

74ª SEDUTA

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente CHIAROMONTE*La seduta inizia alle ore 15,20.***AUDIZIONE DEI MINISTRI DELL'INTERNO E DI GRAZIA E GIUSTIZIA**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, nell'audizione dell'onorevole Martelli, vice presidente del Consiglio dei ministri e ministro di grazia e giustizia, e dell'onorevole Scotti, ministro dell'interno, si affronteranno gli argomenti (penso brevemente perchè sono noti a tutti noi) relativi ai decreti che il Governo ha approvato nei giorni scorsi. Si tratta del primo confronto politico parlamentare che si svolge su questi decreti, per cui sottolineo l'importanza della nostra riunione.

Devo darvi una comunicazione che in qualche modo ostacola il normale andamento dei nostri lavori. L'onorevole Martelli dovrà lasciare la nostra riunione alle ore 18 per un appuntamento molto importante. Pertanto invito i colleghi che intendono intervenire soltanto su questioni che riguardano l'onorevole Scotti, a farlo più tardi, dando la precedenza ai colleghi che intendono intervenire sugli argomenti della giustizia. In tal modo l'onorevole Martelli potrà replicare, sia pur brevemente, alle questioni sollevate nella prima parte della discussione. L'onorevole Scotti rimarrà fino al termine della seduta e concluderà, a nome del Governo, la discussione. Ha facoltà di parlare il ministro di grazia e giustizia Martelli.

MARTELLI, ministro di grazia e giustizia. Lo schema di decreto legislativo in materia di coordinamento delle indagini per reati di criminalità organizzata è particolarmente complesso ed articolato, anche perchè, come in generale avviene per tutti gli atti legislativi in materia di giustizia, soprattutto quando si interviene simultaneamente su aspetti del codice, su altri aspetti dell'ordinamento e su precedenti leggi speciali si finisce con il legiferare ad intarsio, creando spesso problemi imprevisi a chi aveva concepito un determinato disegno, proprio in rapporto alla difficoltà di inserirlo - con un lavoro da ebanisti - nel corpo legislativo vigente.

Consegno alla Presidenza della Commissione e agli onorevoli commissari una copia dell'ampia relazione che accompagna il decreto e che contiene tutti gli elementi essenziali. Pertanto mi limiterò, ringraziando il presidente Chiaromonte e in adesione a quello che è il compito specifico di questa Commissione, ad indicare alcuni tratti essenziali.

È bene che questa sia la prima sede parlamentare che affronti questi due decreti, poichè sono entrambi mirati esclusivamente a migliorare la prevenzione e la repressione del crimine organizzato ed in particolare del traffico di stupefacenti. Tra l'altro, proprio il precedente principale a cui fanno riferimento i nostri decreti (ed in particolare quello della giustizia) è la relazione della Commissione parlamentare antimafia del settembre 1991 (che aveva già avuto un precedente - se non ricordo male - nel gennaio del 1990), relazione che il Governo ha tenuto in grande considerazione insieme ad altre indicazioni provenienti da altre fonti, quale innanzi tutto quella della Commissione ministeriale presieduta dal professor Pisapia che, in più documenti, ha auspicato soluzioni in gran parte analoghe a quelle suggerite da questa Commissione e fatte proprie dal decreto.

Innanzitutto si colloca su tale linea la scelta di fondo di affidare le indagini in materia di criminalità organizzata alle procure distrettuali e di creare al loro interno dei gruppi di lavoro, denominati direzioni distrettuali antimafia, deputati alla trattazione congiunta dei procedimenti caratterizzati da mafia o da mafiosità. Si tratta - come è noto - della sostanziale istituzionalizzazione dell'esperienza dei *pool* antimafia. Si colloca sulla stessa linea, suggerita dalla vostra Commissione e dalla Commissione Pisapia, la scelta di ricercare soluzioni cosiddette «autoritative» agli eventuali contrasti, positivi o negativi, tra più uffici di pubblico ministero interessati a grandi indagini collegate. Sono scelte che rappresentano in modo sintomatico la particolarità di intenti che anima Parlamento e Governo (la vostra Commissione e i nostri Ministeri) in ordine alla necessità di interventi risoluti ed innovativi per impedire che permanga, o addirittura si accresca, quella specie di controllo di intere porzioni del territorio dello Stato da più parti lamentata e, con particolare incisività ed allarme, da parte del Capo della polizia, dei carabinieri o degli uffici giudiziari.

Naturalmente non è questo il momento per analizzare le ragioni per le quali la mafia ha raggiunto livelli di ampiezza così inquietanti. Penso che sia sufficiente dire che in ogni caso è evidente che ci si è avveduti troppo tardi o se ne è presa piena coscienza, per lo meno laddove era possibile assumere orientamenti e iniziative di prevenzione o di contrasto più efficaci o meno deboli di quelle relizzate nel passato. Comunque, sta di fatto che gli interveniti predisposti dal Governo negli ultimi tempi si muovono nella piena consapevolezza che le questioni da affrontare sono giunte ad una soglia di pericolosità mai prima presentata e nascono dall'assoluta comunanza di valutazioni da parte dei Ministeri competenti (in particolare da parte dell'onorevoli Scotti e da parte mia).

Del resto la presentazione contestuale di provvedimenti volti al potenziamento e alla razionalizzazione degli organi di prevenzione e di

investigazione è la prova migliore di questa comunanza di analisi e strategie.

Nella stessa direzione vanno i provvedimenti per coordinare le Forze di polizia (cui ho fatto cenno) ed altri provvedimenti che ricordo solo per titoli: le leggi per sciogliere i consigli comunali, l'ampia rotazione dei prefetti, le leggi per far decadere gli amministratori collusi, per assicurare la trasparenza degli appalti e - sul piano più diretto del Ministero di grazia e giustizia - gli inasprimenti penali, i prolungamenti modulati dei termini di custodia cautelare, il riesame dei presupposti dei tempi di concessione delle misure alternative e altri benefici carcerari, il potenziamento e l'ammodernamento delle strutture degli uffici, l'ampio processo di depenalizzazione dei reati minori (per consentire ai magistrati di concentrarsi su quelli di maggior allarme sociale), una più razionale distribuzione degli uffici giudiziari che (come è noto) vede su fronti esattamente opposti nelle richieste il Parlamento (in particolare gli onorevoli deputati della Commissione giustizia) e viceversa il Consiglio superiore della magistratura, con il quale ancora la scorsa settimana sono stato lungamente intrattenuto su questa materia.

Non c'è dubbio che l'impegno governativo espresso con questi interventi (e con altri a cui mi riferirò successivamente) non ha soltanto un intento di repressione, ma anche quello di ridare fiducia alla gente del nostro paese facendo crescere, attraverso esempi virtuosi e contagiosi, quel modo di indignazione, di protesta e di denuncia di cui vi sono stati esempi così positivi proprio di questi giorni. Penso in particolare alle denunce in pieno dibattimento dei commercianti di Capo d'Orlando.

Ognuno degli interventi citati è un tassello di un'analisi, di una strategia semplice e chiara. Qualsiasi sistema deve riuscire a contemperare le esigenze di garanzia delle libertà individuali e le esigenze di sicurezza della collettività e queste possono essere salvaguardate soltanto contrapponendo all'organizzazione del crimine l'organizzazione della sua prevenzione e repressione. Se il crimine è organizzato, a maggior ragione organizzata deve essere la risposta dello Stato.

Lo schema del decreto legislativo in materia di coordinamento nelle inchieste antimafia null'altro è che l'attuazione più diretta di questa volontà di creare un fronte compatto delle indagini contro il crimine organizzato, bandendo dal sistema superate o mal riuscite forme di frantumazione investigativa o di coordinamenti spontaneistici.

Naturalmente ciò presuppone un qualche mutamento culturale rispetto alla concezione, così comune negli anni passati, secondo cui la magistratura è un potere diffuso, poichè permanendo una tale visione anche culturale dei propri compiti, si fa più resistenza ad accettare l'impulso nella direzione di una organizzazione del potere d'indagine e del potere della pubblica accusa, premesse di una efficace azione repressiva.

È noto, e lo è in particolare a questa Commissione, che la fase delle indagini preliminari costituisce nel nuovo sistema, nel nuovo codice, il centro motore delicatissimo che presiede alla nascita e allo sviluppo del processo, sicchè quando l'ordito investigativo è carente sul piano della completezza, della funzionalità, della tempestività degli accertamenti, i

risultati che ne derivano conducono quasi sempre all'arresto del procedimento o ad epiloghi comunque insoddisfacenti sul piano della effettiva ricostruzione dei fatti e delle responsabilità. È proprio questo centro motore ad aver mostrato segni di inadeguatezza sul piano strutturale e funzionale nel proporsi come incisivo antagonista di quella sempre più complessa e sofisticata realtà che caratterizza la delinquenza organizzata. Infatti, di fronte a strutture dotate di mezzi finanziari enormi, dedite ad operare quasi sempre su dimensioni ultralocali, le indagini vengono spesso polverizzate in numerosi uffici del pubblico Ministero, senza che fra questi si stabilisca il necessario collegamento e ciò sia per la mancanza di un adeguato sistema di acquisizione e circolazione di notizie e di informazioni sia per la carenza di direttive unitarie che canalizzino e al tempo stesso rendano più fluidi gli accertamenti e gli atti di indagine. Manca una visione di insieme di fenomeni che richiedono, per il loro stesso carattere, un esame unitario e si sono quindi venuti a sommare una disarticolazione delle iniziative e una stasi negli accertamenti, se non addirittura contrasti deprecabili che hanno contribuito ad inceppare ulteriormente il già arduo svolgimento di indagini delicatissime. Forse uno degli esempi più clamorosi e recenti è proprio quello offerto dalla procura di Trapani. Dalla semplice lettura delle deposizioni rese dal procuratore della Repubblica e dal suo sostituto in questa Commissione e davanti al CSM e dalle necessarie iniziative adottate sia dal Consiglio superiore della magistratura sia dal Ministro, si ha la prova di come sia inconcepibile poter fronteggiare in qualunque modo ed anche soltanto attenuare la presa del crimine in una realtà certamente densa di fenomeni criminali come quella trapanese, se la procura sta nelle condizioni che a tutti quanti noi sono state rappresentate attraverso lo scambio di accuse di così ampia portata tra un capo della procura e il suo sostituto.

