia tra il personale (che si è espresso anche attraverso un ordine del giorno unanime) e per restituire attraverso l'ispezione la necessaria serenità per un proficuo lavoro a coloro che operano in uffici giudiziari particolarmente impegnati nella lotta al crimine. Occorre fare presto perchè la mancanza di trasparenza e di chiarezza non può che giovare ai mafiosi.

Diversa appare la situazione degli uffici giudiziari di Palermo ove in conseguenza di una reiterata denuncia politica assunta e trasmessa dal Presidente della Repubblica al Consiglio superiore della magistratura ed al Ministro, si tratta di stabilire se la procura di Palermo detiene verità nascoste o se non ha approfondito come doveva le indagini sui rapporti su mafia e politica.

Il tema è molto delicato e richiede la necessaria prudenza per evitare indebite interferenze dell'esecutivo nel campo delle indagini, di stretta pertinenza della magistratura.

Tanto più che l'anno scorso sia questa Commissione che il Consiglio superiore della magistratura si sono occupati del medesimo caso, giungendo a conclusioni negative circa l'accertamento di qualsiasi responsabilità.

Si tratta di vedere se sono stati prospettati nuovi elementi e di ciò si sta occupando il Consiglio superiore della magistratura, i cui lavori seguono con particolare attenzione.

A seguito di ispezioni e di controlli sugli uffici giudiziari, al di là dei problemi strutturali e di fornitura dei mezzi, emergono sempre più spesso disfunzioni di carattere organizzativo da attribuire al mancato utilizzo di attrezzature informatiche, che pur sono state fornite, ovvero alle limitate capacità direttive del personale preposto agli uffici, alla

manca di un'assidua e incisiva vigilanza sull'entità del lavoro del personale, ad una cultura di incondizionata opposizione al nuovo.

Colgo l'occasione per informare il presidente Chiaramonte, che me ne ha fatto esplicita richiesta, dell'inizio dell'azione disciplinare nei confronti del magistrato di sorveglianza che nel marzo scorso, senza tenere conto del regime di maggior rigore introdotto dal decreto legge sulla criminalità organizzata nonché del parere del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, concesse un permesso-premio ad un detenuto, condannato per gravi delitti, il quale nel fruire del beneficio, così come una prima volta, ebbe a commettere nuovamente un omicidio.

Infine, la cura della sicurezza dei magistrati rientra primariamente nella responsabilità dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza, di cui fanno parte anche i capi degli uffici giudiziari.

Ogni qual volta si profili una situazione di pericolo, mentre appartengono ai servizi di polizia le attività di protezione, il Ministero di grazia e giustizia provvede alle dotazioni strumentali (dal rafforzamento della protezione fisica degli uffici alla fornitura di autovetture blindate).

Sull'intero tema della sicurezza dei magistrati esiste una costante collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura e col Ministero dell'interno, presso il cui Gabinetto esiste un apposito Comitato, che include anche rappresentanti delle diverse forze di polizia impegnate nei servizi di tutela.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ministro per le risposte che ha fornito alle numerose domande che gli abbiamo rivolto. I colleghi che intendono intervenire hanno facoltà di parlare.

CAPPUZZO. Signor Ministro, anzitutto desidero esprimere un vivo apprezzamento per la sua relazione introduttiva, molto esauriente e completa. Con vera soddisfazione si deve notare che finalmente si parla di strategia, di una strategia che coinvolge non soltanto il Dicastero di grazia e giustizia ma, d'intesa col Ministero dell'interno, abbraccia uno spettro più ampio di attività.

Vorrei fare però alcune brevi notazioni. Il signor Ministro ha sottolineato che il crimine è un elemento che incide sullo sviluppo. Si potrebbe però fare anche un discorso inverso: il mancato sviluppo favorisce il crimine. Quindi, nel momento in cui si parla di strategia globale, sarebbe opportuno che il Ministro di grazia e giustizia vedesse anche gli altri aspetti di carattere sociale con i Ministeri competenti: la carta vincente non può essere solo quella della prevenzione da parte delle forze dell'ordine e della repressione da parte della Magistratura.

MARTELLI. Come lei sa, il Ministro per il Mezzogiorno attualmente in carica ha proposto l'abolizione del suo ministero.

CAPPUZZO. Questi sono punti di vista personali.

Sono veramente soddisfatto nell'apprendere che non si inciderà più solo sul piano legislativo ma soprattutto sul piano amministrativo. A tale proposito bisogna però porsi il problema della professionalità del magistrato, mettendo in discussione il sistema della scelta con riferi-

mento al vecchio concetto in base al quale è sufficiente vincere un concorso per avere un magistrato preparato. Non faccio riferimento solo ad una preparazione giuridica; noto anzi con piacere che la provenienza del signor Ministro da altra esperienza professionale rende molto più incisiva la capacità di penetrazione nella fenomenologia della criminalità organizzata con iniziative che toccano non soltanto l'aspetto giuridico e giudiziario, ma coprono intelligentemente uno spettro più ampio.

Sulla preparazione del magistrato voglio fare una battuta, che potrebbe però identificarsi anche con una indicazione. Nel momento in cui si richiede una prova psicoattitudinale per i Carabinieri, per i poliziotti, per la Guardia di finanza non sarebbe forse il caso di prevederla anche per i magistrati? Ci troviamo infatti di fronte a manifestazioni di protagonismo e di infantilismo che fanno parlare molto della giustizia. In passato, si era parlato della possibilità di definire un diverso *iter* formativo del magistrato, prevedendo l'istituzione di una scuola *ad hoc* e la periodica reiterazione della preparazione alla luce delle nuove tematiche di carattere sociale e criminale; in sintesi, si prospettava la fondazione di un'accademia della magistratura. Vorrei sapere se gli accenni fatti in passato a questo tema trovano ancora riscontro, sono ancora attuali ed all'ordine del giorno del Ministro e nel Ministero.

Il Ministro ha sottolineato anche la carenza e l'incapacità organizzativa tipica dei magistrati nel curare alcuni aspetti confluenti all'efficienza complessiva della giustizia. Condivido anche questo giudizio.

MARTELLI. I magistrati non solo dirigono gli uffici giudiziari, il personale ausiliario e sono responsabili dell'attrezzatura. Tutti i gangli del Ministero sono occupati da 130 magistrati.

FUMAGALLI CARULLI. Lo sappiamo ed è il Ministro della giustizia che dovrebbe provvedere ad una riforma.

MARTELLI. Io ho già presentato un disegno di legge-delega. Ora tutto dipende dal Parlamento.

CAPPUZZO. Siamo veramente lieti di apprendere che c'è questa nuova strategia, questa nuova visione, che secondo me va nel senso auspicato. Siamo lieti di apprendere, signor Ministro, che la cooperazione, da definire, deve investire tre livelli, quello istituzionale, quello investigativo e quello sociale. Quando però si giunge al punto dolente della conferma che i magistrati non bastano (e il Ministro dell'interno dirà che le forze di polizia non bastano, il legislatore, astrattamente considerato, dirà che le leggi non bastano, io non dico che sono troppe, lei lo ha detto, signor Ministro anzi, ha aggiunto che sono sovrabbondanti) allora evidentemente chiedo perchè non si riesca a mettere in moto il meccanismo adatto alla lotta contro la criminalità organizzata. Andando al di là dell'organico, al di là dei mezzi, al di là delle leggi, trovo le ragioni del disappunto non nella mancanza di coordinamento, ma in qualcosa di diverso. In altri termini, se noi continuiamo ad inseguire il principio dell'adeguamento delle forze nell'ottica della

quantità e non della qualità, non compiamo il grande passo in avanti nel perseguire l'andamento attraverso una migliore selezione, una più curata formazione del personale ed il continuo aggiornamento per migliorare la capacità di intervento, noi quel salto di qualità non lo facciamo. Quindi io torno sempre al vecchio concetto dell'esigenza primaria della adeguata formazione unitaria del personale, sulla base anche delle esperienze, anche in corsi brevi di aggiornamento, perchè tutti sappiano la tecnica dell'approccio alla lotta contro la criminalità. Questo sarebbe estremamente utile.

Però, a questo riguardo, signor Ministro, mi lasci dire che evidentemente c'è qualche smagliatura nei provvedimenti che vengono adottati. Per quanto riguarda ad esempio, la confisca dei beni, quando si apprende che, ultimato un certo *iter*, i beni confiscati vengono restituiti ai legittimi titolari, il senso di frustrazione e l'avvilimento della pubblica opinione sono enormi. Anche qui, evidentemente, c'è qualche cosa che non funziona ed io vorrei sapere che cosa è e quale tipo di prove debbano essere acquisite perchè i beni confiscati tali rimangano. Andiamo inseguendo sempre il principio delle prove ma l'arricchimento - non giustificato - è di per se stesso una prova convincente, quando non è legato ad una attività produttiva. L'accertamento è, quanto meno, utile sotto il profilo fiscale.

A fronte di tanta impotenza, mi chiedo allora per quale misteriosa ragione non si riesca ad intervenire, in Italia, nella stessa maniera nella quale intervengono in altri paesi nella lotta contro la criminalità organizzata.

Signor Ministro, lei ha parlato di depenalizzazione, ma non è una soluzione; significa solo tentare di convincere il cittadino che subirà, ad esempio, un futuro sul quale nessuno indagherà, che il danno subito non configura un reato, il che, sotto il profilo della sicurezza sociale, non rappresenta una tesi sostenibile. Ma quando si parla anche di depenalizzare i reati relativi alla sottrazione di aree del demanio marittimo, in un settore, cioè, nel quale la criminalità organizzata di stampo mafioso nel passato molto ha operato ed oggi continua ad operare, io mi chiedo se non sia conveniente, per questo particolare aspetto, non soffermarsi attentamente a considerare i pericoli che si corrono.

Lo scempio ambientale che è stato compiuto nel Meridione in fatto di sottrazione dei beni della comunità è da valutare in tutta la sua gravità. Ciò mi porta a sostenere che tale tipo di reato non è affatto da depenalizzare, ma semmai da porre in particolare evidenza come indicativo di una attività da contrastare efficacemente! Tante lottizzazioni selvagge fatte in barba ai divieti, tante acquiescenze a livello di enti locali che portano alla connivenza tra mafia e politica, molte volte, in gran parte del Meridione, sono legate ad abusivismi, tollerati o facilitati, che hanno per oggetto costruzioni da realizzare su terreni del demanio marittimo. Quindi, mi permetto di sottoporre all'attenzione del Ministro questo aspetto assai delicato.

Veniamo alle estorsioni: lei ha riconosciuto che le estorsioni sono un fatto importante. Personalmente, sono uno di quelli che, fin dall'inizio, hanno sottolineato il pericolo rappresentato dal fenomeno delle estorsioni. Essendo meridionale e, in particolare, siciliano, so che

rappresentano un elemento emblematico dell'attività criminale organizzata.

Ciò detto, quindi, non ritengo di dovere aggiungere alcunchè sul particolare problema. In merito però al previsto fondo di solidarietà antiestorsione, devo manifestare qualche dubbio. Non vorrei, infatti, che esso costituisse incentivo a nuova attività criminale. Così dicendo, penso alle truffe ai danni della comunità in materia di sostegno alle attività agricole.

Si potrebbe, in sostanza, creare un nuovo settore per poter attingere dalle risorse dello Stato, con i sistemi che i nostri meridionali organizzati ben conoscono, per cui il fondo di solidarietà diventerebbe - esso stesso - un fattore di incremento alla attività criminale. È una valutazione che sottopongo alla sua attenzione, alla luce anche della considerazione che proprio il settore privato, che pure avrebbe potuto affrontare il problema, si è rifiutato di contribuire ad una soluzione, perchè ha capito che le possibilità di inquinamento sono numerose. Richiamo solo l'attenzione su questo, da siciliano di una zona ad alta connotazione mafiosa.

LO PORTO. Dovrebbe essere un argomento meglio precisato.

MARTELLI. Andrà precisato in un prossimo Consiglio dei ministri, con un apposito disegno di legge.

CAPPUZZO. Comunque la prego di tener presente questa mia perplessità. Vengo ora all'ultimo punto, che è quello del comando unitario. Per quanto riguarda il coordinamento - ed io sono convinto che non c'è migliore coordinamento che il comando unitario - stiamo qui parlando di polizia giudiziaria e questa, nel suo aspetto repressivo, ha il responsabile del coordinamento nel magistrato. Il magistrato, però, - non dimentichiamolo - non si deve servire soltanto delle squadre di polizia giudiziaria, di cui organicamente dispone, ma può attingere a tutte le forze delle diverse componenti (Carabinieri, polizia di Stato e Guardia di finanza) presenti nel territorio, sfruttando la naturale vocazione di ciascuna di esse: i Carabinieri con la loro presenza capillare, la polizia di Stato con la sua massiccia concentrazione nei centri maggiori e le Guardie di finanza con la sua specializzazione in materia fiscale e tributaria.

Se coordinamento deve essere - e ritengo che non ci siano dubbi in proposito - non si tratta di invocare soluzioni radicali del tipo FBI americana, perchè una soluzione del genere si verrebbe a calare in una realtà - quella italiana - che è completamente diversa.

Indipendentemente dalle interferenze che vengono denunciate nell'attività delle diverse forze di polizia teniamo presente che il punto cruciale è rappresentato dal fatto che, da noi, investigatore di fatto è il magistrato. Nei tanti films di soggetto poliziesco, che vengono propinati dalla televisione - di Stato o privata - ci è dato di constatare che la figura del magistrato non emerge nelle prime battute dell'attività investigativa.

Ed allora pensiamo ad una polizia che abbia le prerogative di un tempo, cioè quelle capacità informative indirette che le sono state, di

fatto, sottratte. In realtà, con provvedimenti legislativi ed amministrativi, le forze di polizia hanno perduto - a favore, ad esempio, dei sindaci - alcune attribuzioni e funzioni, che non erano dirette alla repressione dei reati, ma costituivano il presupposto per la raccolta di informazioni utili per la prevenzione.

Su questo varrebbe la pena di meditare. Non si creda di rimediare con la creazione di nuove strutture. Se si costituiscono organi *ad hoc*, come fu nell'esperienza del generale Dalla Chiesa per la lotta al terrorismo, si rischia di estraniare dal flusso informativo e dal coinvolgimento nella lotta parti consistenti nel nostro apparato di forze dell'ordine. Quando il comandante della stazione dei Carabinieri saprà che c'è un organo al di sopra della stazione che svolge attività informativa in funzione anticrimine si disinteresserà del complesso delle attività volto ad acquisire dati e si limiterà ad intervenire nei casi dei motorini che fanno rumore o quando i motociclisti sono senza casco.

Occorre stabilire in quale fase il coordinamento può essere fatto. Alla luce del nuovo processo penale italiano, nei cui confronti non si vogliono fare passi indietro - io ho una visione diversa, non perchè sia un restauratore ma perchè ritengo che bisogna avere il coraggio, quando le cose non vanno, di fare qualche passo indietro - mi chiedo se questo coordinamento, interessando soprattutto i magistrati, non debba chiamare in causa la loro capacità di coinvolgere tutte le forze dell'ordine per avere un supporto nell'ambito di una competizione che, in fondo, può avere aspetti positivi. È chiaro che quando viene commesso un reato non sono concepibili iniziative autonome da parte delle forze dell'ordine: i coordinatori sono i magistrati che debbono sapere accortamente impiegare le forze stesse.

Per quanto riguarda il problema della cosiddetta FBI italiana, sono d'accordo circa l'opportunità di un chiarimento sulle competenze del nuovo organo, ma devo anche aggiungere che bisogna cercare di non perdere il contributo determinante di tutte le pedine dell'immenso esercito delle forze dell'ordine di cui dispone l'Italia, che supera abbondantemente il mezzo milione, senza contare i *vigilantes* e tanti altri organi similari che qualche volta diventano elementi che contribuiscono all'incremento dell'attività criminale.

Ringrazio il ministro Martelli per la completezza della sua esposizione.

VIOLANTE. La prima parte del mio intervento riguarderà il documento sulla prova che abbiamo già discusso, mentre la seconda parte aspetti dell'intervento del Ministro che è stato molto ampio e documentato: vi sono contenuti elementi di grande interesse, su quelli relativi alla legge finanziaria si dovrà meditare.

L'ispirazione è quella di far guadagnare competitività all'apparato statale: se la mafia avesse combattuto contro di noi nello stesso modo con cui noi combattiamo contro la mafia, probabilmente sarebbe stata sconfitta. Dobbiamo quindi aggiornare i nostri strumenti di lotta.

Per quanto riguarda specifiche questioni, credo che si possa correggere, se i colleghi sono d'accordo, il documento sulla prova già

discusso nella precedente seduta della Commissione, sulla base delle osservazioni che ha fatto il Ministro.

È opportuno che il Governo insista affinché la Commissione giustizia della Camera metta all'ordine del giorno e approvi rapidamente due disegni di legge presentati dal ministro Vassalli: quello relativo all'allungamento dei termini per le indagini preliminari e quello sui reati contro l'amministrazione giudiziaria. In particolare per quest'ultimo si deve dire che oggi il delitto di falsa testimonianza è irrisorio dal punto di vista della sanzione: sostanzialmente le deposizioni false rese dinanzi al pubblico ministero sono prive di qualsiasi sanzione; di questi problemi si fa comunque carico il disegno di legge del Governo. Noi stiamo cercando di fare in modo di mettere il suddetto provvedimento all'ordine del giorno.

Pari rilevanza ha il disegno di legge relativo all'allungamento dei termini per le indagini preliminari; infatti, il termine di sei mesi si è rivelato troppo breve, basta una perizia per farlo saltare. Occorre, inoltre, evitare di ricorrere ad un artificio che il codice consente e che qualche volta è stato usato (quello di ottenere l'archiviazione per poi far riaprire il procedimento) che lede gli interessi delle persone sottoposte alle indagini perchè non vengono avvertite che si sta procedendo nei loro confronti. Quindi, è opportuno allungare i termini così come il ministro Vassalli ha proposto.

Per ciò che attiene alla questione del coordinamento, il ministro Martelli rivela un'apertura nelle sue prospettazioni; ciò è importante. A me pare che occorrerebbe riflettere di più sulla spaccatura del momento giurisdizionale, con il pubblico ministero e il giudice delle indagini preliminari in una sede e il dibattimento in un'altra sede, anche perchè non è chiaro dove si faccia l'udienza preliminare, se nella sede della procura della Repubblica o in quella del giudice del dibattimento. In ambedue i casi si ha chiaramente una frantumazione di sedi scarsamente comprensibile. A tutto questo aggiungo un elemento di valutazione: è opportuno che si abbia una capacità di valutazione della prova anche in dibattimento, tanto più che, visto che la prova si raccoglie nel dibattimento, se la magistratura non è preparata professionalmente dal punto di vista degli organici e dei mezzi - non si può pensare che lo siano 159 tribunali - tutto il grande lavoro che si può fare durante l'indagine preliminare viene svuotato. Di qui l'opportunità di riflettere sulla tesi che la Commissione ha creduto di proporre: quella di concentrare la competenza per territorio per tutte le fasi presso il tribunale; naturalmente anche questa proposta ha controindicazioni ed io pregherei il Ministro, visto che ha considerato con attenzione il problema, di valutare questo aspetto.

Vi è altresì il problema dell'incidente probatorio. Quando il pubblico ministero teme che il teste venga ucciso, o sparisca più semplicemente, perchè è uno straniero che deve tornare a casa e non si sa quindi quando si riuscirà a convocarlo (il caso classico è quello della donna straniera violentata) si fa l'incidente probatorio, che prevede oggi la presenza di tutte le parti, incluso l'avvocato, compresa, quando si tratta di testimonianza, la parte soggetta alle indagini la quale sa quindi prima che sarà interrogato un certo giorno il teste, ad esempio, Violante. Questo comporta in gran parte dei casi che l'incidente

probatorio non abbia esito perchè, se l'imputato è un capomafia di riguardo, è un invito a segnalare al testimone che non è opportuno che deponga contro di lui; l'imputato ha tutto il tempo per farlo perchè la notifica avviene per tempo. La proposta che si faceva era appunto di quella di evitare questo avviso nei casi in cui il giudice ritenga che vi siano pericoli reali; solo al momento dell'udienza si saprebbe che il teste è Tizio e a quel punto vi potrebbero essere eventuali contro deduzioni.

Durante i lavori preparatori per il nuovo codice di procedura penale venne sollevata al Senato la questione del contraddittorio differito: cioè, della possibilità che il giudice e il pubblico ministero sentissero il testimone senza informare nessuno, in quanto il verbale avrebbe fatto prova e sul verbale si sarebbe aperta in seguito la discussione. A me sembra che si tratti di una lesione del principio del contraddittorio, anche se è evidente che i processi accusatori non ignorano questo sistema: negli Stati Uniti, patria del processo accusatorio, le prove si raccolgono all'insaputa della difesa; il gran giuri, sollecitato dal procuratore distrettuale, raccoglie le prove senza informare la difesa. Quindi, non sarebbe anomalo, ma bisogna fare una scelta.

A me pare che la videoregistrazione possa andar bene per altre ipotesi ma non so se sia di aiuto in questo caso, perchè si tratterebbe di discutere su un film: non risolve il problema.

MARTELLI. Se avviene la testimonianza, si evita che la prova evapori, ma non si risolve il caso che lei ha prospettato.

VIOLANTE. Il problema è se il difensore possa partecipare a questa videoregistrazione; se l'imputato è avvertito, non cambia nulla.

Se invece si ritiene di compiere un passo avanti verso la garanzia della genuinità della prova quella diventa una tecnica di acquisizione della prova medesima e non un fatto sostitutivo. Mi sembra che tutte le altre osservazioni siano recepibili.

Signor Presidente, devo ricordare che nella relazione che abbiamo presentato si manifestava una propensione per l'eliminazione dell'udienza preliminare. Recentemente si è svolto ad Urbino un convegno di processual-penalisti, concluso dal professor Conso, nell'ambito del quale è stata manifestata analoga esigenza. In conclusione però il convegno si è orientato per il mantenimento dell'udienza preliminare con la previsione di alcuni correttivi, molti dei quali concordano con l'indirizzo seguito dalla relazione. Se il Ministro ed i colleghi sono d'accordo si potrebbe spostare l'asse di questa parte della relazione verso il mantenimento con correttivi piuttosto che verso l'abolizione dell'udienza preliminare.

Per quanto riguarda le altre questioni poste dal Ministro ad di là della relazione, voglio solo segnalare che il problema del tempo pieno (usiamo questa espressione) della magistratura ordinaria è stato posto da un progetto di legge presentato da noi, approvato dalla Commissione giustizia della Camera ed attualmente all'esame del Senato. Questo progetto restituisce alla magistratura le sue funzioni tipiche ed istituzio-

nali. Se il Governo ritenesse opportuno sollecitare l'*iter* di questo provvedimento al Senato potremmo conseguire un risultato concreto.

PRESIDENTE. Anche noi possiamo sollecitare la Commissione giustizia del Senato.

VIOLANTE. La sollecitazione del Presidente di un'altra Commissione a volte non è sufficiente ed a volte è di troppo: la differenza dipende dal ramo del Parlamento interessato. Questo è un dato di fatto attribuibile al bicameralismo ed ipotesi del genere non rappresentano certamente una novità.

Per quanto riguarda la strategia antiracket debbo rilevare che ormai (come giustamente ha detto il senatore Cappuzzo) quasi non si procede più a confische. Nel corso dell'ultimo anno si sono registrate circa 40 confische e l'anno precedente soltanto 34. Ciò è attribuibile al fatto che la criminalità agisce velocemente secondo le logiche del mercato ed ha quindi ristrutturato la propria presenza sul mercato dei beni; essa perciò oggi non è più raggiungibile ed aggredibile con gli strumenti di cui disponiamo. Questo è dovuto soprattutto al fatto che, prima di agire, è necessario dimostrare che una persona è indiziata di appartenere ad un'associazione mafiosa. Bisogna cioè dimostrare l'esistenza di un'associazione mafiosa, dove ha sede, come opera e l'identità dei suoi componenti; successivamente si dovrà dimostrare che quel soggetto è indiziato di appartenere a quell'associazione. Questo forse può funzionare in piccole aree (pensiamo alla Calabria o ad alcune zone della Sicilia) in cui è noto che opera una determinata cosca. Però in altre aree del Centro-Nord, dove pure si registrano fenomeni analoghi, è impossibile dimostrare l'esistenza di un'associazione mafiosa senza ricorrere al processo penale. Se però si instaura il processo penale la misura di prevenzione non ha più alcuna utilità.

Il senatore Cappuzzo ha fatto riferimento ad una delicatissima problematica. Credo che si dovrebbero studiare i casi di vistosa sperequazione tra reddito dichiarato e tenore di vita qualora si abbia motivo di ritenere che tale sproporzione sia determinata da attività di carattere illegale.