A differenza di quanti ritengono che si tratta di modificare il vigente codice di procedura penale nel suo spirito e nella sua sostanza, io penso che proprio se sviluppiamo con coerenza gli indirizzi del nuovo codice giungiamo alle conclusioni a cui era giunta, lo ripeto, la vostra Commissione nel gennaio del 1990 e ancora nel settembre scorso, a cui era giunta la commissione Pisapia e a cui è giunto più di recente il Governo. È anzi mia ferma opinione che, ove non introducessimo le modifiche che sono oggetto di questo schema di decreto legislativo, sarebbe lo stesso spirito della riforma processuale penale a risultare vanificato nei fatti e tradito. La scelta di fondo che deve essere compiuta, a parer mio, non consiste nell'attenuare e tantomeno nel sospendere, nell'abolire o nel rinunciare all'onere della prova, ma al contrario nell'elevare la capacità professionale di chi indaga e di chi ha la responsabilità dell'azione penale.

Per superare quella polverizzazione delle indagini, si è colta quindi un'indicazione largamente condivisa che consiste nel concentrare presso le procure distrettuali la gestione dei procedimenti per reati di stampo mafioso. Si sa che l'attuale disseminazione territoriale degli uffici di procura è una realtà in aperta antinomia rispetto alle esigenze di specializzazione e di coordinamento nonché a quella economia della giustizia che deve caratterizzare l'impegno della magistratura inquirente. E certo nessuno può dubitare che proprio questa polverizzazione

delle competenze, insieme alle caratteristiche quanto mai varie per organico, strutture specifiche, realtà che connotano i vari uffici di procura è tra le cause principali del funzionamento difettoso del coordinamento investigativo e della scarsa incisività complessiva delle indagini.

All'inizio abbiamo valutato le diverse scelte possibili, tra le altre, ad esempio, quella di concentrare le funzioni di specializzazione e coordinamento nelle procure generali. Si è poi deciso per le procure distrettuali essendo le più operative, mentre nel corso del tempo le procure generali sono venute via via perdendo il loro carattere operativo, concentrando quindi questo tipo di indagine nei capoluoghi di distretto; si ritiene che si raggiunga intanto una nuova ripartizione delle competenze ed anche si prefiguri un nuovo modulo organizzativo interno a ciascuna procura distrettuale proprio ai fini di una gestione più efficace delle indagini.

Ho accennato alla istituzionalizzazione dei gruppi di lavoro detti *pool* antimafia in direzioni distrettuali antimafia. Essa, così come la gestione congiunta delle indagini e l'individuazione di settori specializzati, era già stata preannunciata dal legislatore della riforma, laddove proprio facendo leva, e cito dalla relazione al nuovo codice, su «prassi già instauratesi specie in materia di criminalità organizzata», ha espressamente consentito ai titolari degli uffici del pubblico ministero di designare più magistrati addetti all'ufficio per le indagini e per il dibattimento.

Da tutto questo è scaturita la scelta di prevedere, come ho detto, che presso ciascuna procura distrettuale si costituisca un'apposita direzione distrettuale antimafia deputata alla gestione delle indagini sulla criminalità organizzata, in modo da completare quel quadro di interventi strutturali che possono assicurare coordinamento, professionalità ed efficacia all'attività del pubblico ministero.

Esigenze di funzionalità perfettamente intuibili hanno consigliato di prevedere che la nuova ripartizione delle competenze investisse anche il giudice per le indagini preliminari. Allo stato non è parso opportuno fare altrettanto per il giudice del dibattimento specie per ragioni non sottovalutabili di carattere organizzativo. Tuttavia a mio parere questo rimane un tema aperto e del resto è risultato tale nel lavoro preparatorio in sede di Governo e nella discussione che abbiamo avuto al Consiglio superiore della magistratura. Credo inoltre di dover ascoltare sempre su questo punto con la massima attenzione e interesse i suggerimenti della Commissione antimafia ed è poi mia intenzione presentarmi alla Commissione bicamerale che si occupa dell'argomento con la più ampia disponibilità su questa materia.

Tuttavia, indipendentemente dagli accorpamenti distrettuali, la lotta alla criminalità non potrebbe essere adeguatamente condotta senza introdurre una figura di pubblico ministero «centrale» o nazionale con funzioni di coordinamento e di impulso. Ecco perchè si è introdotto nello schema il riferimento ad una nuova figura di procuratore nell'ambito della procura generale presso la Corte suprema di cassazione, una figura che denominiamo «procuratore nazionale antimafia» perchè risponde a quel ruolo centrale di coordinamento amministrativo che il

nuovo organo del pubblico ministero è chiamato a svolgere nei procedimenti che riguardano i criminali organizzati.

Vi sono noti certamente il dibattito e le polemiche vivaci cui ha dato luogo l'annuncio di questa scelta che qua e là hanno finito per assumere, al di là del merito, connotazioni non di rado intrise di venature fortemente ideologizzate o di vacue dietrologie, essendosi da parte di taluni interpretata la modifica dell'ordinamento come un *vulnus* all'indipendenza della magistratura inquirente, obiezione questa che già più volte ho dovuto smentire come torno a fare, perchè sono consapevole che non bastano le rassicurazioni verbali che fanno salva l'autonomia della magistratura a sopire gli interrogativi cui ho fatto cenno.

Quindi bisogna guardare agli aspetti di contenuto per verificare se la proposta giustifica in qualunque modo preoccupazioni di questa natura.

Ebbene, a mostrare l'assoluta fondatezza di queste preoccupazioni stanno due considerazioni di fondo che è bene rimarcare e non dimenticare. Innanzi tutto, la nuova figura del pubblico ministero, questo procuratore nazionale antimafia, è organo di gestione diretta di indagini solo nel caso in cui sia stata disposta con decreto motivato e reclamabile l'avocazione stessa delle indagini e l'avocazione, come è noto, è un istituto tipico del processo che sottende a situazioni altrettanto tipizzate di inerzia nella conduzione dell'attività investigativa.

In secondo luogo, il procuratore nazionale antimafia non è al di fuori dell'ordinario modello che stabilisce l'articolazione dei vari uffici del pubblico ministero, ma si iscrive nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione. Quindi, non si tratta di un organo esterno all'ordinamento - controllato o controllabile dall'Esecutivo - ma si tratta di un organo interno all'attuale ordinamento e funzionalmente sorvegliato dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, non diversamente da come gli uffici del pubblico ministero a livello distrettuale sono sottoposti alla sorveglianza del procuratore generale presso la Corte d'appello. Si mantiene, quindi, quella che è la struttura binaria già esistente negli uffici del pubblico ministero nel nostro paese, che vede strutture operative, procure ordinarie distrettuali e ora anche la procura a livello nazionale e, dall'altra parte, le procure generali presso le Corti d'appello e la procura generale presso la Corte di cassazione, con queste funzioni di coordinamento e sorveglianza sulle strutture operative.

Ora, per tornare alla sostanza, è evidente che un fenomeno composto come il crimine organizzato richiede una struttura organizzativa che operi secondo linee di intervento dotate di coerenza, organicità, capacità di programmazione e che, nello stesso tempo, siano idonee a correlare attraverso tutte le cerniere necessarie, l'attività di prevenzione tipica della polizia di sicurezza e, in particolare, da oggi tipica della Divisione Investigativa Antimafia con quella di indagine riservata alla direzione del pubblico ministero.

È altrettanto evidente, d'altra parte, che quelle linee debbano a loro volta coniugarsi con l'attività di indirizzo e di impulso che la Costituzione riserva al Parlamento e al Governo, affinché l'ordine e la sicurezza pubblica e gli altri valori di rango costituzionale ricevano un

ristoro effettivo e non verbale. Tutto questo non significa modificare l'assetto istituzionale, nè evocare interferenze tra i poteri dello Stato poichè, al contrario, le rispettive attribuzioni e la reciproca autonomia vengono ad essere esaltate proprio quando l'unità degli obiettivi non resta racchiusa sterilmente all'interno di tante, separate, incomunicabili monadi istituzionali.

Tuttavia ho già detto al Consiglio superiore della magistratura e anche in altra sede che - pure essendo perfettamente convinto dell'utilità di stabilire dei collegamenti, delle comunicazioni, un circuito di comuni responsabilità tra Governo, Parlamento e magistratura del pubblico ministero e, naturalmente, Forze dell'ordine, se si teme in qualunque modo che ciò possa sfiorare o limitare il tema dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, poichè ciò che più preme al Governo è l'essenza di questo provvedimento e le novità di carattere organizzativo, coordinamento e specializzazione che ne possono derivare, laddove si accenna nel decreto legislativo, al fatto che gli indirizzi governativi approvati dal Parlamento debbano essere tenuti in conto dal procuratore nazionale antimafia - questo riferimento può essere agevolmente espunto dallo schema, potendosi sin d'ora assicurare un pieno e preventivo accordo di parte governativa a una soluzione del genere.

Il procuratore nazionale antimafia - come ho detto - è posto al vertice di un'apposita direzione nazionale istituita nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione. Quindi, non si tratta del capo di un ufficio della procura generale, bensì di un nuovo organo di procura costituito presso un ufficio già esistente. La specificità dei compiti affidati al procuratore nazionale spiega poi i particolari criteri di valutazione che devono presiedere alla sua nomina, così come a quella dei sostituti addetti alla direzione nazionale. Non dimentichiamo che si tratta, in un certo senso, di sostituti un po' particolari se fanno parte non di una ordinaria procura e neppure di una procura distrettuale, bensì di una Direzione che ha compiti di monitoraggio, di intervento e, come vedremo in alcuni casi ben determinati, di applicazione e di avocazione. Penso che per farne parte dovrebbe contare non la semplice anzianità nel ruolo. Qui sì, ammetto che potrebbe essere questa l'occasione favorevole per vedere se nell'amministrazione della giustizia e nell'organizzazione giudiziaria sia possibile superare quel vero e proprio tabù che ha escluso da questa istituzione - unico caso al mondo - il criterio del merito nel determinare le carriere.

PRESIDENTE. Non solo nella magistratura.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Non solo nella magistratura, ma è l'unica magistratura al mondo che lo ha escluso in modo così tassativo.

Penso che dovrebbero essere privilegiate più che l'anzianità, l'esperienza, le funzioni inquirenti o istruttorie esercitate per un congruo periodo, le attitudini, la capacità organizzativa, le esperienze maturate nella trattazione dei procedimenti relativi alla mafia.

In altri termini, si vuole che la scelta del procuratore nazionale e dei magistrati addetti cada su persone dotate al massimo livello di

quelle specifiche doti professionali che costituiscono la necessaria premessa perchè il nuovo organo possa svolgere efficacemente i compiti che gli sono affidati.

Allo scopo di assicurare il ricambio e impedire una eccessiva personalizzazione di questo incarico, è stato previsto che esso abbia durata temporanea, anche se per un periodo adeguato rispetto alle finalità che si intendono perseguire. Il rigore di questa previsione è stato temperato con la possibilità del rinnovo per una sola volta, in considerazione del fatto che contingenze di vario genere possono rendere ben preferibile la scelta di non interrompere la continuità di una direzione che abbia offerto risultati positivi.

La rassegna delle funzioni esercitate dal procuratore nazionale antimafia riposa sulla funzione di coordinamento investigativo che il procuratore è chiamato a svolgere per i procedimenti riguardanti delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis del codice di rito. Un coordinamento che prende a riferimento non solo le tradizionali ipotesi in cui uffici diversi e il pubblico ministero procedono a indagini collegate, a norma dell'articolo 371 del codice di procedura penale, ma una più generale funzione di impulso che tenga conto, anche, dei programmi di investigazione di ampio respiro e della necessità di ottimizzare l'impiego della polizia giudiziaria e, soprattutto, l'impiego della nuova DIA.

A quest'ultimo riguardo, si è anzi ritenuto opportuno prevedere espressamente che il procuratore nazionale antimafia dispone della appena istituita Direzione Investigativa Antimafia nonché dei servizi centrali e interprovinciali delle Forze di polizia, impartendo le opportune direttive volte ad assicurare il coordinato e funzionale impiego di simili strutture che, per la loro elevatissima specializzazione, si presentano come le più idonee a garantire tempestività e completezza nelle indagini sul crimine organizzato. È evidente che l'ampiezza dei compiti è tale da non poter essere affrontata senza un adeguato supporto di magistrati e di strutture e senza un esauriente bagaglio di notizie e informazioni, non solo e non tanto sullo sviluppo dei singoli procedimenti quanto, soprattutto, sull'andamento complessivo del fenomeno criminale, della criminalità organizzata. Da qui, la necessità di affidare al nuovo organo il compito di curare, fra l'altro, l'acquisizione e l'elaborazione dei dati, quella banca dati tante volte sollecitata che qualcuno, evidentemente, deve organizzare e, in qualche misura, sorvegliarne sia l'accesso, sia la fuoriuscita di informazioni, posto che solo un'analisi globale del fenomeno può fornire una efficace politica di programmazione delle indagini.

Gli strumenti operativi di cui il procuratore nazionale dispone per realizzare questi obiettivi sono sostanzialmente tre.

Il primo è costituito dalle direttive che il procuratore può impartire ai procuratori distrettuali in tema di coordinamento, in tema di migliore impiego delle Forze di polizia, ma anche per prevenire o dirimere contrasti, non tanto su «chi» debba procedere, ma su «come» occorra muoversi per rendere effettivo il coordinamento nell'attività di indagine.

È un tema che presenta aspetti di indubbia delicatezza, giacchè per questa via si offrono al procuratore nazionale spazi per una interferenza sulle stesse modalità di gestione dell'indagine, ma sono preoccupazioni

che devono cedere il passo di fronte alla ineliminabile esigenza di prefigurare un intervento esterno quando gli organi dell'indagine si imbattano in stasi e poi in paralisi a causa di difetto di coordinamento, o peggio perchè hanno dato vita ad iniziative tra di loro in contrasto.

Un altro strumento di cui dispone il procuratore nazionale è quello della possibilità di applicare magistrati addetti alla direzione nazionale o alle direzioni distrettuali antimafia nei casi e con le modalità previste dal nuovo articolo 110-bis dell'ordinamento giudiziario (è l'articolo 11 di questo decreto). Si tratta di un'innovazione che è apparsa necessaria al fine di soddisfare specifiche e contingenti esigenze investigative processuali, in modo da realizzare una opportuna e calibrata flessibilità di impiego di magistrati, che per specifiche attitudini e professionalità rappresentano la più qualificata struttura per affrontare qualsiasi grave emergenza.

In buona sostanza questa esigenza nasce proprio dall'esperienza: visitando gli uffici giudiziari del Mezzogiorno, Gela, Caltanissetta, Locri, Palmi, Reggio ma anche Trapani e Catania vien fatto di interrogarsi su chi faccia realmente le indagini; sono questi uffici in condizione non di aspettare il nuovo colpo della mafia, ma di darsi un minimo di programmazione? Stiamo parlando di uffici collocati nelle zone a più alta densità mafiosa; ad Agrigento, ucciso Livatino, chiamato Sajeva a lavorare al Ministero dopo ripetute minacce, chi fa le indagini antimafia? A Trapani, nella condizione in cui sappiamo essere la Procura, chi fa le indagini? A Caltanissetta chi è in condizioni di muovere iniziative nei confronti della mafia? Il giovane sostituto procuratore che si è comprato da solo un computer? Una ragazza auditrice giudiziaria che è in attesa di trasferimento? E a Locri e a Palmi, con la lodevole e unica eccezione di Cordova, chi fa le indagini contro la 'ndrangheta? Sono queste le condizioni reali di partenza rispetto alle quali l'istituto della applicazione può offrire un sostegno, un punto di appoggio, un orientamento di almeno temporanea iniziativa.

L'ultimo e più radicale strumento offerto al procuratore nazionale è quello di poter disporre la avocazione delle indagini nei casi in cui non siano state osservate le direttive impartite, o non si sia efficacemente realizzato il coordinamento investigativo. Meritano di essere segnalate due circostanze; da un lato il decreto motivato di avocazione - strumento certamente potente nelle mani del procuratore nazionale - è tuttavia reclamabile davanti al procuratore generale presso la Corte di cassazione, così da assicurare un immediato controllo all'interno della stessa organizzazione del pubblico ministero. Sotto altro profilo - a rimarcare la gravità del provvedimento - l'avocazione non è frutto di una scelta formalistica e «cartolare», ma scaturisce da una approfondita verifica sul campo che il procuratore nazionale o un suo delegato deve compiere *in loco*, così da assumere, attraverso contatti diretti con l'ufficio del pubblico ministero, tutte le necessarie informazioni.

Disposta poi, eventualmente, l'avocazione, il procuratore nazionale antimafia o il magistrato da lui designato non possono delegare altri uffici del pubblico ministero per il compimento degli atti di indagine, restando altrimenti vanificata all'atto pratico la stessa ragione d'essere del provvedimento.

La soluzione che ho definito estrema dell'avocazione - speriamo di non dovervi ricorrere - è parsa preferibile rispetto ad altre, che pure erano state prospettate in sede autorevole, volte a prevedere che, in caso di inosservanza delle direttive specifiche, fosse individuata dal procuratore generale presso la Corte di cassazione o da quello nazionale un procuratore distrettuale coordinatore. Si è però preferito concepire la strada dell'avocazione a livello nazionale anzichè quella di un passaggio a livello di procure distrettuali, perchè è parso difficile che le esigenze a livello di coordinamento potessero essere soddisfatte prevedendo che proprio uno dei procuratori in contrasto con un altro coordinasse l'altro o gli altri. E ciò specie tenendo conto dell'inesistenza di un rapporto di sovraordinazione tra procuratori distrettuali e quindi della difficoltà obiettiva di individuare i criteri cui il procuratore generale o quella nazionale avrebbero dovuto ispirarsi nella individuazione del procuratore cui affidare il coordinamento. Fermo restando il pericolo di dare, attraverso quella strada, al procuratore individuato la possibilità di scegliere i suoi interlocutori privilegiati prestando così il fianco a quei sospetti che per lungo tempo hanno reso così difficile la gestione dei processi di maggiore rilievo.

Nè si può tacere che la scelta dell'avocazione è, nella sostanza e in concreto, alternativa rispetto a quella dell'applicazione, presso l'una o l'altra procura distrettuale e da parte del procuratore nazionale, di uno dei suoi sostituti: una applicazione che per i motivi che ho detto, e che dirò più ampiamente è proprio finalizzata a soddisfare esigenze di coordinamento non soddisfatte.