MARTELLI. Bisogna ricordare il segreto bancario.

VIOLANTE. Il segreto bancario è in realtà una *boutade* giornalistica: infatti esso è opponibile solo ai privati ed all'autorità tributaria, non agli organi giudiziari o di polizia.

MARTELLI. Il segreto bancario è opponibile al fisco.

VIOLANTE. Certo, al fisco è opponibile, ma tale aspetto deve essere superato anche perchè credo che sarebbe errato utilizzare la strategia fiscale su questo terreno.

Rischiamo infatti di confondere profili diversi: l'evasore fiscale tipico è un produttore di reddito legale che sottrae parte di questo reddito allo Stato. I soggetti cui noi facciamo riferimento sono diversi

poichè si identificano con quelli che non hanno una produzione legale di reddito.

MARTELLI. Ed i ricettori?

VIOLANTE. Questo aspetto potrà essere preso in considerazione, ma vorrei evitare in ogni modo di avere due nemici: uno è più che sufficiente. Non si può combattere contemporaneamente contro due nemici, ribadisco la validità del vecchio principio in base al quale è opportuno separare gli avversari. Affrontando insieme questi due diversi nemici rischiamo di creare un intreccio e soprattutto di legare tra loro logiche diverse. Infatti la logica per l'individuazione della violazione tributaria è nettamente distinta dall'altra.

Bisogna perciò valutare se non sia opportuno rimodellare le misure di prevenzione in base a tale problematica e successivamente eliminare il segreto bancario sull'altro versante. Debbo rilevare che mentre l'effetto dell'accertamento tributario è il pagamento delle imposte o di una penale, invece l'effetto di questo tipo di accertamento è la confisca dei beni: i binari sono perciò nettamente distinti. D'altra parte la legge Rico negli Stati Uniti e le leggi recentemente varate in Inghilterra seguono proprio l'indirizzo di separare questi due aspetti e di procedere all'aggressione dei beni laddove non sia giustificata la provenienza degli stessi.

Ho fatto questa precisazione anche perchè credo che sarebbe poco conveniente - data la sua esiguità - contare su tale entrata per costituire il fondo di solidarietà. Proprio per evitare alcuni inconvenienti che qui sono stati segnalati nell'ambito del fondo di solidarietà mi chiedo se non sarebbe opportuno pensare alla possibilità di un finanziamento per la ricostruzione del negozio o dell'attività produttiva distrutta in seguito ad attentati. Tale finanziamento avrebbe costo zero dal punto di vista economico, ma sarebbe erogato solo se l'imprenditore avesse preventivamente segnalato determinati fatti.

PRESIDENTE. Non capisco la differenza tra le due ipotesi.

VIOLANTE. Il finanziamento per la ricostruzione dell'attività distrutta è diverso.

MARTELLI. Il finanziamento è lo stesso: in ogni caso si ripara il danno subito e non c'è trasferimento di denaro.

VIOLANTE. La ringrazio della precisazione. In questa logica credo che il Governo dovrebbe attivarsi per emettere i provvedimenti attuativi della legge sul risarcimento dei danni alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. I termini previsti sono ampiamente scaduti, ma le proposte devono ancora essere esaminate dal Consiglio di Stato.

MARTELLI. La nostra parte l'abbiamo fatta, come ho potuto constatare 15 giorni fa nel momento in cui fu sollevato questo problema. Ora la questione giace presso altre amministrazioni.

VIOLANTE. È in giacenza presso il Consiglio di Stato.

Infine, signor Ministro, il quadro della vicenda Ciancimino è preoccupante. Lei ha provveduto (e credo che ciò sia stato utile) ad inviare ispettori a Trapani ed altrove. Ho l'impressione che sia necessario verificare attentamente quanto è accaduto. Infatti il procedimento di prevenzione si trascina ormai da quattro anni: prima si riunisce, poi si separa quanto si è riunito; per riunire ciò che era separato sono stati necessari anni, per separare ciò che si era riunito altri due. Ho perciò l'impressione, signor Ministro, che in quella Corte d'appello non tutto funzioni: infatti non si opera in questo modo se non quando si vuole nascondere qualcosa.

MARTELLI. È probabile che qualcosa non funzioni in quella Corte d'appello: lei ricorderà la vicenda delle scarcerazioni.

VIOLANTE. Quella vicenda riguarda un altro collegio dato che qui stiamo parlando di misure di prevenzione.

MARTELLI. In conseguenza del decreto del 9 settembre la procura generale di Palermo aveva chiesto il ritorno in carcere di parecchi imputati di associazione mafiosa...

VIOLANTE. Io faccio riferimento alle misure di prevenzione sui beni.

MARTELLI. Lei fa riferimento ai beni ma io preciso, per conoscenza della Commissione, che in conseguenza del decreto del 9 settembre la procura generale di Palermo aveva chiesto di portare in carcere i 21 imputati di un processo per associazione mafiosa. Questa richiesta (firmata da Vittorio Aliquò e da Luigi Croce) è stata rigettata dalla prima sezione della Corte d'assise d'appello di Palermo, presieduta da Pasquale Barreca, che ha giudicato inapplicabile retroattivamente la norma. A suffragio di questa tesi in ordinanza i giudici di Palermo ricordano che nel preambolo del decreto risulta chiaro che il legislatore non ha voluto affatto estendere l'efficacia della nuova norma alle situazioni pregresse e che l'articolo 10 sancisce l'applicabilità delle nuove disposizioni anche ai procedimenti in corso, ma non per gli imputati ai quali siano state applicate le misure cautelari nell'ambito delle precedenti norme. Restano così fuori dal carcere dell'Ucciardone Pietro Vernengo, condannato all'ergastolo e ricoverato in ospedale dal 1988, i fratelli Stefano e Antonino Fidanzati e Vernardo Brusca, boss di S. Giuseppe Jato e componente della cupola mafiosa eccetera. Ora questo crea un nuovo problema.

VIOLANTE. Io non voglio creare un nuovo problema.

MANNINO. Hanno sottoposto le misure di prevenzione a fuoco incrociato e le hanno annullate. Se vi è un procedimento in corso non si possono adottare misure di prevenzione.

VIOLANTE. Dobbiamo renderci conto del fatto che oggi ciò che è fattore di pericolo è il possesso di grandi quantità di ricchezze, molto più della disponibilità della propria libertà; fare il soggiorno obbligato per il mafioso non è un problema, non tocca il suo potere: ciò che tocca il suo potere è l'aggressione ai beni. E allora c'è bisogno di una inversione su questo terreno. Io personalmente cancellerei tutte le misure di tipo personale ed andrei invece ad irrobustire fortemente le misure patrimoniali. Una aggressione alle fortune di carattere mafioso è parte costitutiva di una strategia efficace contro il crimine organizzato.

Volevo poi ringraziarla per il quadro che lei ha fatto per i finanziamenti straordinari per la giustizia; credo che troveranno, assieme ad altri aspetti, un sostegno in Parlamento da parte della nostra parte politica.

FERRARA. Anch'io mi complimento con la relazione del Ministro che è stata molto esauriente su tutti i punti che ha toccato.

L'azione di generale prevenzione determinata dalla punizione di chi viola la legge e l'ordine pubblico non giova, secondo il ministro Martelli, al rispetto della legge.

Non ritiene il Ministro necessaria ed urgente un'azione politica del suo Dicastero per promuovere e rendere concretamente operante l'effettività della pena?

Seconda domanda: è di questi giorni l'ennesima tempesta negli uffici giudiziari di Trapani e Marsala. Ho apprezzato le iniziative adottate dal Ministro di grazia e giustizia e dal Consiglio superiore della magistratura nell'ambito delle rispettive competenze. Resta tanta apprensione e perplessità nella pubblica opinione per un pericolo di delegittimazione dell'ordine giudiziario. In questo senso il Ministro può forse adottare, d'intesa con l'organo di autogoverno, misure legislative ed amministrative atte a prevenire i contrasti e le polemiche fra magistrati che conducono inchieste di estrema delicatezza e che hanno bisogno di riservatezza e serietà.

Infine la terza domanda, che domani farò anche al Ministro dell'interno ma che rivolgo a lei anche nella sua qualità di Vicepresidente del Consiglio. Questa Commissione e il suo Ufficio di presidenza, con grande senso di responsabilità del suo Presidente, ha ritenuto opportuno non rendere pubblici i nominativi dei candidati presentati dai partiti in violazione del codice di autoregolamentazione. Però tali nominativi si sta provvedendo ad inviarli ai segretari nazionali dei partiti, perchè loro assumano le iniziative opportune per una riforma sostanziale del modo di fare politica e amministrazione del nostro paese. Secondo lei, è utile attraverso la stampa, fare conoscere questi nominativi anche all'opinione pubblica?

TRIPODI. Signor Presidente, signor Ministro, prendo atto anch'io della sua esposizione e dei punti che sono stati toccati dalla sua relazione, corrispondenti alle attese e alle esigenze delle collettività, soprattutto di quelle zone dove maggiormente vi è la presenza delle organizzazioni mafiose. Ma io direi di più, che la questione che noi dobbiamo affrontare non riguarda soltanto quelle regioni, ma l'intero territorio nazionale. Noi abbiamo più volte qui affermato che la

manca di una sconfitta del fenomeno mafioso rappresenta un rischio per l'intero paese, ma soprattutto un pericolo per la democrazia. Democrazia che in quelle zone o non esiste, o è falsata per gli stretti rapporti tra mafia e politica. Sono elementi all'evidenza in questi giorni, anche dai dati che i prefetti ci hanno fornito circa le candidature, come ha detto il collega Ferrara. Evidentemente la situazione è ben più preoccupante di quanto noi pensiamo. Vorrei qui porre alcune domande. All'inizio della sua esposizione lei ha affermato che questo doveva essere l'anno della giustizia. Invece purtroppo questo è l'anno di maggiore pericolo per la giustizia. La giustizia che quest'anno è andata più avanti è quella mafiosa, perchè la mafia è riuscita ad avere maggiore impunità, è riuscita a crescere, è riuscita a penetrare anche in altre regioni del paese, prima immuni dalla presenza. Voglio dire che abbiamo una penetrazione che si estende a macchia d'olio, che può colpire altre regioni del paese, cosa di cui abbiamo visto non le prime avvisaglie, ma le prime realtà concrete. Voglio perciò partire da qui, perchè noi abbiamo sempre registrato una manifestazione di buona volontà da parte del Governo, però di risultati fino a questo momento, tranne alcune leggi che nessuno ignora, sul piano concreto dell'incidenza dell'azione contro la mafia non ne abbiamo visti, o ne abbiamo visti pochi. Io credo che vorremmo vedere prioritariamente un serio impegno in quella direzione, ma anche nel modo in cui si può giungere ad individuare il perchè le leggi che vengono fatte non vengano poi applicate; perchè, ad esempio, le misure che vengono adottate poi risultino inapplicate. Qui è stato ricordato uno dei provvedimenti più incisivi, cioè quello della confisca dei patrimoni illecitamente realizzati. Nel precedente incontro noi avevamo chiesto i motivi per cui, ad esempio, a Reggio Calabria, da 150 che erano, sono giunti a tre i provvedimenti che sono stati esaminati. Quindi, naturalmente, quei beni sequestrati e non confiscati sono stati restituiti. Vorrei perciò sapere se è possibile andare a verificare perchè sono avvenuti questi fatti e perchè questa misura non viene applicata, perchè essa potrebbe veramente dare un risultato, in quanto è una misura che contrasta con la corsa all'arricchimento illecito, che è l'obiettivo primario della mafia.

Abbiamo seguito in questi giorni le polemiche che si sono sviluppate a livello di organi di informazione sul problema delle estorsioni. Come lei sa signor Ministro, si tratta di uno dei filoni dell'azione delittuosa della mafia; non a caso l'eliminazione fisica delle persone avviene per questi motivi, attraverso la richiesta di tangenti. In Calabria avviene anche con la richiesta di trasferimento di patrimoni immobiliari, di case o di fondi. Ho denunciato il problema con una interrogazione parlamentare ma non ho avuto una risposta.

Lei ha affermato che occorre introdurre il fondo di solidarietà a favore delle vittime di estorsioni. Io aggiungo che vi sono molte aziende produttive che hanno alle loro dipendenze decine di lavoratori e che hanno deciso di smettere di produrre. È un fenomeno generale ma mentre la media del Meridione è del 17 per cento di disoccupazione, in Calabria si raggiunge il 30 per cento. Si tratta di un problema che occorre affrontare nel contesto più generale di lotta alla mafia.

La seconda questione è la seguente: vi sono state, in questi ultimi tempi, molte liberazioni per decorrenza dei termini. Vi sono state

sentenze assolutorie della prima sezione della Corte di cassazione; tutto questo desta preoccupazione: si definisce del resto il dottor Carnevale «l'ammazzasentenze». A tale riguardo abbiamo chiesto anche al suo predecessore informazioni.

MARTELLI. Nella precedente audizione ho parlato a lungo della Corte di cassazione.

TRIPODI. È una questione che bisogna approfondire.

Infine, vi è il problema della tutela dei giudici sottoposti a minacce gravissime. Mi riferisco ad un giudice del quale lei ha potuto apprezzare con soddisfazione l'impegno, al procuratore della Repubblica di Palmi, al dottor Cordova. Intendo parlare anche del dottor Scopelliti, che è stato ucciso; vorrei sapere la ragione per la quale è stato lasciato solo, come è stato scritto nei giornali, visto che era stato precedentemente minacciato. Rivolgerò questa domanda anche al Ministro dell'interno, più direttamente interessato.

Il compianto dottor Scopelliti avrebbe detto - non si conosce la fonte di questa informazione - che il procuratore della Repubblica di Palmi stava rischiando molto ed era stato lasciato solo. Inoltre, ai primi di settembre sono apparse sui muri di una strada di Palmi scritte minacciose nei confronti del dottor Cordova e di altri suoi colleghi. La situazione è quindi preoccupante, perchè il suddetto magistrato sta portando avanti inchieste esplosive sulla mafia volte a far luce sugli intrecci tra mafia e ambienti politici, sui collegamenti con la pubblica amministrazione. Intendo riferirmi al comportamento dell'ENEL a Gioia Tauro.

PRESIDENTE. Tutti conosciamo l'attività del dottor Cordova.

TRIPODI. Mi permetto di chiederle, signor Ministro, quali iniziative sono state prese per sapere se effettivamente vi sono rischi per questo magistrato.

Desidero altresì rilevare che nel momento in cui un coraggioso magistrato si sta impegnando in questo modo, diventa contraddittorio fare svolgere periodicamente ispezioni nel suo ufficio che certamente non sono di aiuto all'impegno sereno di questo uomo. Tali interventi offuscano l'impegno, l'immagine di un giudice molto importante.

MARTELLI. L'ispezione si è conclusa con un pubblico elogio nei confronti del dottor Cordova.

TRIPODI. Si dice che vi siano spesso ispezioni di questo tipo: sto chiedendo informazioni.

Inoltre vorrei informarla, signor Ministro, che il comandante della Guardia di finanza di Reggio Calabria è stato informato che si sta preparando un attentato per eliminare il dottor Macrì, giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale della stessa città, in prima linea nella lotta alle organizzazioni mafiose e criminali.

L'intervento delle autorità competenti avrebbe dovuto tendere a garantire il massimo di sicurezza per questo magistrato; sono state

invece diminuite le misure di vigilanza. Vorrei sapere quali misure saranno prese per assicurare il massimo di sicurezza al dottor Vincenzo Macrì.

MANNINO. Signor Presidente, rivolgerò solo una domanda all'onorevole Ministro. Voglio fare riferimento al punto in cui è giunta la lotta alla mafia, premettendo che il flusso di denaro fornito alle bande mafiose ed alla capacità di corruzione della mafia dal traffico della droga è veramente spropositato.

La sera in cui eravamo al consiglio comunale di Palermo ho parlato con un generale della Guardia di finanza di tale problema. Questo generale, avendo operato a Milano, mi ha detto che spesso è capitato che in quella città, in un periodo concentrato di tempo, è stato possibile sgominare organizzazioni di un certo spessore sequestrando vari chili di materiale; questi sequestri però non causavano alcuna variazione nel mercato locale della droga. Ho ricordato questo episodio per sottolineare l'entità del flusso di materiale di cui dispongono quei signori.

Molti studiosi hanno documentato che chi investe un milione nel mercato all'ingrosso della droga arriva a guadagnarne fino a 500; questo non ha paragoni o riscontri con nessun'altra speculazione o attività criminosa e rischiosa. La droga serve ad alimentare tutti i traffici illegali a livello internazionale: quello delle armi, quello delle persone (organi, tratta delle bianche, extracomunitari, albanesi e tutti gli altri che verranno), quello delle informazioni eccetera. Premesso questo, si potrebbe pensare ad un'azione del Governo italiano che miri a rovesciare gli indirizzi stabiliti due anni fa dalla Conferenza di Londra, organizzata dalle Nazioni Unite, prevedendo o comunque cominciando a studiare quali potrebbero essere gli effetti anche solo nel nostro paese di una legalizzazione controllata del commercio della droga, stabilendo, ad esempio, la vendita di quella leggera in tabaccheria e di quella pesante in farmacia? È questa la domanda che intendo rivolgerle.

Signor Ministro, quest'anno spenderemo per la giustizia e la sicurezza pubblica (a norma di bilancio, senza considerare quanto lei annunciava per la legge finanziaria) 20.000 miliardi: 5.000 per la giustizia e 15.000 per le forze di sicurezza. L'anno scorso l'incremento per le sole forze di sicurezza è stato di 2.100 miliardi e per la giustizia di 800 miliardi circa. È possibile prevedere un futuro in cui, anziché Carabinieri, assumeremo assistenti sociali, medici ed infermieri? Chiedo se sia possibile prevederlo perchè allo stato dei fatti la lotta appare assolutamente impari; conseguentemente il processo di corruzione e l'attacco della mafia alle istituzioni ha un'efficacia sempre più devastante. Sono queste le ragioni che mi hanno spinto a rivolgerle quella domanda.

CALVI. Signor Ministro, questa sua relazione non è tanto importante perchè pone ed affronta le questioni strutturali della giustizia e della strategia da seguire, ma perchè, per la prima volta nella storia, i problemi della giustizia vengono posti al centro dei problemi del nostro paese. Sicuramente, quindi, questa relazione rappresenta una svolta nella storia del nostro paese. Bisogna sottolineare questo aspetto

perchè lei, signor Ministro, ha parlato anche e soprattutto come Vicepresidente del Consiglio.

Voglio affrontare due problemi per contenere il fenomeno in questa fase storica del nostro paese.

Oggi non possiamo vincere una battaglia decisiva, possiamo solo contenere la pressione della criminalità organizzata, raccogliendo anche risultati importanti. Non possiamo andare al di là di questo recupero di efficienza, ma possiamo mettere al centro del sistema la giustizia.

Per contenere il fenomeno della criminalità organizzata in questa fase storica del nostro paese esistono due problemi.

Il primo è quello delle fonti informative. In Italia - principalmente nelle aree a rischio - nessuno parla, nessuno vede e nessuno sente. Perciò, se non si affronta seriamente questo problema rischiamo di perdere delle battute e soprattutto la battaglia decisiva. La criminalità organizzata, proprio per le sue connotazioni e la sua efferatezza, ha oggi carattere eversivo, nel senso che condiziona i sistemi politico, sociale ed istituzionale soprattutto nelle realtà in cui sempre di più si sta verificando una sorta di saldatura tra società civile ed antistato. Signor Ministro, nel momento in cui le fonti informative diventano decisive per aprire spaccati di verità in quelle realtà, lei non ritiene opportuno far recuperare ai servizi - soprattutto al SISDE - il ruolo e l'importanza che competono loro proprio per il carattere eversivo della criminalità organizzata?

A mio avviso questa deve essere una sottolineatura di fondo della politica del Governo soprattutto dal momento che sui servizi c'è stato un intervento in negativo dal punto di vista del sostegno finanziario. Le notizie e le informazioni si acquistano: se i flussi finanziari destinati ai servizi diminuiscono rischiamo di perdere (anche a causa dell'inaridimento delle fonti informative) alcune battute sul piano dell'azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata.

Signor Ministro, lei ha posto al centro della sua relazione il sistema della cooperazione sociale, istituzionale e politica. A mio avviso la sua relazione può affrontare la questione in maniera più sistematica, passando da una politica bilaterale tra Ministero dell'interno e Ministero di grazia e giustizia ad una triangolare che coinvolga anche il Ministero delle finanze. Infatti, se nel nostro paese non si affronta il problema dell'economia «contesa» (cioè dell'economia drogata) non si affronta in maniera decisiva la lotta alla criminalità organizzata. Affondare il coltello sull'economia contesa credo sia il punto centrale del problema, ma si può agire solo attraverso lo strumento fiscale.

Signor Ministro, conosciamo la mappatura completa - dal Nord al Sud del paese - di tutte le bande e sottobande che operano nelle aree più o meno importanti dal punto di vista della politica criminale. Ebbene, se non collocheremo sotto una lente d'ingrandimento queste bande e sottobande attraverso l'utilizzazione sistematica dello strumento fiscale non riusciremo a capire molto della dinamica e dell'evoluzione interna della criminalità organizzata. Questo è un altro passaggio importante per recuperare quella politica triangolare che a mio avviso è decisiva per aprire varchi nei vari settori della criminalità organizzata.

La terza questione è quella della cosiddetta cooperazione sociale.

Noi come Commissione parlamentare abbiamo visitato i «quartieri-mostro» di Napoli, di Reggio Calabria, di Bari, di Catania, di Palermo. Lì c'è una sorta di saldatura fra bande criminali e microcriminalità e già sono visibili aspetti inquietanti di questa saldatura. Se noi non affrontiamo il risanamento di questi quartieri - e quindi non affrontiamo la questione sociale e la questione economica - signor Ministro, rischiamo che questi nuovi eserciti di giovani non solo non si fermeranno, ma saranno sempre più pericolosi per la sicurezza dello Stato.

FUMAGALLI CARULLI. Desidero anch'io ringraziare il ministro Martelli per la sua relazione, che mi è sembrata complessa, articolata e in qualche punto anche minuziosa, anche a seguito delle nostre richieste di indicazioni e di dati; penso in particolare a quanto ci ha detto riguardo a delle somme stanziare per il finanziamento straordinario nella legge finanziaria, al di là degli stanziamenti già previsti. Vorrei però fare alcune osservazioni, dichiarandomi certamente d'accordo con le sue conclusioni. Mi è parso di capire che le conclusioni sono almeno due: liberare la giustizia dalle sue crisi continue ed eterne, e poi riorganizzare l'assetto degli uffici giudiziari con un grosso sforzo organizzativo, perchè la giustizia è soprattutto organizzazione e la risposta è efficace in quanto sia una risposta organizzata. Occorre riorganizzare l'assetto degli uffici giudiziari anche nel senso di colmare il vuoto di organico. Il personale ausiliario - lo ha detto il Ministro, sono perfettamente d'accordo - si trova in una grave situazione di carenza e vorrei fare rilevare che questo avviene non solo per gli uffici giudiziari ma anche per le carceri, che è il settore della giustizia di solito più dimenticato. Abbiamo in questo momento gravi difficoltà nelle carceri. Come componente del comitato carceri della Commissione giustizia ho la consuetudine di visitarle e posso dirle, signor Ministro che la situazione sta via via aggravandosi. Un momento di attenzione su quello che avviene all'interno delle carceri credo che possa essere utile non solo per organizzare meglio all'interno, ma anche per predisporre delle difese maggiori per la società che sta fuori.

Vorrei fare molto brevemente alcune domande. Ho avvertito in vari passaggi dell'intervento del Ministro un'attenzione molto acuta per quanto riguarda la strategia antimafia nelle regioni a rischio. Io non vorrei però che la strategia antimafia fosse solo nelle regioni a rischio; la criminalità mafiosa va affrontata in modo moderno, perchè la mafia si è ormai trasformata, lo abbiamo detto più volte nelle nostre relazioni, che abbiamo steso dopo avere fatto dei sopralluoghi nelle più diverse nostre regioni. Credo che abbia ragione l'onorevole Violante quando dice che occorre colpire al cuore economico la mafia; la mafia è ormai soprattutto un grande *business* che fa dei conti economici precisi; laddove ritiene che il sequestro di persona non sia economicamente produttivo - ad esempio al Nord - e vede che esistono condizioni per altro tipo di criminalità - penso al grande commercio di droga - è evidente che sposta il suo interesse nel settore di maggiore redditività economica. Attenzione ad affrontare la grande criminalità mafiosa in modo differenziato, corrispondente al differente modo di manifestarsi della mafia. Quindi va bene una strategia molto puntigliosa

nelle regioni a rischio, ma attenzione a non sottostimare quello che avviene al Nord; ha già detto qualche collega del gruppo del PDS, poco fa, che Milano certo non è Palermo. Personalmente mi sono stancata di questo *slogan* perchè ogni città ha la sua caratteristica. Occorre guardare con molta decisione e con molta lucidità alle varie realtà ed ai vari modi di manifestarsi della criminalità, sia essa mafiosa o sia essa organizzata. Vorrei perciò qualche ulteriore precisazione per quanto riguarda la strategia nel rimanente territorio nazionale.