Il regime delle applicazioni è quello più rappresentativo della volontà di evidenziare la flessibilità di impiego che deve caratterizzare l'attività dei magistrati del pubblico ministero deputati a questi compiti. Nello schema si stabilisce che il procuratore nazionale antimafia può disporre, in determinate ipotesi, la temporanea applicazione di magistrati della Direzione nazionale antimafia e delle direzioni distrettuali antimafia nonchè, con il loro consenso, anche di magistrati addetti alle altre procure della Repubblica presso i tribunali. Abbiamo insistito sul fatto che debba esservi consenso perchè l'applicazione determina un sia pur temporaneo allontanamento dalla sede naturale di servizio; diversa, invece, è la situazione per i magistrati addetti alla direzione nazionale o alle direzioni distrettuali antimafia, giacchè gli stessi si trovano inseriti in strutture in conseguenza della loro dichiarata disponibilità: la partecipazione alle direzioni antimafia è come noto volontaria.

Le diverse ipotesi in presenza delle quali il procuratore nazionale può adottare il provvedimento di applicazione sono tutte riconducibili all'unico denominatore della eccezionalità e temporaneità: l'applicazione, infatti, può essere disposta nei casi di procedimenti particolarmente complessi o che richiedono specifiche competenze professionali, ovvero quando sussistono protrate vacanze di organico.

Come è noto il Governo ha reiterato e il Parlamento sta per approvare - mi auguro oggi pomeriggio stesso alla Camera dei deputati - il decreto che consente al Consiglio superiore della magistratura i trasferimenti di ufficio di alcuni magistrati. Questo decreto lo abbiamo fatto a maggio e come ho già fatto osservare, senza polemiche ma con una obiettiva contestazione al Consiglio superiore della magistratura,

non è stato effettuato nessun trasferimento d'ufficio e quindi continuiamo ad avere vuoti di organico in una misura superiore al 20 per cento in tutti gli uffici più esposti, e viceversa una parte consistente dei posti coperti in organico sono coperti da giovanissimi uditori.

In definitiva, oltre le vacanze di organico, o perchè sussiste una inerzia nella conduzione delle indagini, o perchè ci sono contingenti ed esigenze investigative processuali, sono tutte ipotesi nelle quali si può adottare il provvedimento di applicazione; è una gamma abbastanza ampia di situazioni tuttavia tipizzate, che permettono al procuratore nazionale di impedire, attraverso le applicazioni, il protrarsi di evenienze tutte molto pregiudizievoli ai fini del buon governo delle indagini.

Concludendo su questo punto, da più parti si è fatto richiamo alla circostanza che lo schema di decreto legislativo incide sui rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero. Ebbene, non vi è dubbio che abbiamo inteso sanare i non pochi risvolti problematici che hanno sin qui caratterizzato i rapporti fra i due organi di indagine nello svolgimento delle inchieste sulla criminalità organizzata. Come è noto, il nuovo codice, iscrivendo la polizia giudiziaria nel novero dei soggetti del procedimento, ha inteso rimarcare il rilievo che la stessa assume nella fase che precede l'esercizio dell'azione penale, rendendo evidente come l'intima correlazione funzionale, che deve legare fra loro polizia giudiziaria e pubblico ministero nella attività di indagine, non consenta più di riguardare la polizia giudiziaria come semplice delegato del pubblico ministero. La nuova dinamica delle indagini postula, quindi, al di fuori di qualunque arcaico schematismo, una intima e tendenzialmente informale circolazione di notizie, idee e spunti investigativi, tra l'organo che dirige l'attività di indagine e quello chiamato a collaborarvi, in modo tale da consentire al titolare dell'azione penale di fruire di un materiale che concretamente lo orienti verso le scelte da adottare e non gli imponga, dopo una sterile e formalistica sequenza di atti, un sostanziale abbandono del *munus* che l'ordinamento gli conferisce.

Alla mancanza di una reale opera di programmazione e di coordinamento nella direzione delle indagini, ed al conseguente ristagno di iniziative ad ampio spettro, ha così finito per corrispondere, nelle Forze di polizia, un frustrante senso di disorientamento e di scarsa incisività, proprio nei settori di indagine in cui maggiore è stato lo sforzo investigativo e più elevato l'impegno umano e materiale. Il provvedimento che qui si illustra mira, quindi, a rimuovere tale pericolosa *impasse*, e ad impedire spazi a quelle istanze volte a reintrodurre nel sistema una ormai inconcepibile fase di «preistruzione» autonoma della polizia giudiziaria, che finirebbe ineluttabilmente per offuscare il ruolo direttivo del pubblico ministero, appiattendolo al rango di passivo fruitore del materiale di indagine raccolto prima e al di fuori del suo intervento.

È evidente che, in mancanza d'altro, questa diventerebbe la sola strada percorribile. Come ho detto al Consiglio superiore della magistratura, noi sviluppiamo con coerenza l'impianto del nuovo codice di procedura penale che fa del pubblico ministero il vero titolare delle indagini oltre che il promotore dell'azione penale; lo sviluppiamo coerentemente al fenomeno del crimine organizzato, dando coordina-

mento e organizzazione nonchè un principio gerarchico agli uffici secondo la struttura binaria che questi uffici hanno anche nell'ordinamento attuale. Se si dovesse malauguratamente respingere una tale ipotesi, presto o tardi, volenti o nolenti ne deriverebbe inesorabilmente un duplice regresso, rispetto all'indagine strettamente di polizia per un verso e d'altra parte attraverso un tentativo, anzichè di elevare la professionalità dell'investigazione, di abolire l'onere della prova per poter svolgere più facilmente le indagini che non si sanno fare.

D'altra parte, la nuova organizzazione degli uffici del pubblico ministero soddisfa anche l'esigenza, unanimemente avvertita, di utilizzare nel modo più coerente e funzionale le nuove strutture altamente specializzate che, in tempi assai recenti, sono state create nelle e tra le Forze di polizia per affrontare adeguatamente il fenomeno della criminalità organizzata. Da qui la necessità di prefigurare uno stabile collegamento non solo tra gli uffici del pubblico ministero e, nell'ambito di ciascuno di essi, tra i singoli magistrati che compongono la direzione distrettuale antimafia, ma anche tra i diversi uffici impegnati nelle indagini ed i vari organismi di polizia, nel quadro delle direttive impartite a tal fine dal procuratore nazionale antimafia.

Si intende così saldare, all'interno di un unico plesso investigativo, il bagaglio di esperienze, professionalità e ruoli diversificati, così da rendere unitaria e armonica la risposta istituzionale al crimine organizzato che, per quanto si è detto, non consente più interventi settoriali o, peggio, di tipo interlocutorio.

Un'ultima indicazione ritengo di dover dare con riferimento ai perchè della scelta della procedura di cui all'articolo 7 della legge di delega. Si è trattato di una scelta diretta a coniugare assieme cautela e agilità nell'intervento. Cautela, rispetto alla necessità di assicurare, su un tema di tale delicatezza, un adeguato, pronto e in qualche modo preventivo controllo parlamentare; agilità, rispetto alla necessità di consentire che al più presto i nuovi organismi abbiano a funzionare nel rispetto dei principi codicistici.

Anche qui devo respingere le obiezioni che invece hanno invocato la preferenza per un decreto urgente, contemporaneamente elevando alti lai, circa la pericolosità della nuova struttura prevista, non si può contemporaneamente dire che quello che si sta facendo è molto pericoloso e poi lamentare che non sia già stato fatto per decreto, nel qual caso evidentemente la direzione nazionale antimafia sarebbe già operante, con una serie di problemi non secondari come quelli che sarebbero derivati dal fatto che il Consiglio superiore della magistratura non sarebbe stato comunque in condizioni entro questi termini di dar vita ad una simile struttura. Naturalmente è del tutto chiaro che anche questa innovazione, pur così importante e di così vasta portata, non può vivere a sè stante, ma deve trarre linfa da quel complesso degli altri interventi sul codice di procedura penale e sulle norme ad esso complementari già evidenziati da questa Commissione nella sua relazione e sui quali mi sono già pronunciato nella mia recente audizione. Mi riferisco, in specie, agli interventi in materia di utilizzazione delle prove di altri procedimenti, ad una nuova e più agile disciplina dell'udienza preliminare e dell'incidente probatorio oltrechè, infine, ad

un maggior peso probatorio delle acquisizioni compiute nel corso delle indagini preliminari.

Per concludere, ritengo di poter dire che l'iniziativa presa dal Governo si fonda, quanto ai suoi aspetti procedurali non meno che a quelli di merito, su un'attenta ponderazione delle possibilità offerte dall'ordinamento nel suo complesso, avuto riguardo in primo luogo ai profili costituzionali.

È una linea che venne seguita con successo già nella lotta al terrorismo, quando si riuscì a contrastare i gravissimi pericoli con provvedimenti che non portarono a «strappi» rispetto a quella legalità formale e sostanziale dell'agire pubblico che è stata e deve restare una connotazione fondamentale della nostra Repubblica. Ma come già allora, dobbiamo riuscire adesso ad essere efficaci, ed il modo per riuscirci è far operare insieme, con unità di interventi e azioni coordinate, le Forze di polizia e la magistratura.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro di grazia e giustizia e do la parola al ministro Scotti il cui intervento sarà più stringato poichè egli mi ha comunicato l'intenzione di tornare sui singoli argomenti in sede di conclusione.

Prima di cedergli la parola, saluto il sottosegretario per l'interno Spini che è presente alla nostra riunione.

SCOTTI. Nel corso del mio intervento farò riferimento a gran parte dell'analisi svolta dal collega Martelli rispetto al quadro complessivo dei provvedimenti che il Governo è andato adottando nel corso degli ultimi mesi e che hanno trovato in parte conferma attraverso l'approvazione del Parlamento. Qualora si analizzassero soltanto questi provvedimenti senza inquadrarli complessivamente nell'ambito di tutti gli interventi predisposti si rischierebbe di non avere una visione esatta della strategia che si intende perseguire.