Seconda osservazione con relativa domanda: ho già detto prima di essere stata personalmente ben impressionata dei dati fornitici riguardo al finanziamento straordinario e credo sia questa la novità di questa seduta. Mentre ribadisco di essere d'accordo su questo, vorrei fare una domanda. Il Ministro ha osservato con grande obiettività che uno dei problemi del Ministero della giustizia è la formazione dei residui. Il Ministero della giustizia ha un *trend*, negli ultimi anni, in forte crescita per quanto riguarda la formazione dei residui; l'anno scorso la situazione mi sembrava un po' attenuata. Io sono relatore del bilancio della giustizia e ho svolto questo compito in tutti questi anni facendo rilevare al titolare del Dicastero come la formazione dei residui fosse all'inizio di questa legislatura in crescita assai pericolosa e come si dovesse a ciò ovviare. Allora le domande, signor Ministro, di fronte al prospettato finanziamento straordinario...

PRESIDENTE. Mi scusi, che cosa riguardavano soprattutto questi residui passivi?

FUMAGALLI CARULLI. I residui passivi riguardavano un po' tutto, spesso l'edilizia penitenziaria in genere, però adesso non lo ricordo con precisione. Le posso però dire che erano in crescita dall'inizio della legislatura fino all'ultima finanziaria. Nell'ultima finanziaria, il *trend* era in calo, ma erano comunque molto elevati. Vorrei sapere dal Ministro come, nel suo Dicastero, ritiene di eliminare la formazione dei residui, perchè ogni anno lamentiamo questo, ma ogni anno, purtroppo, ci troviamo di fronte ad una situazione che, se non è peggiorata, è migliorata veramente di poco.

Altra domanda. Lei ha detto che occorre ridare funzionalità agli uffici giudiziari. Dal punto di vista dell'organizzazione io sono perfettamente d'accordo e questo va fatto in tutti i sensi. Credo che si debba rendere il servizio giustizia alla portata effettiva dell'utente; questo è quello che vuole il cittadino, sia che si trovi di fronte alla grande criminalità, sia alla microcriminalità, sia anche semplicemente alla giustizia civile.

Lei ha anche parlato della legge riguardante le preture circondariali, come di un provvedimento che ha prodotto una qualche soddisfazione. Non comprendo perchè si debba attendere la revisione delle circoscrizioni per ridisegnare la geografia giudiziaria e invece non si voglia una volta per tutte - lei mi dirà che questo è un compito spettante al Parlamento e non al Governo - introdurre le preture circondariali equiparate.

Come lei ha sottolineato, la Camera dei deputati ha inviato al Senato una legge-delega per ridisegnare questa forma di geografia

giudiziaria che, come lei sa, è attesa dagli operatori della giustizia, cioè dai magistrati e dagli avvocati. Personalmente nutro poca fiducia nella revisione delle circoscrizioni dal punto di vista dei tempi tecnici - bene inteso! - e non da quello della capacità di ridisegnarle.

Le chiederei - come ho già fatto già una volta in sede di Commissione giustizia - di eliminare quella opposizione che il Governo nutre - e si è manifestata proprio in quella sede - nei riguardi di questo provvedimento, che può apparire una leggina ma che potrebbe invece ridare funzionalità alla nostra giustizia.

Un'altra osservazione che mi permetto di fare è la seguente. Concordo con il Governo quando afferma che per i reati di mafia non occorrono delle procedure speciali. Ogni volta che si introduce un procedimento speciale si va incontro a molteplici difficoltà sia dal punto di vista teorico, sia pratico. Il Ministro ha detto che va mantenuto il rito accusatorio purchè si introducano alcune particolarità, e cioè il coordinamento delle indagini a livello regionale ed interregionale, l'acquisizione di prove di altri processi penali, il problema della genuinità delle prove in collegamento con l'incidente probatorio.

Su questo sono d'accordo, però mi permetto di dire che il rito accusatorio, nel senso più ampio del termine, attraverso queste novità e modifiche viene ad essere alterato. Non sono una di quelle fanatiche che sostengono che il rito accusatorio debba essere applicato sino in fondo, sempre e senza alcuna eccezione. Volevo soltanto fare una precisazione. Ben vengano queste modificazioni, ma rendiamoci anche conto che vengono apportate al rito accusatorio, dovute a delle contingenze non solo del momento, ma al fatto che ci stiamo accorgendo che diversi aspetti del nuovo codice di procedura penale devono essere modificati.

Vorrei rivolgere un'ulteriore domanda al signor Ministro a proposito di un settore che in questa seduta non è stato ancora preso in considerazione: il rapporto mafia-minori.

Un gruppo di lavoro della nostra Commissione si è occupato di questo rapporto ed ha preparato anche una relazione. Il problema della utilizzazione dei minori da parte della mafia è molto grave; credo che si debba intervenire al più presto, perchè tale utilizzo può essere il volano grazie al quale la criminalità mafiosa riesce a vincere senza dover pagare delle sanzioni particolarmente gravi. Vorrei richiamare l'attenzione del Ministro su tale aspetto, sino ad oggi poco valutato. Per la verità l'attuale Commissione antimafia se ne è occupata, ma non ho visto tradurre la nostra relazione in precisi provvedimenti adottati dal Governo o dal Ministro competente.

Vi è poi un'ultima osservazione che concerne l'incompatibilità degli incarichi non giudiziari affidati ai magistrati. Concordo con il ministro Martelli che il magistrato deve essere recuperato alla funzione giudiziaria e solo ad essa. Vorrei però sottolineare che vi è un provvedimento legislativo - a prescindere dalla delega che il Governo vorrebbe ottenere -, già approvato dalla Camera dei deputati, che concerne la responsabilità disciplinare e l'incompatibilità. La Camera aggiunse anche un ampio capitolo sulle incompatibilità, che oggi è all'esame del Senato. Credo che se il Governo non si opponesse, come

ha fatto alla Camera dei deputati, per quanto riguarda l'allargamento delle incompatibilità, il problema sarebbe risolto al più presto senza dover attendere il provvedimento di delega del Ministro di grazia e giustizia, che indubbiamente sarà interessante e prezioso ma che richiederebbe dei tempi più lunghi per la sua approvazione.

Con questa osservazione termino il mio intervento, ribadendo il mio ringraziamento per l'odierna presenza del ministro Martelli.

FLORINO. Onorevole vice Presidente del Consiglio, nel contesto di una relazione di così ampio respiro sulle misure da adottare contro la criminalità, le era stata rivolta una domanda sull'ipotesi di ulteriori assunzioni di *ex* detenuti a Napoli per prevenire ulteriori infiltrazioni nell'apparato pubblico. È indubbio che, di fronte ai problemi sociali esistenti in quella città, vi è la forte preoccupazione, da parte di chi vi parla, della gestione di tali movimenti da parte della camorra. Si tratta di accadimenti che si sono già verificati nel passato; mi riferisco al 1986, con l'assunzione di disoccupati organizzati nelle cui file militavano affiliati di potenti *clan* camorristici.

Poichè vivo la realtà napoletana, posso affermare che l'infiltrazione malavitosa si consolida nelle piccole cose quotidiane, per poi tentare l'assalto alle grandi roccaforti del potere economico. E proprio queste piccole cose sfuggono all'attenzione di coloro che vivono una realtà ben distante e che debbono intervenire sui problemi emergenti e drammatici che si affacciano prepotentemente alla ribalta.

Basti pensare che a Napoli si paga la tangente anche per posteggiare l'auto! Signor Ministro, forse a lei sfugge questa mentalità purtroppo diffusa, ma nella realtà è così. Tempo fa vi era il vecchio posteggiatore al quale ognuno dava 500 lire; oggi la camorra si è divisa la città. Guai se non si pagano 2.000 lire, che d'altra parte vengono imposte! Quindi, se un cittadino deve posteggiare l'auto cinque o sei volte al giorno, gli viene imposto un pagamento di 10-12.000 lire. Si tratta di un esempio abbastanza banale, ma che rivela chiaramente questa presenza.

MARTELLI. Questo vuol dire che la camorra «controlla» anche i parcheggi?

FLORINO. Sì, ma non i parcheggi comunali, bensì le aree libere, e quindi si tratta di parcheggi abusivi.

PRESIDENTE. Comunque, oggi la camorra controlla anche i parcheggi comunali!

FLORINO. Questo non lo dico perchè non ho prove. Io sto parlando di tale diffusa criminalità, perchè ho vissuto la drammatica esperienza di taluni nuclei familiari che sono entrati in queste cooperative.

Erroneamente, qualcuno ha fatto inserire nella relazione preparata dalla nostra Commissione questi «lavori socialmente utili» finanziati dal Ministero dell'interno alla tabella B, prima con 90 e oggi con 100 miliardi di lire.

Nella relazione si afferma che: «questi lavori socialmente utili sono lontani dall'apparato pubblico». Non è vero, perchè questi «lavori socialmente utili» rientrano tutti o quasi nell'apparato pubblico; queste cooperative di «lavori socialmente utili» esplicano la loro attività all'interno delle aziende pubbliche, con la possibilità di accedere agli atti, agli uffici e di portare all'esterno la conoscenza di tutto quanto si verifica nell'Azienda pubblica.

Quindi, signor Ministro, la domanda che le volevo porre è se corrisponde al vero che l'Amministrazione comunale, proprio in virtù di queste sollecitazioni sociali - che sembrano tali ma che di fatto non lo sono! - ha portato una bozza di ipotesi di assunzione di *ex* detenuti...

MARTELLI. Francamente non lo so. Quello che posso dirle è che il sindaco voleva parlarci, ma io mi sono rifiutato.

FLORINO. Allora la notizia non era priva di fondamento. Lei con questa risposta annulla le mie preoccupazioni.

MARTELLI. Magari bastasse la mia risposta.....

FLORINO. Certamente sarà vigile la presenza del potere ispettivo dei parlamentari affinché non avvengano queste operazioni.

Sono d'accordo su quanto affermava il senatore Cappuzzo, fortemente preoccupato per una depenalizzazione dei reati di occupazione di vaste aree demaniali marittime: in quel settore si è infatti concentrato l'affarismo malavitoso. Lei forse ha presente i litorali domiziano e flegreo: centinaia di chilometri di spiaggia sono stati accaparrati dalla malavita. Sono abituato a verificare le situazioni: sembra un fatto banale ma non lo è, sta di fatto che per accedere ad una spiaggia, per un ombrellone e una sedia si possono pagare 15.000 lire ed è concentrato tutto nelle mani della malavita locale.

L'ultima domanda è relativa alle estorsioni. L'episodio eclatante dell'uccisione dell'imprenditore o quello della bomba fatta esplodere danno la sensazione che gli imprenditori siano sottoposti a misure estorsive. Sfugge però a gran parte degli addetti, a coloro che dovrebbero garantire la corretta amministrazione del paese, la sorveglianza di un fenomeno che si è allargato alle attività commerciali. Lei, signor Ministro, si è riferito al libro mastro, e non dovrebbe meravigliarsi troppo del fatto che interi quartieri napoletani (non vi sono denunce e i dati statistici non riflettono peraltro la gravità del fenomeno) siano sottoposti al pagamento mensile della tangente, in una sorta di collaborazione che vede il commerciante cittadino d'accordo con i *clan* che si dividono la città. Certamente non abbiamo la possibilità di prendere decisioni immediatamente circa questo connubio che mortifica le istituzioni, ma occorre verificare nelle amministrazioni comunali l'esistenza di un fenomeno che comporta una collaborazione con la malavita, quello dell'accaparramento delle licenze commerciali per pressioni e minacce. Secondo quanto mi è stato riferito, il 33 per cento delle attività commerciali opera senza licenza. Vi è un altro fenomeno nell'accaparramento delle attività commerciali: non si vende un capo di

abbigliamento in una giornata e l'esercizio commerciale serve per coprire attività losche.

Vorrei sapere se è possibile, nel quadro dei provvedimenti che lei ha preparato e che riflettono le preoccupazioni della mia parte politica, prevedere l'istituzione di un'anagrafe patrimoniale dei cittadini che ricoprono funzioni pubbliche elettive, per chiarire i sospetti di contiguità con il potere malavitoso.

Inoltre, è necessario prevedere la vigilanza della Banca d'Italia sulla gestione delle società finanziarie.

PRESIDENTE. Si tratta di una legge già approvata dal Parlamento.

FLORINO. Vorrei sapere se si prevede di dare incisività maggiore ai comuni presenti nelle quattro regioni a rischio, mediante l'istituzione di commissioni permanenti per lo studio dei rimedi per contrastare il potere malavitoso. Il Governo potrebbe obbligare i comuni a nominare tali commissioni. Si potrebbe obiettare che vi è il rischio di collusioni con la camorra, che in tal modo eserciterebbe un potere di controllo, ma c'è anche l'altra faccia della medaglia, cioè l'impegno di seguire strategie chiare soprattutto nelle regioni a rischio.

VAIRO. Non vi è dubbio, signor Ministro, che l'aspetto positivo della sua attività consiste in una strategia globale, nello studio e nella proposta di rimedi per vincere questo terribile male. Dobbiamo infatti prendere atto, come ha detto il senatore Calvi, di una recrudescenza di questo tipo di fenomeno criminale che ha superato i limiti di guardia. Intitolerei quindi la sua dettagliata, più che sufficiente relazione: «Per una nuova ed adeguata presenza dello Stato contro la mafia».

Mi è piaciuto il rilievo dell'onorevole Violante: se la mafia combattesse lo Stato con lo stesso sistema con cui lo Stato combatte la mafia, essa sarebbe perdente.

In sintesi, i tratti caratteristici di questo tipo di strategia globale sono tre: un coordinamento centrale, una presenza territoriale decentrata dello Stato, strutture logistiche funzionali a livello di personale. Su questi tre aspetti non vorrei fare critiche ma dare suggerimenti. Per quanto riguarda il coordinamento centrale, non ha importanza se la struttura si chiami o non si chiami FBI; la *ratio* dell'iniziativa, che ci dà motivi di grande speranza per raggiungere risultati migliori, è quella di un coordinamento efficace.

Vorrei cogliere questa occasione per affermare che si devono iniziare ispezioni d'ufficio presso gli uffici giudiziari delle zone a rischio. Una procura della Repubblica non deve sollecitare una ispezione perchè ha raggiunto punti oltre i limiti della sopportazione ma deve sapere che può essere oggetto di ispezione. La magistratura, soprattutto nelle zone a rischio, deve essere psicologicamente puntellata con il pericolo di possibili ispezioni.

Lei, signor Ministro, ha aperto lo spiraglio delle preture circondariali che rispondono perfettamente all'esigenza indicata: vi è bisogno di un coordinamento con un'azione di ripresa, di rivisitazione delle circoscrizioni che deve essere fatta in una visione globale. È stato da noi accolto il suo suggerimento della delega piena con quei criteri che

sono esaustivi delle esigenze esistenti. Vorrei dire che se questo provvedimento è stato approvato all'unanimità dalla Commissione giustizia della Camera e si è bloccato (come il Ministro sa) al Senato, occorre intraprendere un'azione incisiva - come quella svolta alla Camera - per fare in modo che questa presenza territoriale decentrata dello Stato abbia una struttura che deleghi al Ministro soltanto l'attuazione di quei criteri che noi stessi abbiamo indicato. Come può lei, signor Ministro, rinviare ad una macroriforma delle circoscrizioni quando noi le abbiamo fornito uno strumento operativo di grande efficacia? Lo scongiuro di prendere in considerazione quanto è stato già fatto e stranamente è stato bloccato al Senato.

Per quanto riguarda le strutture, giustamente l'onorevole Violante ha rilevato che finalmente sono state colte le spinte propulsive relative all'aumento degli stanziamenti per quanto concerne la dotazione degli uffici. Però, proprio in riferimento al personale, debbo rilevare che il Ministro non ha minimamente accennato ad un provvedimento importante di cui sono relatore. Sottolineo che ieri in Commissione giustizia abbiamo dovuto sospendere l'esame di questo disegno di legge e diffidare il Governo (la stima che nutro per lei, signor Ministro, mi esonera dal sospetto di qualsiasi insinuazione) precisando che procederemo anche se l'Esecutivo continuerà ad essere assente nell'esame del provvedimento relativo al reclutamento straordinario dei magistrati. Questo reclutamento straordinario è stato per giorni oggetto del fuoco concentrico negativo dell'opposizione del Consiglio superiore della magistratura e dell'Associazione nazionale magistrati, ma oggi è stato giudicato positivamente.

MARTELLI. Questo mi fa piacere.

VAIRO. Stamane mi hanno riferito che l'Associazione nazionale magistrati ha cambiato atteggiamento. Ieri però abbiamo dovuto dichiarare che il comitato ristretto (che si riunirà la prossima settimana anche se il Governo non sarà presente) proseguirà comunque i suoi lavori, anche se la presenza del Governo sarebbe importante.

Per quanto concerne il giudice di pace, lei giustamente ha detto che nell'aumento e nell'adeguamento delle strutture a carattere personale è ricompreso anche l'aspetto relativo al personale ausiliare amministrativo. Cos'è questo braccio di ferro che il Senato ha posto in essere sull'articolo 12 del provvedimento sul giudice di pace? Ricordo che con lei abbiamo trovato un sistema riparatore esaustivo ai fini dell'assorbimento di quegli ausiliari di carattere amministrativo che farebbero tanto comodo al Ministero della giustizia proprio per la *ratio* richiamata dal Ministro.

CABRAS. Onorevole Vairo, lei nutre un pregiudizio sfavorevole nei confronti del Senato; si potrebbero elencare allora i provvedimenti che sono in giacenza alla Camera. Per quanto concerne il disegno di legge sul giudice di pace bisogna fare una precisazione: il Senato lo ha approvato nel testo trasmesso dalla Camera il 4 agosto proprio perchè si rendeva conto dell'assoluta urgenza del provvedimento; le successive vicende sono note a tutti.

ROSSI DI MONTELERA. Signor Presidente, anch'io esprimo un vivo apprezzamento per la relazione del Ministro che spero si traduca rapidamente in atti efficaci dopo tanta attesa.

Vorrei aggiungere due sole osservazioni alle molte questioni qui emerse, la prima delle quali riguarda il problema carcerario. Si dice che soprattutto i mafiosi di maggiore dimensione, una volta arrestati, diventino i boss del carcere e mantengano facilmente i collegamenti con l'esterno, tanto da dirigere le attività criminose pur essendo rinchiusi. Vorrei sapere cosa si intende fare dal punto di vista del maggior isolamento di queste persone. Tra l'altro, così come si parla di specializzazione degli uffici giudiziari, in questo campo si potrebbe parlare di specializzazione di determinate strutture carcerarie.

La seconda osservazione è relativa al problema economico-finanziario. Condivido totalmente le osservazioni dell'onorevole Violante sulla differenza dell'obiettivo di combattere la criminalità mafiosa in questo caso specifico e l'obiettivo di carattere fiscale. Se guardiamo all'aspetto giudiziario della lotta alla criminalità organizzata, in effetti, il segreto bancario è sempre superabile. Mi sembra però che il vero problema si identifichi con il verificare dove e quando nasce l'iniziativa di indagine patrimoniale. Di fatto mi pare che questa nasca quando vi è già una notizia di reato o comunque qualche elemento concreto. Anch'io penso che basarsi esclusivamente sulla leva fiscale sia da un lato riduttivo e dall'altro pericoloso: si rischierebbe infatti di creare un'omertà generalizzata dei contribuenti verso un ulteriore controllo che in realtà ha alla base un indirizzo diverso. Soprattutto va ricordato che una parte notevole dell'attività economica mafiosa non evade il fisco, ma si svolge ormai alla luce del sole attraverso il riciclaggio e magari paga anche le tasse dovute.

Credo allora che il vero problema sia quello di riuscire ad indagare sull'origine dei patrimoni e degli arricchimenti improvvisi. Esistono patrimoni che spuntano come funghi: si ignora la provenienza del capitale di alcune imprese; esistono attività nelle quali si avverte profumo di mafia e che sono comunque rispettate non solo al Sud ma anche al Nord.

Dal punto di vista dell'attività economica bisogna quindi concentrarsi per vedere in che modo e con quali garanzie è possibile indagare sull'origine dei patrimoni e degli arricchimenti. Si potrebbe, ad esempio, legare questa indagine a determinati atti di trasferimento od economici, quindi a fatti concreti, tenendo distinta la questione fiscale che costituisce un problema diverso, da affrontare in altra sede.

Al Nord avvertiamo pesantemente il nocciolo di questo problema: quelle attività che si sospettano avere origine mafiosa sono perfettamente in regola dal punto di vista legale e fiscale. L'unico dubbio deriva dal fatto che un determinato soggetto, che 10 anni fa aveva le toppe ai pantaloni, diventa il presidente di una società di enorme rilievo. Certo questo soggetto è stato molto bravo se ha agito legittimamente, ma è comunque meglio verificare i fatti.

ALAGNA. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, colleghi, non ripeterò i complimenti scontati alla relazione del ministro Martelli. Mi limiterò a fare alcune osservazioni ed a fornire modesti suggerimenti,

cogliendo un aspetto di questa relazione che – forse involontariamente – non ha avuto l'accoglienza positiva che meritava.

Sono stato molto attento (come del resto tutti abbiamo fatto) alle parole del Ministro. Ho rilevato che, soprattutto nelle conclusioni, lei ha voluto rassegnarci quella sensazione che avvertiamo dopo dieci anni di lotta senza quartiere alla mafia (calendarizzo dieci anni dalla legge Rognoni-La Torre): è evidente che la produzione legislativa è più che abbondante e che ormai non abbiamo più bisogno di leggi. In questo dobbiamo essere onesti con noi stessi e guardare non solo al Governo ma anche al Parlamento: dopo una latitanza di ben otto legislature, il problema della giustizia è stato affrontato con concretezza e vi sono stati anche alcuni risultati.

Voglio rilevare che, giustamente, il Ministro ha sottolineato che bisogna intensificare gli aspetti amministrativi e non tanto quelli legislativi. Debbo dire, onorevole Ministro, che giorni fa abbiamo appreso dalla stampa quotidiana un dato relativo alla quantità delle forze dell'ordine che era ignorato non solo da me, ma anche da gran parte del Parlamento: abbiamo saputo che in due regioni italiane – Sicilia e Calabria vi sono ben 54 mila militi tra forze di polizia, Carabinieri e Guardia di finanza. Si tenga presente che 54 mila è la forza dell'intera Guardia di finanza nazionale e che l'intero contingente delle forze è di, secondo i dati a mia conoscenza, circa 110 mila Carabinieri, 88 mila guardie della polizia di Stato e 54 mila della Guardia di finanza: comunque siamo sui 250 mila; quindi quasi un quinto delle forze dell'ordine è in Sicilia e in Calabria. Ebbene, malgrado tutto questo dobbiamo dire che non c'è una presenza e un controllo del territorio quale dovrebbe esserci. Ecco quindi il discorso del Ministro che io desidero fare emergere; lasciamo stare l'FBI, ma non c'è dubbio che è arrivato il momento del coordinamento delle forze dell'ordine. Mi pare che lo dicesse il collega Cappuzzo, che è stato Capo di Stato maggiore dell'esercito e quindi nessuno meglio di lui può darci suggerimenti su questo: il comando unico evidentemente è quanto di meglio ci può essere nella organizzazione delle stesse forze dell'ordine. L'esperienza ci dice questo. Bisogna avere la capacità di prendere atto di quella che è la realtà. Fin tanto che avremo tre o più polizie, ognuna contro l'altra armata, disorganizzate nel senso dei piantonamenti e delle squadre (tanto che in alcuni comuni si verifica che gli appostamenti della polizia non sono a conoscenza dei Carabinieri o della Guardia di finanza e che in alcuni comuni si vedono pattuglie delle tre forze di polizia, mentre altri settori rimangono sguarniti) si riuscirà ad ottenere ben poco. Quindi mi pare che l'esperienza ci dice che bisogna unificare il comando delle forze di polizia, per potere condurre veramente senza quartiere la lotta alla criminalità organizzata. E da questo passo alla magistratura. Penso che siamo tutti convinti che la lotta alla delinquenza organizzata non si può fare con la magistratura e con i giudici. Il magistrato è al di sopra delle parti e deve servire per giudicare. Il problema è che la lotta alla delinquenza organizzata deve essere portata avanti attraverso le procure della Repubblica, attraverso il magistrato inquirente. Che non si dica che noi vogliamo fare questa distinzione per non riconoscere le garantige, questo è scontato, la Costituzione non la vuole cambiare nessuno da questo punto di vista; però la realtà è che