Faccio riferimento a tre provvedimenti. Il primo è quello relativo all'aumento dell'organico delle Forze di polizia su cui non aggiungo nulla. Vi è poi il provvedimento predisposto dal Ministro di grazia e giustizia, d'intesa con il Ministro dell'interno, relativo al problema delle estorsioni, attualmente all'esame del Senato; anche su di esso non aggiungo parola. Vengo direttamente al provvedimento che riguarda le disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata. Abbiamo cercato di dare una risposta al tema del coordinamento. Già il Parlamento ha dato il via ad un esperimento di coordinamento, attualmente in corso, nel controllo del territorio e nei prossimi mesi saremo in grado di sottoporre al Parlamento stesso un rapporto che sottolinei limiti e positività dell'esperimento nonché le esigenze di ulteriore avanzamento nella direzione intrapresa.

Desidero sottolineare tre aspetti specifici del provvedimento attualmente all'esame della 1^a Commissione del Senato.

Si è data grande attenzione alla costituzione del nuovo organismo DIA, su cui riferirò fra poco, sottovalutando l'istituzione di un organismo collegiale denominato Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, che ha la funzione di realizzare un coordinamento, non

di attività, bensì di compiti e di funzioni. In altre parole il Consiglio generale deve fissare una strategia anticrimine, definire degli obiettivi da assegnare a ciascuna Forza di polizia, razionalizzando l'impiego delle risorse e dei mezzi disponibili sul fronte della lotta alla criminalità organizzata, e quindi rendere possibile il controllo sull'attuazione e in definitiva sui risultati conseguiti da ciascuna Forza di polizia.

Questo, sia al fine di rimuovere le eventuali carenze o inefficienze che si dovessero riscontrare sia per assumere - dice il decreto stesso - i provvedimenti necessari anche ad accertare le responsabilità e le inadempienze.

Oggi ci troviamo in una situazione di carenza di strategia complessiva e di responsabilizzazione di ciascun Corpo di polizia rispetto ad obiettivi specifici, quindi della possibilità di chiamarli a rendere conto, anche in termini di responsabilità specifica. È un punto su cui non voglio aggiungere parola, ma rappresenta un cambiamento, anche di filosofia, da un coordinamento di attività ad un coordinamento di funzione e di ruoli delle singole Forze di polizia.

In secondo luogo, abbiamo valutato che la lotta alla criminalità costituisce un'emergenza che mina la stessa difesa della convivenza civile, le libertà e la libera determinazione delle istituzioni democratiche. Perciò chiamiamo in causa i due Servizi segreti, uno sul versante esterno, l'altro sul versante interno, ad operare all'interno di una strategia e rispetto a compiti ben definiti.

Il terzo aspetto è l'istituzione di un'unità operativa interforze. A questo proposito vorrei sottolineare due elementi. Intanto, non si tratta di un organismo che si sovrappone ad altri, bensì di un organismo, costruito all'interno dell'ordinamento, cioè all'interno del dipartimento di pubblica sicurezza, che chiama in causa, per poter operare, l'attività di tutte le strutture esistenti all'interno dei Corpi di polizia e dunque, sul piano operativo, rappresenta lo stretto legame che viene a realizzarsi con gli altri organi e reparti di polizia, sulla base del dovere di ciascuno di essi di informare la DIA ogni volta che si imbatte in un caso, in un fatto che configura un delitto di mafia o di criminalità organizzata; inoltre la possibilità da parte della DIA di utilizzare tutte le strutture per lo svolgimento dei compiti già assegnati.

La questione più delicata - è stata posta anche in questi giorni - riguarda il rapporto tra la DIA e l'Alto commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza di tipo mafioso, il cui coinvolgimento nella definizione delle linee di riorganizzazione delle strutture delle Forze di polizia e del coordinamento delle medesime appariva certamente ineludibile.

Di fronte a tale problema vi erano due strade: il rafforzamento del ruolo di detto organismo, con l'accentramento in esso delle nuove funzioni, oppure la soppressione *tout court* dell'organismo, con netto privilegio per la logica del superamento della straordinarietà degli strumenti di lotta al fenomeno mafioso. Questa filosofia aveva portato alla costituzione dell'organo (cioè quella di una struttura straordinaria, con poteri eccezionali).

Dopo una lunga ed approfondita riflessione, si è convenuto sull'ipotesi, recepita poi dal decreto, che riteniamo praticabile in questa fase in quanto rappresenta i vantaggi maggiori.

Per ragioni di tempo non voglio analizzare le ipotesi di cui prima parlavo, cioè di una concentrazione di tutte le funzioni nell'Alto commissario, ovvero di una cancellazione *tout court*. Mi soffermo invece sulla soluzione da noi adottata.

Essa non pregiudica l'eventuale successiva soluzione definitiva, ma compie un primo passo, trasferendo l'organismo dell'Alto commissariato all'interno dell'ordinamento, quindi all'interno del dipartimento di pubblica sicurezza. Si unificano inoltre gli uffici dell'Alto commissario e della DIA. L'Alto commissario conserva i poteri straordinari ad esso attribuiti dalla legge, mentre la DIA, in quanto struttura dell'Alto commissario, può utilizzare quei poteri nell'ambito della propria attività di investigazione (preliminare e definitiva) e di indagine.

Dunque, in tale modo abbiamo risolto tre problemi. Abbiamo avviato il processo di riassorbimento nell'ordinamento delle strutture straordinarie. Abbiamo conservato, nella fase attuale, i poteri dell'Alto commissario ma nel contempo abbiamo unificato gli uffici. Infine abbiamo riportato tutto all'interno del dipartimento di polizia. Si ha quindi una responsabilità di direzione generale dell'Alto commissario e una responsabilità operativa investigativa di colui che è stato chiamato e proposto, dal punto di vista operativo, a dirigere il funzionamento della DIA.

Vi è una serie di questioni che forse potremmo esplicitare meglio, ma mi accingo a concludere per onorare l'impegno preso con il Presidente.

Vi è un ultimo elemento da sottolineare. Abbiamo evitato di definire per legge l'organizzazione e il funzionamento della struttura, stabilendo nel decreto-legge solo i principi e demandando invece a decreti di attuazione le restanti disposizioni, per avere quel grado di elasticità e di adattabilità all'evoluzione che si verificherà, sulla base della sperimentazione concreta. Due punti voglio sottolineare, concludendo. Il primo è il personale. Non abbiamo accolto il principio che siano i Corpi di polizia ad indicare le persone; riteniamo piuttosto che debbano essere i responsabili della DIA a selezionare le persone, sulla base della domanda volontaria di coloro che si ritengono disponibili a svolgere tale tipo di lavoro.

In secondo luogo, abbiamo previsto una Direzione che chiamasse in causa le persone più rappresentative sia dei carabinieri, sia della polizia, in modo tale da assicurare, anche attraverso la scelta delle persone, la possibilità di mobilitare i Corpi.

Le due persone che sono state chiamate a presiedere la DIA sono persone che all'interno dei rispettivi Corpi hanno un tale prestigio e una tale capacità di presenza che certamente realizzano non solo in termini istituzionali, ma anche personali un ricordo molto forte nella necessaria strada di mobilitare i Corpi stessi.

Voglio concludere il mio intervento affermando che abbiamo imboccato una strada estremamente impegnativa nell'insieme delle misure adottate e non in queste soltanto, che richiede un gran cambiamento di cultura e di attitudine da parte di tutti.

Ho respinto con molta forza tutte le osservazioni - e lo farò anche in futuro - che mi verranno rivolte in nome della salvaguardia di prerogative o privilegi di questo o di quel Corpo così come essi sono. Se

i ragionamenti avvengono sulla base dell'efficienza complessiva del sistema, questi saranno accolti positivamente. Ma se - come è apparso - ciascuno è andato a rivendicare nelle proprie leggi di origine uno *status* ed una prerogativa esistente, la situazione è di una inefficacia e di un fallimento totale sul piano del coordinamento, così come definito dalle leggi precedenti.

Quindi, o abbiamo il coraggio di rompere con logiche di corporazione e di tutela delle singole corporazioni - e allora potremmo ottenere un qualche vantaggio in questa direzione - oppure sia il Ministro sia altre persone saranno immediatamente costrette a leggere rapporti sovrapposti delle Forze di polizia, che sostanzialmente ripropongono un quadro di frammentazione di fronte ad un'efficace capacità di organizzazione del crimine.

Tutta questa struttura di coordinamento indicata poc'anzi ha intanto ragione di essere in quanto trova poi il corrispettivo nelle decisioni assunte per l'ordinamento giudiziario. Non avrebbe senso essersi mossi sul terreno del coordinamento nella fase di investigazione preliminare e di indagini di polizia giudiziaria se contemporaneamente non si fossero adottate tutte le misure riferite dal Ministro di grazia e giustizia.

Le due cose si tengono strettamente insieme, certamente hanno logiche, normative e ragioni tutte diverse, ma nella realtà pratica di tutti i giorni esse costituiscono una continuità di azione e di contrasto alla criminalità organizzata che credo sia il dato più significativo delle misure che il Governo ha adottato.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro dell'interno per la sua esposizione. Chiedo ai colleghi se hanno delle domande da rivolgere ai Ministri.

VIOLANTE. Signor Presidente, interverrò per il Gruppo al quale appartengo sulle questioni poste dalla relazione dell'onorevole Martelli, mentre il collega Vetere interverrà su quelle poste dal ministro Scotti.

Abbiamo apprezzato il dinamismo con il quale si è caratterizzato l'intervento sia del ministro Scotti sia del ministro Martelli rispetto ai loro predecessori, ma si tratta di una questione che non li riguarda. Infatti i Ministri che li hanno preceduti non avevano mai manifestato questo dinamismo nei confronti delle questioni che abbiamo dinanzi.