il magistrato inquirente è titolato per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata. Anche qui io devo rilevare con piacere che lei ha le idee chiare; lei non sarà un Ministro di giustizia di estrazione professionale, questo è un vantaggio, lei è un politico puro, ma ha avuto il coraggio di dire che è arrivato il momento del collegamento e del coordinamento delle indagini attraverso l'unificazione dell'ufficio del pubblico ministero e del collegamento tra le varie procure della Repubblica. Non è pensabile - sono le sue parole - che la lotta alla delinquenza organizzata la possano fare alcuni procuratori della Repubblica o sostituti procuratori che sono evidentemente encomiabili, a cui va tutto il merito e la gratitudine del Parlamento, però non c'è dubbio che non può essere prerogativa del singolo magistrato. Quindi mi permetto di dire che mi ricollego a quanto detto all'onorevole Violante per quanto riguarda la procedura nei processi di delinquenza organizzata. Mi pare che sia assodato che non vogliamo di sicuro creare una procedura speciale per la criminalità organizzata; il codice di procedura penale è quello che è, e mi pare che sia assodato che nessuno vuole ritornare indietro, perchè anche su questo basterebbe dire, per evitare speculazioni, che prima del 24 ottobre 1989, col vecchio codice di procedura penale, non c'è nessuno che possa dire che la lotta alla delinquenza organizzata andava meglio del nuovo codice. Si tratta anche qui con modestia di prendere atto dell'esperienza di quest'ultimo periodo e trovare la possibilità di unificare alcuni processi di acquisizione della prova per quanto riguarda i processi di criminalità organizzata. E ho sentito con piacere da parte sua che alcuni ampi stralci di quello studio che il collega Violante ci ha dato la possibilità di ascoltare possono essere già recepiti. A proposito di questo, onorevole Ministro, voglio anche non spezzare una lancia, ma esporre il mio pensiero in rapporto all'esperienza, passando alle misure di prevenzione. Voler insistere ancora sulle misure di prevenzione personale nei confronti della lotta alla criminalità organizzata è un errore di grammatica. Infatti il cosiddetto soggiorno obbligato, che ha un suo retaggio nel periodo infausto del Ventennio, aveva un suo significato intanto come misura politica che tendeva ad emarginare l'avversario politico, ma il significato del confino si basava sul concetto della separatezza del prevenuto nei confronti della civiltà, per cui evidentemente il prevenuto veniva mandato in alcune piccole isole e distaccato dal consorzio civile. Oggi tutto questo è superato perchè, pur stando a Pantelleria o a Ustica, si è nelle condizioni di poter essere collegati con il mondo civile e con le attrezzature più moderne. Io mi onoro di essere stato un sostenitore dell'eliminazione della diffida di polizia, perchè anche questa non serviva a niente; 40 mila diffidati in Sicilia non ci avevano consentito di lottare concretamente contro la mafia. Mi pare che l'esperienza ci dica che per quanto riguarda le misure di prevenzione personale, dovremmo semmai indirizzarci a massificare la sorveglianza speciale, che ha un suo significato e deve essere condotta nell'*habitat* naturale del delinquente e del prevenuto, ma soprattutto sono le misure interdittive e patrimoniali e le misure di sequestro e consequenziale confisca dei beni che hanno dimostrato di essere veramente l'arma nuova, che poi tra l'altro è la novità della legge Rognoni-La Torre e di tutta la legislazione antimafia, ivi compresa la legge n. 55, di cui sono stato relatore. Quindi

anche sotto questo profilo, per quanto riguarda le misure di prevenzione personale, sarebbe benè che attraverso quella che è la constatazione e l'esperienza, si intensificasse la lotta alla delinquenza organizzata, ma massificando quanto più possibile l'azione della magistratura e soprattutto delle forze dell'ordine, quindi delle prefetture e delle questure, nei confronti delle misure interdittive e patrimoniali e delle misure di sequestro e di confisca dei beni.

Un'ultima cosa desidero fare emergere da questo mio intervento così disordinato, ma che penso possa essere di contributo all'ardua lotta che il Parlamento italiano ed il Governo intendono portare avanti; intendo parlare del problema della professionalità delle forze dell'ordine. Non sono un tecnico della materia, ma dal momento che molti di noi sono stati amministratori comunali sappiamo che la strategia delle forze dell'ordine è rimasta quella di 40-50 anni fa. Un solo esempio per tutti è dato dai posti di blocco; essi rappresentano una concezione ormai superata. Il mafioso non è così stupido da incappare in un posto di blocco. Quindi, una preghiera che rivolgo al Governo, cioè al vero titolare della lotta contro la delinquenza organizzata, è di porre una particolare attenzione alla professionalità delle forze dell'ordine e della magistratura, che ha anch'essa una sua importanza in questa strenua battaglia.

Debbo dire - e concludo il mio intervento - che la delega che la Camera dei deputati ha approvato in merito alla riforma delle preture circondariali rappresenta un valido strumento e merita una maggiore attenzione per comprendere gli intendimenti del Parlamento nel momento in cui ha conferito questa delega al Governo.

PRESIDENTE. Ha chiesto nuovamente la parola l'onorevole Violante per porre al signor Ministro una breve domanda.

VIOLANTE. Signor Ministro, ho letto con attenzione la sua relazione e confermo un giudizio altamente positivo. A proposito di Ciancimino c'è un qualcosa che non è chiaro.

MARTELLI. A tal proposito, la relazione non è aggiornata.

VIOLANTE. Non funziona comunque, perchè qui si dice che «la misura di carattere personale sarà nuovamente trattata nell'udienza del 22 maggio 1990».

MARTELLI. È il verbo al futuro che è sbagliato; comunque non è stata ancora aggiornata dagli uffici. Si dovrebbe prendere in considerazione ciò che è avvenuto dopo il 1990. D'altronde, anch'io avevo fatto la stessa osservazione!

VIOLANTE. Comunque, da tutto ciò emerge l'opportunità di un'ispezione.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al Ministro vorrei fare due brevi osservazioni.

La prima è che dopo aver ascoltato il parere, le opinioni e i suggerimenti del ministro Martelli sulla prova, domani mattina ascolteremo il parere del ministro Scotti. L'onorevole Violante può metter mano nel frattempo alla relazione, tenendo conto dei suggerimenti e delle osservazioni che sono stati già fatti o che lo saranno nella giornata di domani, in modo che la settimana prossima - come del resto eravamo rimasti d'accordo - potremmo discutere ed approvare questo documento.

La seconda questione che volevo affrontare è che dopo tale discussione, e ancor più dal dibattito che si svolgerà domani mattina, credo sia mio dovere raccomandare ai vari gruppi parlamentari della Camera e del Senato che, pur rimanendo ferma l'esigenza di una libera dialettica, di confronto delle opinioni ed anche della possibilità di modificare i decreti presentati dal Governo, l'esame di questi documenti si concluda entro i prescritti 60 giorni, in modo tale da non farli decadere, anche se dovessero essere apportate delle modifiche. Non dobbiamo far trascorrere il termine previsto dalla Costituzione per approvarli. Da questo punto di vista vorrei compiere un passo verso i Presidenti della Camera e del Senato per verificare queste circostanze, che non riguardano soltanto un disegno di legge, già approvato dalla Camera, il cui *iter* è però stato bloccato al Senato. Tra l'altro mi dispiace che oggi non sia presente il senatore Covi, perchè ci avrebbe potuto illustrare i motivi per cui ciò è avvenuto.

Durante il discorso che il ministro Scotti ha tenuto a Palermo ho appreso che alla Camera dei deputati non si riescono ad approvare due proposte di legge presentate dal Governo che concernono le incompatibilità e le eleggibilità delle candidature.

VIOLANTE. Da domani questi due disegni di legge sono all'esame dell'Aula.

PRESIDENTE. Benissimo, perchè tale questione era stata sollevata dal Ministro dell'interno a Palermo.

Detto questo, do la parola al Ministro di grazia e giustizia per la replica.

MARTELLI. Ringrazio il Presidente e tutti gli intervenuti per le osservazioni ed i suggerimenti forniti. Cercherò di rispondere alle domande che mi sono state qui rivolte.

Il senatore Cappuzzo mi aveva posto una domanda sulla preparazione e la professionalità dei magistrati e sulla necessità di inserire una prova psico-attitudinale, sulla quale peraltro non ho nulla da eccepire in linea di principio. Con il ministro Ruberti ho già predisposto uno schema puramente amministrativo per la definizione di un biennio *post-laurea* comune a coloro che intendano intraprendere, dopo aver conseguito la laurea in giurisprudenza, la professione di magistrato o di avvocato. Penso che potremmo dare rapidamente corso a questa novità.

Non ho ben compreso la natura delle perplessità sul fondo di solidarietà relativo al problema del *racket* e delle estorsioni. Ricapitoliamo in breve di cosa si tratta. Insieme al Ministro dell'interno e a rappresentanti delle categorie, non soltanto imprenditoriali, ma dei

commercianti e degli esercenti, ci siamo innanzitutto trovati di fronte al dato di fatto che le compagnie di assicurazione non intendono assolutamente stipulare contratti in questo campo; anzi, anche quelle che lo avevano fatto negli anni passati tendono a farlo sempre meno. Che cosa si poteva fare? Da una parte bisognava garantire l'anonimato delle denunce, in modo da evitare l'altro fenomeno della caduta verticale delle stesse che, come ho detto nella relazione introduttiva, segnala invece una recrudescenza del fenomeno. Ciò vuol dire che l'estorsione è efficace e non che essa sia venuta meno. Quindi, bisogna far sì che la denuncia possa esser fatta anche alle categorie e non direttamente o necessariamente al posto di polizia, esponendo in maniera eccessiva l'interessato.

In secondo luogo, bisognava e bisogna disporre di uno strumento comunque finanziario per riparare i danni di coloro che hanno resistito al tentativo di estorsione ed hanno subito un attentato. Naturalmente vi sarà un controllo, non soltanto da parte delle categorie sociali interessate, ma anche delle funzioni pubbliche.

Ma come alimentare questo fondo? Abbiamo pensato che vi dovrà essere un concorso delle stesse categorie interessate e dello Stato, anche attraverso la vendita di beni sequestrati ai mafiosi. Come ha detto l'onorevole Violante, è vero che tali sequestri sono in netta diminuzione. A tal proposito vorrei aprire una parentesi che per la verità è più importante del tema che stiamo trattando. Credo che un intervento legislativo sia maturo non soltanto per estendere agli estorsori la legislazione antimafia - si tratta di un vuoto visibile nella legislazione -, ma perchè bisogna affrontarlo in questa materia anche in termini di inasprimento delle pene non soltanto dal punto di vista sostanziale, ma anche procedurale.

Non vedo come tale fondo possa essere alimentato se non ricorrendo a queste voci; è già un risultato aver ottenuto il consenso delle categorie interessate a concorrervi, nonchè quello delle agenzie nazionali di assicurazione, che presteranno il loro sussidio tecnico e professionale nella gestione del fondo, senza invece - lo ripeto - esporsi sul piano finanziario.

Tuttavia, se i membri della Commissione volessero avanzare delle osservazioni al riguardo, vi prego di farcele avere, perchè dal momento che stiamo materialmente scrivendo questo provvedimento legislativo, esse potrebbero essere recepite prima della sua presentazione al Consiglio dei ministri.

Ho preso nota della sollecitazione dell'onorevole Violante per quanto riguarda i due disegni di legge sui termini per le indagini preliminari e sulla falsa testimonianza. Sono naturalmente questioni importanti, attinenti al nuovo codice di procedura penale, ed occorre prestare cautela rispetto ad un complesso di interventi che deve essere coerente. Cioè, non si può continuare ad intervenire rapsodicamente senza avere una visione di insieme; vi è il rischio di avere non un codice ma un groviera.

Lei, onorevole Violante, conosce le ragioni per cui abbiamo escluso l'ipotesi di una concentrazione di competenze sul territorio tanto delle indagini quanto del giudizio; per ora intendiamo limitarci al coordinamento per quello che riguarda le indagini. Ho colto, inoltre, la

questione da lei sollevata della possibilità di raccogliere prove, testimonianze, senza preavviso della controparte, degli avvocati, degli indiziati. Anche questa, se ne renderà conto, è una lesione non trascurabile rispetto all'edificio più garantista del nuovo codice.