Proprio per questo guardiamo con particolare attenzione e siamo preoccupati sia per quanto riguarda la proposta avanzata dall'onorevole Martelli, sia per quella dell'onorevole Scotti, sul piano dell'efficacia di tali misure se non interverranno alcune correzioni, una parte delle quali è stata annunciata in questa Aula dal ministro Martelli. Prendo atto con piacere della disponibilità da lui manifestata in ordine alla abolizione dell'aspetto di indirizzo del Parlamento, in ordine alla possibilità di trasferire la competenza anche per i tribunali per evitare che vada annullato il lavoro delle procure distrettuali.

Vi è anche un terzo punto, che ora mi sfugge, sul quale il Ministro ha espresso disponibilità.

Di conseguenza, prendiamo atto di tutto questo, ma ci preoccupa un profilo di funzionalità e di efficacia. Siamo perfettamente d'accordo

che qui dobbiamo attivare un circuito di fiducia tra le istituzioni e la società civile; è questo il nodo politico.

Proprio per questo l'esperienza dell'Alto commissariato ci dice che, pur avendo concentrato il massimo di poteri, abbiamo oggi un Ministro dell'interno che riconosce il fallimento di quel tipo di coordinamento.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Se si parla di fallimento non si può usare lo stesso argomento due volte in modo contrario, perchè l'Alto commissario fallì, o si ritenne che dovesse fallire, e fu fatto anche fallire in misura anche dalla stessa magistratura.

VIOLANTE. Io parlavo anche del problema del coordinamento. Quando si sovrappone un istituto ad un altro già esistente senza il disboscamento, credo che aumenti la confusione e non si crea una situazione di ordine; questo è il punto.

E credo che qui l'Alto commissariato sia venuto meno. Vi sono poi colpe soggettive ed oggettive, intralci posti da vari uffici. Hanno intralciato tutti quel lavoro: polizia, carabinieri, Guardia di finanza e magistratura. Sappiamo bene cosa è successo; vi sono stati gravissimi errori e distorsioni anche nella gestione di quell'istituto.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. In quel caso l'errore è stato di accentuare contemporaneamente il potere del pubblico ministero nella direzione effettiva delle indagini, dopo aver fatto dell'Alto commissario una struttura completamente separata dal pubblico ministero.

VIOLANTE. Ministro Martelli, il pubblico ministero non c'entra nulla con tale questione, perchè l'Alto commissariato fu istituito sotto il vecchio codice di rito.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. La stessa magistratura tolse magistrati all'Alto commissariato.

VIOLANTE. Certo, ma non c'entra il pubblico ministero, perchè l'Alto commissario non era un pubblico ministero, bensì un organo di polizia.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Proprio per questo non ha funzionato, perchè non si può contemporaneamente con legge delegare il pubblico ministero a questo compito, e dall'altra parte creare una struttura senza quest'ultimo.

VIOLANTE. Onorevole Martelli, ho molto spesso apprezzato la sua non conoscenza delle questioni tecniche, perchè le consente di avere uno spazio che, chi se ne occupa da tanti anni, non ha. Però, c'è anche un versante positivo nel conoscere specificamente i problemi, e cioè che non si può confondere l'attività di polizia con quella giudiziaria, perchè altrimenti non ne usciamo più! Se non distinguiamo nettamente ciò che deve fare la polizia, ciò che deve fare

la procura e ciò che deve fare il giudice, francamente non capiamo più nulla, tenendo presente che i processi accusatori moderni dei paesi civili distinguono nettamente polizia e pubblico ministero. Sono i processi inquisitori e autoritari che confondono procura e polizia! A tal proposito vi sono delle posizioni non discutibili. Ciò che rende la polizia debole è avere il magistrato sulle spalle, perchè ciò che è compito del magistrato non è compito della polizia. Quando si confondono queste due cose nascono dei pasticci.

Il punto debole di tale questione complessiva è che costruiamo una Procura sulle spalle della polizia. Questo è un punto debole e non funzionerà, perchè il parallelismo è un fatto architettonico e non funzionale. O la polizia ha un margine d'azione, come l'ha in tutti i processi accusatori, superato il quale interviene il procuratore e poi il giudice, oppure vi è un tipo di confusione tale di responsabilità di funzioni e di educazione...

ALAGNA. Questo doveva essere detto nel nuovo codice di procedura penale!

VIOLANTE. Ciò è avvenuto. Invece, quest'ultimo è stato interpretato malissimo sia dalle procure, sia dalla polizia, perchè quest'ultima - e il ministro Scotti ne è testimone - oggi si sente assolutamente demotivata dal fatto che è costretta a seguire - perchè la procura impone questo - dettagliatamente determinate indicazioni.

Con il procuratore nazionale sarà ancora peggio, perchè su questo organismo si concentrano poteri anche di prevenzione. Infatti, un altro degli errori gravi dal punto di vista teorico e costituzionale che è stato fatto in quel testo è di aver confuso poteri di prevenzione e poteri giudiziari.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. No.

VIOLANTE. Si dice due volte, a proposito del procuratore generale, che deve seguire gli indirizzi in materia di prevenzione del Parlamento.

Ma quando si pone la DIA alle dipendenze del procuratore nazionale, essa ha una sezione apposita per la prevenzione.

Poi non so come farà la DIA ad avere quattro capi contemporaneamente, ma su questo aspetto interverrà poi il senatore Vetere. La DIA ha quattro capi, anzi cinque visto che adesso avete inserito anche Di Gennaro (ha l'Alto commissario, il generale Tavormina, poi il vice di Tavormina, il procuratore nazionale antimafia e il coordinatore che deve coordinare questo organismo con tutto il resto).

SCOTTI, *ministro dell'interno*. Ciascuno ha le proprie funzioni.

VIOLANTE. Signor Presidente, sono grato delle interruzioni degli onorevoli Martelli e Scotti in quanto mi hanno consentito di affrontare un problema che ci sta molto a cuore, sul quale chiediamo un chiarimento per capire bene il funzionamento di questo meccanismo.

Dal punto di vista procedurale, c'è poi un punto che la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale riferendosi ad una serie di

articoli del codice di procedura penale in quanto non contro delega, ma fuori delega. Ritengo che non possiamo correre il rischio che un istituto di questo rilievo (sul quale possiamo nutrire dei dissensi, ma di cui è innegabile il rilievo) abbia la spada di Damocle di un giudizio di costituzionalità. Per esempio, l'avocazione, così come è costruita in questo testo, è del tutto fuori dalle direttive del codice di procedura penale perchè quest'ultimo fa riferimento soltanto al procuratore generale, mentre in questo caso si fa riferimento al procuratore nazionale antimafia (ci sono anche dei termini interni). Quindi, ritengo che vada fatta una riflessione. Comprendo bene le esigenze di rapidità e di snellezza che ci sono state indicate e che una lettura, che passa attraverso quattro soggetti parlamentari (le due Commissioni e le due Camere), su un tema così conflittuale e complesso (dove vi sono anche interessi non nobili che possono manifestarsi) renda più difficile il cammino dei provvedimenti. È anche vero che abbiamo un altro tipo di responsabilità ed è quella di costruire un sistema che tenga, cioè di evitare di costruire un sistema che dopo due mesi venga dichiarato incostituzionale con effetti in termini di rapporti e di fiducia che ciascun di noi può bene immaginare. Quindi, vi sono alcune parti su cui non c'è alcun problema dal punto di vista della legge delega, ma altre che penso non siano opportune soprattutto sulla base di ciò che la Corte costituzionale ha fatto sinora e sta facendo tuttora in questa materia. D'altra parte penso che si possano studiare procedure parlamentari più rapide per arrivare ad un risultato di certezza su questo istituto, che tutti vogliamo conseguire.

Per quanto riguarda il merito delle singole questioni, il problema che ci sta particolarmente a cuore è il seguente: la struttura fa capo ad una filosofia in base alla quale c'è un vertice di indagine che segue, controlla ed investiga sul territorio nazionale. Presso le procure distrettuali vengono previste delle sezioni che agiscono sotto un monitoraggio costante, che non è soltanto informativo, ma è anche di indirizzo, di indicazione e persino di sostituzione. A proposito della sostituzione e della applicazione dei magistrati, l'onorevole Martelli si è richiamato ad una serie di casi (Palmi, Gela, Locri e Trapani) che non c'entrano perchè tutte queste procure vengono eliminate in quanto interverranno su queste materie le procure distrettuali (e quindi si tratterà di Palermo, di Caltanissetta, eccetera). Allora la questione di fondo è quella di legare insieme nello stesso organismo funzioni di monitoraggio, di coordinamento e di investigazione, aspetto non di secondaria importanza e di peso ridotto. Di fronte ad una struttura di questo genere (siccome rafforziamo le varie procure distrettuali) quando si fa una sostituzione si può ritenere che venga adottata per ragioni di efficacia oppure si incomincia ad incrinare un rapporto di fiducia? Ho voluto fare questo riferimento perchè la norma che avete previsto, onorevole Martelli, sui contrasti di competenza è molto grave in quanto non prevede alcun criterio. Mentre per i contrasti negativi di competenza l'articolo 54 del codice di procedura penale fa riferimento alla competenza per territorio, l'articolo 54-bis (che avete introdotto in questo testo) non fa riferimento a nessun criterio di competenza, stabilendo quindi che in modo del tutto arbitrario il procuratore generale decida chi interviene. Questioni di tale genere vanno affrontate con grande

attenzione perchè non possiamo conferire a nessuno, tanto più ad un magistrato indipendente (sempre se è tale), il potere di decidere (sganciato da qualsiasi criterio predeterminato) chi è il procuratore che compie le indagini. Questo è un dato di certezza e di garanzia inteso non in senso frenante, ma in senso di fiducia, proprio perchè quello è un organo autonomo ed indipendente (sono sicuro che voi pensate ad un soggetto indipendente e non legato all'Esecutivo).

Un altro problema che voglio affrontare è che il numero di 20 magistrati o è eccessivo oppure è troppo poco. Se devono svolgere un'azione di monitoraggio sono troppi; se, invece, devono seguire tutto ciò che accade in questa materia su tutto il territorio del paese, sono troppo pochi. Allora qual è il punto fondamentale? Penso che dovremmo riflettere sulla utilità di una proposta di questo genere, cioè sulla scissione tra i poteri di coordinamento, di indirizzo, di prevenzione dei conflitti, di prevenzione di interferenze. C'è un altro capitolo che dovrebbe essere inserito ed è quello relativo alle consegne controllate, perchè (come è noto) a volte i magistrati combinano dei pasticci in quanto non si avvertono tra di loro, come le Forze di polizia. Quindi, bisognerebbe calibrare tutto ciò che riguarda l'ordinato funzionamento di questa materia e la vigilanza sull'inerzia. Comunque, noi nutriamo fortissimi dubbi su un pubblico ministero nazionale di indagine per due motivi fondamentali. Innanzi tutto, se si tratta del rapporto mafia-politica, non è certamente una persona dal centro che può risolvere questo tipo di problemi, anzi li può accrescere; in secondo luogo nessun modello che io conosco (posso anche sbagliare), tranne quello dei paesi dell'Est, aveva un organo di questo genere.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. C'era in Francia.

VIOLANTE. Non di indagine nazionale. Comunque, non ci sfugge la differenza tra la questione che riguarda la lotta contro il terrorismo (quando tra l'altro tale questione si pose ma venne cancellata per altri motivi) e le questioni che riguardano la lotta a questo tipo di criminalità. Infatti, quest'ultima è multiforme, è presente in tutte le strutture sociali ed economiche del paese, ha rapporti con la politica e quindi ha certamente bisogno di una lotta di medio respiro (se non di lungo respiro). Quando, invece, si deve dare una risposta ad un fenomeno così separato dalla società civile, la struttura eccezionale può anche funzionare. Quando l'organismo è interno alla società civile lo strumento eccezionale potrebbe anche funzionare (al di là delle preoccupazioni di altro tipo), ma se funziona l'ordinario; se quest'ultimo non funziona, quest'organismo viene affossato, come tra l'altro è capitato per l'Alto commissariato con atto delle regioni.

È vero che nessuno di noi può dire che su tali questioni ha la verità in tasca e che può risolverle; tuttavia è opportuno riflettere soprattutto su due aspetti. Innanzi tutto sull'utilità e convenienza di una magistratura che stia sulle spalle della polizia; in secondo luogo sulla separazione e sulla distinzione dei compiti di coordinamento, di prevenzione di conflitti, di prevenzione di interferenza e di risoluzione di conflitti e di inerzie dal problema dell'indagine diretta, che penso crei più questioni di quante se ne vogliono risolvere. Quando si ha un pieno e

corretto monitoraggio e chi indaga sa che chi svolge l'azione di monitoraggio non lo sostituirà (questo è il punto), c'è un rapporto di collaborazione; se invece scatta l'altro tipo di preoccupazione, il rapporto di collaborazione non c'è e senza di esso quelle 20 persone non riusciranno a seguire tutto ciò che succede nel nostro paese in relazione a questa materia. C'è poi un'altra questione che non è stata evidenziata: ci possono essere dei reati di origine non mafiosa (per esempio un fallimento) nell'ambito dei quali emerge la necessità di una collaborazione. Allora, se c'è un rapporto di fiducia e non c'è il timore e il pericolo di vedersi scavalcati o schiacciati, un rapporto di collaborazione proficuo può intervenire (l'esperienza ci dice questo).

Se invece devo temere in ogni momento una cosa di questo genere, avviene un processo di separazione tra questo vertice ed il resto, l'esperienza ci insegna questo. Le nostre, come credo di aver illustrato, sono preoccupazioni di funzionalità ed efficienza. Non riteniamo di avere la soluzione giusta e che voi avete sbagliato tutto, vi invito invece a cercare di costruire attorno a queste due questioni, polizia e magistratura, separazione e coordinamento investigativo, una soluzione adeguata a farci raggiungere il fine che vogliamo perseguire.

L'ultimo punto su cui volevo soffermarmi riguarda la temporaneità dell'incarico affidato al procuratore nazionale antimafia. È giusto che l'incarico sia temporaneo, dobbiamo riflettere però su cosa tale temporaneità comporta. Non esiste nell'ordinamento un incarico temporaneo. La questione dei quattro anni di tempo è altra cosa. Un incarico temporaneo di questo peso, con la possibilità di un rinnovo, non attiene ad un rapporto di fiducia, signor Ministro. Cosa farà infatti l'interessato per vedersi rinnovare l'incarico dal Ministro della giustizia in carica? Oggi c'è l'onorevole Martelli e domani ci sarà un altro. Quando scadono i sei anni poi cosa succede?

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. C'è un equivoco sul concerto, l'organo che nomina è il CSM.

VIOLANTE. Vedremo come si svilupperà la questione del concerto. È evidente però che una responsabilità di questo genere, se assunta da un magistrato che non ha il concerto del Ministro, ha in se stessa un elemento di debolezza. Parlo per un senso di responsabilità del Consiglio superiore su questioni del genere.

ALAGNA. Anche adesso c'è il concerto del Ministro.

VIOLANTE. Ma in un contesto diverso. La questione che ha posto prima il Ministro della giustizia, non scorrettamente credo, è proprio a cosa serve tale concerto. E comunque, per incarichi di questo genere, il problema di un magistrato su cui non ci sia il concerto, l'accordo con il Ministro della giustizia, non credo che il Consiglio superiore della magistratura possa non porsi. La questione che sollevavo io è comunque un'altra: avendo questo procuratore un incarico di durata triennale, confermabile o meno, cosa farà, penserà al suo futuro o no?

PRESIDENTE. Sarà nominato prefetto!

VIOLANTE. Non ho il suo senso dell'umorismo, Presidente, e non c'ero arrivato, ma vedo che lei mi ha preceduto. C'è un dato di commistione di funzioni che può essere preoccupante.

Guardiamo allora questi due problemi e ascoltiamo le opinioni dei colleghi, soprattutto però riflettiamo sul modo in cui questo provvedimento può passare attraverso la Commissione bicamerale senza porre quei problemi di instabilità costituzionale che credo costituirebbero un rischio gravissimo per la manovra complessiva che il Governo vuole varare.

PRESIDENTE. Raccomando ai colleghi iscritti a parlare una concisione maggiore.

LANZINGER. Mi atterro ad argomenti non trattati dal collega Violante, perchè, condividendo in massima parte quanto lui ha detto, posso esimermi dall'entrare in dettagli tecnici che, peraltro, sono affascinanti. Qui infatti si parla di questioni tecniche, non banalizziamo allora la tecnica giuridica visto che parliamo di diritto e di leggi. È tutto qui in pratica il principio, una questione di pratica applicazione tecnica e cioè di una disciplina argomentata ed apprezzata che però deve diventare legge. Credo che in questo caso il capire dove porta la tecnica e qual è il contenuto politico che la tecnica è incaricata di trasportare sia importante, fondamentale.

Ovviamente, ringrazio ed apprezzo per la loro cortesia i Ministri che sono qui presenti per confrontarsi su un tema che essi rivendicano come compito loro esclusivo, in quanto siamo nell'ambito di una delega che si ritiene di assolvere con un decreto legislativo. Mi domando anche però se questa cortesia non dimostri come dovrebbe essere questo un dibattito da affrontare nella sede propria, parlamentare, con qualcosa in più di un semplice confronto di opinioni, con la capacità cioè di decidere da parte del Parlamento una norma fondamentale, tanto importante che addirittura sfiora, si dice, la materia costituzionale. Dico questo perchè mi sembra che la scelta del decreto legislativo come strumento di contrazione dei tempi appare arbitraria rispetto ad una legge di delega a mio avviso inesistente e inopportuna politicamente più ancora che giuridicamente illegittima. Priva infatti il Parlamento ed il Governo del conforto di un'opinione autorevole ed autorizzata, l'opinione cioè che, appunto, fa la legge. Oggi invece abbiamo una legge fatta dal Governo, e questo mi sembra un elemento tanto più pericoloso in quanto credo che nessuno, neanche il ministro Martelli, possa rinvenire nella delega di legge un punto che permetta di appendervi tutto quello che c'è nel sacco di questo decreto. Tant'è che l'unico punto richiamabile nella legge delega è quello che riguarda il coordinamento tra pubblico ministero e non credo che da lì possa derivare questa figura del super poliziotto o la super giustizia, come si legge ormai diffusamente sui giornali. Mafia-politica questo è il tema, tanto esso è più grave quanto più deve essere attenta, rigorosa e direi sospettosa la nostra esigenza, il nostro bisogno di chiarezza e di distinzione tra area della mafia, area della giustizia e area della politica. Se non si tiene in considerazione che abbiamo in realtà bisogno di sostenere, nella battaglia contro la mafia, l'assoluta estraneità della politica e l'assoluta incapacità, sancita per legge, della

politica di organizzare l'attività sui diritti dei cittadini, temo che nella lotta contro la mafia ci dotiamo di uno strumento che rischia di essere controllato dalla politica. E trattando di argomenti giurisdizionali, di un potere quale quello della magistratura, mi sembra questa sia la peggiore tra le soluzioni possibili. Dico questo perchè mi sembra che le stesse affermazioni del ministro Martelli, che peraltro ripetono la relazione ufficiale del Governo, riprendono cioè grosso modo la relazione al decreto, qualche preoccupazione debbano suscitarla. Lo dico senza nessuna pregiudizialità, ben s'intende, senza alcun partito preso ma perchè abbiamo la preoccupazione di capirne i risultati e anticiparli in qualche modo. L'attività della Commissione antimafia è segnata da una continua dichiarazione di fallimento degli strumenti adottati in precedenza, strumenti che immancabilmente hanno avuto non solo l'avallo governativo ma anche l'enfatica affermazione che con essi si giungeva al momento della verità.