Accolgo la sollecitazione, emersa in più interventi, a concentrare più attenzione legislativa, giudiziaria e amministrativa sui problemi esistenti, cercando di trovare forme per incrociare dati e informazioni. Ho suggerito il superamento del segreto bancario non per fare confusione tra indagini di carattere mafioso e per sequestri con il problema dell'evasione fiscale, ma per disporre in partenza di una massa di dati che segnali rapidamente gli arricchimenti, magari non del mafioso bensì del raccoglitore, del beneficiario o prestanome che successivamente viene sostituito nel nome, come è avvenuto di recente.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Ferrara, mi rimetto al Presidente della Commissione.

Il senatore Tripodi ha parlato della confisca dei patrimoni e di una questione relativa al dottor Cordova che francamente non ho ben compreso. La sicurezza dei magistrati non rientra nelle competenze del Ministero di grazia e giustizia, salvo che per la parte riguardante i mezzi. L'ispezione a suo tempo ordinata, senatore Tripodi, mi ha consentito di elogiare pubblicamente il dottor Cordova.

L'onorevole Mannino ha sollevato la questione della legalizzazione della droga: mi sembra un tema esorbitante rispetto alla materia in discussione oggi.

Il senatore Calvi ha sollevato il problema delle fonti informative: condivido l'ispirazione di fondo del suo intervento. Più come Vice Presidente del Consiglio, sto operando affinché si dia vita ad una vera integrazione tra il SISDE e le strutture dell'Alto commissariato: sarebbe il punto di partenza per un'azione di unificazione che non deve riguardare solo i magistrati e le forze di polizia ma anche i servizi di sicurezza.

L'invito a stringere la collaborazione con la Guardia di finanza, al fine di intervenire sull'economia mafiosa, è già stato in parte accolto.

L'onorevole Fumagalli e il senatore Calvi hanno accennato al problema dei minori. Me ne sono occupato ripetutamente, in particolare nelle scorse settimane a Napoli. La questione di fondo riguarda la non punibilità dei minori sotto i quattordici anni, sempre più spesso utilizzati in attività criminose. Come si può intervenire? Vi deve essere un piano tendente a moltiplicare le strutture, i centri di accoglienza, le azioni di recupero, ed un ruolo fondamentale deve essere svolto dalla scuola: si lamenta infatti una evasione scolastica pari all'80 per cento dei minori fermati. La scuola vuole però lavarsene le mani e non mi pare del tutto giusto. Procediamo con totale schizofrenia: si riduce il numero degli allievi e si aumentano gli insegnanti.

Non riesco a comprendere il senso della riforma della scuola elementare che prevede tre maestri per due classi; sfugge alla mia comprensione anche perchè penso alla Lombardia, dove la media è di venti allievi per ogni classe. Sarebbe più utile impegnare parte degli insegnanti in compiti sociali di informazione sull'evasione dell'obbligo scolastico. Penso, in concreto, che si debba intervenire sugli adulti, sui genitori: non è ammissibile, non solo che vi siano genitori che mettono

la pistola in mano al figlio o la quantità di droga da spacciare, ma anche che vi siano genitori non direttamente responsabili che non possono non sapere che il figlio sta delinquendo. Debbono a tale riguardo essere adottate le sanzioni che finora non sono state previste. La patria potestà configura anche doveri verso la prole.

Ho già detto in una sede difficile come quella napoletana che è inutile dire che l'origine della delinquenza sta nell'emarginazione e nella povertà. Non è vero che c'è chi muore di fame nel Mezzogiorno; la smania di arricchimento fa morire. Del resto, le inchieste sociologiche ed anche giornalistiche rappresentano i bassi napoletani pieni di elettrodomestici, di moderne e sofisticate tecnologie, di quantità d'oro impressionanti, oro appena rubato o acquistato.

FLORINO. Dopo il terremoto nel 1983 sono stati assegnati 6.150 alloggi; quelli abitabili sono stati occupati da famiglie che non sono andate via dai bassi per esercitare la loro attività criminosa.

MARTELLI. Visto che lei, onorevole Fumagalli, si è occupata di questo problema, potremmo scambiarci informazioni.

FUMAGALLI CARULLI. Abbiamo presentato una relazione.

MARTELLI. Potrei acquisirla.

FUMAGALLI CARULLI. Sono d'accordo con la linea che occorre colpire l'adulto, ma il nuovo codice di procedura penale, come prima sanzione, prevede l'affidamento alla famiglia secondo un concetto forse anche giusto.

MARTELLI. Quel punto va rettificato. Il minore va assegnato ad altra famiglia, ai centri di accoglienza, e i genitori devono essere perseguiti. Non è ammissibile l'incuria in questa materia.

Per quanto riguarda le questioni finanziarie del Ministero, è verissimo non solo che lo stanziamento complessivo rilevato è rimasto al di sotto dell'1 per cento (con l'eccezione di una crescita, lo scorso anno, più consistente di quella degli anni precedenti) e che sono continuati a crescere i residui passivi. A me non risulta che vi sia stato un calo lo scorso anno, ma posso controllare meglio questo dato. Per quest'anno ho voluto e dovuto intervenire - attraverso un decreto - per evitare che si riproducesse tale fenomeno. Penso quindi che, potendo spendere i 150 miliardi alla fine di quest'anno, si potrebbe ottenere un miglioramento nella quantità di residui passivi.

Sono fondate le osservazioni relative all'edilizia penitenziaria, ma ricordo che su questa materia, come sapete, il Ministero di grazia e giustizia non è l'unico titolare: la sua competenza è secondaria rispetto a quella del Ministero dei lavori pubblici e non di rado rispetto a quella degli enti locali che dispongono delle aree.

Capisco la vostra insistenza sulle preture circondariali equiparate e solleciterò in merito la Commissione del Senato. Ho già spiegato le difficoltà in cui mi dibatto: da una parte vi è la sollecitazione della Camera, che condivido, e dall'altra vi sono le resistenze di ordine

ministeriale e soprattutto dei magistrati (in particolare del Consiglio superiore della magistratura e dell'Associazione nazionale magistrati), che desidererebbero un'impostazione assolutamente razionale della questione.

FUMAGALLI CARULLI. Si riferisce ai magistrati che operano nei Ministeri?

MARTELLI. Mi riferisco al Consiglio superiore della magistratura, ai magistrati che operano negli uffici giudiziari, all'Associazione nazionale magistrati ed anche ai magistrati che operano nei Ministeri.

FUMAGALLI CARULLI. Mi risulta invece che i magistrati che operano negli uffici giudiziari la pensino diversamente.

MARTELLI. Penso comunque che si potrebbe affrontare meglio il problema (questo dipende da me ed appena possibile agirò in questo senso) se riuscissimo a fissare uno *standard*. Se infatti fissassimo uno *standard* dell'ufficio o della pretura circondariale equiparata che possa servire oggi, ma che sia coerente anche con il disegno più generale, sarebbe molto più facile superare molte delle resistenze organizzate.

È vero che stiamo necessariamente correggendo alcuni aspetti non trascurabili del rito accusatorio; lo stiamo facendo alla luce dell'esperienza e spero (questa è la mia volontà) senza scalfire l'impianto fondamentale. Non solo il Governo non si opporrà alla legge sulla responsabilità disciplinare e sulle incompatibilità dei magistrati, ma anzi la solleciterà al Senato.

FUMAGALLI CARULLI. Ricordo che originariamente questa legge si occupava solo della responsabilità disciplinare dei magistrati e che la Camera estese il suo oggetto anche alle incompatibilità. Il Governo, nella persona del suo predecessore, si oppose ripetutamente a questa estensione, ma l'Aula della Camera approvò il testo concordato ed esteso.

MARTELLI. L'esame della questione proseguirà al Senato.

Onorevole Vairo, in un'apposita presa di posizione pubblica ed in una circolare ho dichiarato che a mio avviso le ispezioni non devono essere ordinate solo in casi eclatanti. Le ispezioni devono essere un'attività sistematica, svolta allo scopo di accertare lo stato degli uffici e di sollecitarli. Quindi l'iniziativa ispettiva va interpretata in senso positivo, non solo in senso disciplinare.

È stato chiesto cosa si intende fare per isolare i boss in carcere. Sottoporro questo problema al direttore degli istituti di prevenzione e pene, Niccolò Amato, per avere qualche ragguaglio in più su quanto storicamente ed attualmente si verifica. Accetterò volentieri i suggerimenti e le indicazioni che mi fornirà in proposito la Commissione antimafia.

Anzitutto si possono ragionevolmente evitare i privilegi. Tra l'estremo di pensare di confinarli in isolette e l'altro di predisporre una sorta di andirivieni (trasferimento al Nord e successivo ritorno al Sud)

sarebbe forse opportuno adottare una misura più semplice: si potrebbe escludere per i *boss* la possibilità di fruire di determinati benefici o quanto meno evitare che godano di particolari privilegi.

Personalmente ho la sensazione (ed accerterò questo aspetto) che si sia pagata la pace nelle carceri con una maggiore guerra nella società. Questo risulta con evidenza se si prendono in considerazione i dati statistici: la nostra popolazione carceraria è circa la metà di quella francese o tedesca, mentre la crescita del crimine (non il dato complessivo) è molto più rapida rispetto alla Francia e alla Germania. Questo rilievo è valido per la crescita del crimine, non per il dato complessivo; tale aspetto deve essere giustamente sottolineato di fronte all'Europa che ci guarda. Infatti, rispetto ai grandi delitti (omicidi volontari, rapine, sequestri ed attentati) l'Italia ha indici inferiori rispetto alla Francia ed alla Germania. Certo vi è il pericolo di una diffusione della mafia su tutto il territorio nazionale, in particolare nelle aree più appetibili dal punto di vista economico. Se però eliminassimo dalle nostre statistiche quel 70 per cento di crimi concentrati nelle 4 regioni, l'Italia apparirebbe un'isola felice rispetto al resto d'Europa. Questo non significa che siamo ciechi o che ci bendiamo gli occhi di fronte ai rischi, ma che oggi il Centro ed il Nord d'Italia sono in condizioni di sicurezza di gran lunga superiori rispetto alla Francia e alla Germania. Questa è la realtà, che può piacere o non piacere (personalmente mi piace); difendiamo questa realtà, cerchiamo di preservarla e non denigriamola anzitempo.

VIOLANTE. Vorrei che il Ministro di fornisse una mappa dei *boss* che si trovano in carcere.

MARTELLI. Senz'altro.

L'onorevole Alagna sfonda una porta aperta sul tema della quantità delle forze dell'ordine, richiamato precedentemente dal senatore Capuzzo. Vi è però un'osservazione da fare: è vero che vi sono stati incrementi non trascurabili, ma è anche vero che alcuni contratti sindacali hanno completamente rivoluzionato la situazione. Ci troviamo di fronte a turni di 6 ore sulle 24; quindi le forze di polizia devono essere divise per quattro quando le pensiamo attive nella giornata. Esse perciò non sono in realtà il numero globale che viene fornito e per di più bisogna tener conto della moltiplicazione delle funzioni amministrative assegnate alle forze di polizia e del resto anche ai magistrati.

VAIRO. È stato detto che per una volante occorrono 18 uomini.

MARTELLI. È vero. Il discorso è analogo per i servizi di scorta: bisogna moltiplicare il numero dei poliziotti per il numero dei turni di servizio.

Per quanto riguarda il caso Ciancimino, il processo pende da quattro anni presso, la sezione misure di prevenzione della corte di appello. Dopo i dati ricevuti ritengo sia il caso di promuovere un accertamento ispettivo per acclarare le cause che ostano alla definizione del procedimento, che ormai deve statuire soltanto sulle misure patrimoniali: infatti Ciancimino ha già scontato per intero le misure di

prevenzione personali del soggiorno obbligato. Naturalmente questo è un procedimento ben diverso dagli altri pendenti per reati associativi, sempre nei confronti di Ciancimino. Credo perciò che sia opportuno promuovere un'ispezione.

Ringrazio tutti gli intervenuti per il contributo di osservazioni, critiche e suggerimenti. Il punto cruciale che mi sembra di dover raccogliere è quello di concentrarsi di più in materia di lotta economica alla criminalità ed intervenire su quel terreno.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Martelli per il suo intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 19,20.