Credo, ministro Martelli, che il ritenere che ci sia nella giustizia il bisogno di un potere diffuso, che peraltro è espresso nei termini di diritto alla giustizia naturale...

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Parliamo di cose diverse. Non contesto che la giustizia sia un potere diffuso ma che, organizzato come tale, possa combattere il crimine organizzato.

LANZINGER. Qui è una scelta di cultura diversa, ma forse non è neanche così, è che si usano terminologie diverse. Io penso che la giustizia non debba combattere la mafia bensì applicare la legge distinguendo i colpevoli dagli innocenti.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Questo è compito del giudice non del pubblico ministero. È la Costituzione a dirlo.

LANZINGER. So bene che lei la pensa diversamente. La Costituzione e i magistrati a tutti i livelli, a partire da quelli più autorevoli, nonché la rappresentanza politica della direzione dell'organo di auto-governo della magistratura (lei conosce bene la posizione di Galloni su questo) ritengono, io penso del tutto correttamente, che il pubblico ministero abbia un ruolo, una veste, ed uno *status* che non può essere distinto da quello del magistrato.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. La Costituzione rinvia alla legge ordinaria le garanzie del pubblico ministero.

LANZINGER. La Costituzione dice, è l'articolo 107, che il pubblico ministero gode delle garanzie del giudice. Mi sembra che questo sia un particolare non trascurabile e penso che la mia valutazione sia condivisa da altri anche se purtroppo non troverà - e questo è un elemento di grave crisi del nostro dibattito - un voto salvo che al voto non si arrivi nell'ambito della Commissione bicamerale sulla riforma del codice di procedura penale. Ma voi capite quanto siamo distanti dal foro di decisione politica che non può che essere rappresentato dal Parlamento, dall'Aula e dalle Commissioni competenti. Mi domando per

quali ragioni il Governo abbia ritenuto di emanare un decreto legislativo, portando un problema in più a se stesso e togliendo a noi una responsabilità che, tutto sommato, non credo converrebbe al Governo toglierci, la responsabilità cioè di dare un consenso al Governo.

Io non capisco perchè abbia scelto questa strada che dal punto di vista puramente formale - forse anche formalistico - rischia, come diceva l'onorevole Violante, di minare la legalità del provvedimento, cioè la strada di fare, per così dire, una estensione di una delega a mio parere inesistente.

L'onorevole Galloni fa un'affermazione che mi sembra sia da condividere: ciò che conta non è la superprocura; ciò che serve non è la supergiustizia: è la giustizia, è avere 1700 magistrati in più; è avere la copertura del 19 per cento delle carenze di organico. Credo che questa sia un'affermazione di buon senso che peraltro rappresenta un punto di vista condivisibile anche politicamente. Giustizia significa anche avere strumenti opportuni, ma fino a che il Governo dice ...

SCOTTI, *ministro dell'interno*. Non è che dove abbiamo il pieno dell'organico siamo di fronte ad una situazione qualitativamente diversa.

LANZINGER. Vede, signor Ministro, la qualità dell'organico è compito del concorso doverla accertare. (*Interruzione dell'onorevole Alagna*).

SCOTTI, *ministro dell'interno*. Non mi faccia dire cose diverse da quelle che ho detto: non è che dove gli organici sono al completo noi abbiamo un funzionamento della giustizia, nei confronti della criminalità organizzata, che funzioni e dia risultati, abbiamo l'opposto.

LANZINGER. Si tratta di un interessante tema politico che meriterebbe un dibattito parlamentare, ed è per questo che, secondo me, il Parlamento dovrebbe decidere.

PRESIDENTE. Prego i colleghi di essere brevi e prego anche i Ministri di non interrompere, lo stesso dico all'onorevole Alagna. Infatti, l'onorevole Martelli, prima di andar via, e l'onorevole Scotti a fine seduta avranno modo di replicare alle osservazioni fatte.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Non può attribuire alla legge le sue intenzioni, la legge è chiara.

LANZINGER. Io attribuisco soltanto a me stesso la responsabilità dell'affermazione, ma, mi consenta, può essere anche legittimo avere un'opinione diversa da quella del Governo.

Il concerto, così come incardinato in questa struttura complessa che è il decreto legislativo, un concerto che è incardinato in un rapporto gerarchico dove si parla addirittura di indirizzi, che, se non sono rispettati, comportano la avocazione, cioè l'ablazione, cioè l'espropriazione di potere della magistratura per così dire naturale, questo tipo di concerto indubbiamente introduce un codice genetico politico

nell'attività della magistratura. Peraltro questo è collegato con gli altri elementi di cerniera che sono precisamente quello del dover seguire l'indirizzo del Parlamento, anche in sede di Governo. Lei ha detto giustamente che su questo è disposto a fare marcia indietro. Apprezzo la disponibilità, ma la ritengo non sufficiente, comunque, e di difficile apprezzamento visto che questa è tutta, sempre e soltanto una determinazione autonoma del Governo.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Sono pronto a rinunciare, l'ho detto più volte, per togliere di mezzo degli alibi e dei pretesti che considero francamente ridicoli. Mi auguro che nessun osservatore, francese, inglese o tedesco, comunitario o extracomunitario, venga a sapere che il Parlamento italiano è del tutto lieto di aver conseguito questa strepitosa vittoria e di aver rinunciato che i suoi indirizzi possano essere fatti propri, assunti, conosciuti o recepiti dalla magistratura inquirente.

LANZINGER. Sto dicendo che c'è un diaframma tra le opinioni politiche e, anche, le opinioni di maggioranza politica e l'attività di giustizia: il diaframma è la Costituzione. Quindi, non è che passi tranquillamente ciò che è maggioranza politica dentro l'attività delle aule di giustizia, perchè credo sia un ragionamento piuttosto ovvio.

Il concerto, la gerarchia indubbia: la linea politica che indubbiamente deve essere introdotta in questo principio delle direttive ha - come dico - una gravissima sanzione; il rapporto tra il superprocuratore e la polizia, un rapporto di organica direzione, laddove invece la procura ha un compito, come ministero, la pubblica accusa, che risponde a un principio di azione penale pubblica e quindi un'azione penale non discrezionale: tutto questo mi pare che sia in contrasto con quella che è forse l'abitudine di interpretare la Costituzione che, secondo me, è un'abitudine che ha un avallo autorevole nella giurisprudenza costituzionale e in realtà, a mio parere, è quell'abitudine che regge alcuni importanti equilibri costituzionali nel nostro paese.

Infine, ripeto osservazioni fatte anche in altra sede: dobbiamo pensare se cambiare poco in realtà possa voler dire non cambiare nulla e dobbiamo pensare se concentrare il potere di governo in un'attività che - lo ha detto prima l'onorevole Violante - indubbiamente configura delle incertezze applicative gravi, come può essere facile capire dove si tratta di mafia. Può essere una intuizione, ma molte volte può essere il risultato di un'analisi che dura per tutto il processo.

Ma come si può, all'inizio, riconoscere l'*imprimatur* mafioso in un processo? Io mi chiedo se già questa osservazione, peraltro fatta in sede scientifica molto autorevole, non ponga in crisi e non crei delle enormi difficoltà di applicazione di questo criterio bilanciato tra avocazione e sostituzioni. Lo stesso principio che mi pare sia contenuto in questo decreto, cioè il rapporto con il Parlamento, viene ad essere alterato, perchè, come ho detto, il Parlamento non ha il compito di sostituirsi alla magistratura, nè ha il compito di giudicare la magistratura, men che meno ha il compito di trasferire direttamente l'indirizzo alla magistratura.

In conclusione, credo che da una buona intenzione si possa arrivare anche a un pessimo risultato e questo può avvenire in due modi: il primo è quello di introdurre una concezione di filosofia politica che non ha nulla di pertinente rispetto alla questione mafia, ed è la concezione per cui il pubblico ministero va ad essere legato, per ragioni di opinione soggettiva di partito, al potere esecutivo, ma questo non è ancora argomento della lotta alla mafia e della politica sulla mafia; oppure il trasferimento, la buona intenzione, ma i pessimi risultati possono venire anche perchè non si prevedono alcune conseguenze di certe scelte tecnicamente ritenute neutrali. Penso che sia difficile, in questa materia, scegliere in modo neutrale. Certamente non lo può fare il Governo da solo.

FUMAGALLI. Signor Presidente, raccolgo la sua raccomandazione, come tutte le sue raccomandazioni. Però vorrei farle presente che la materia è talmente delicata e complessa che non ritengo opportuno venga posta ai colleghi - non solo a me - alcuna fretta, tanto più se ci si sta avviando, come sembra, all'introduzione della superprocura attraverso il decreto legislativo, cioè tagliando fuori completamente il Parlamento. È proprio su questo tema che vorrei fermarmi soltanto per un istante.

Ho dei forti dubbi sulla possibilità di utilizzo del decreto legislativo, Ministro, perchè mi pare che ci sia un eccesso di delega; non solo, nel frattempo ci sono state anche alcune sentenze della Corte costituzionale che certamente il Ministro conosce, cioè la sentenza n. 176 del 1991 e la n. 250 sempre del 1991 che, pur vertendo entrambe le sentenze in tema di norme processuali, hanno pronunciato la declaratoria di illegittimità delle medesime per eccesso di delega, nonostante appunto si toccassero norme processuali. La sentenza n. 176 del 1991 riguarda l'inapplicabilità del giudizio abbreviato ai processi relativi ai delitti punibili con l'ergastolo e la sentenza n. 250 del 1991 riguarda l'inedita causa di non punibilità per irrilevanza del fatto introdotta dall'articolo 26 del nuovo processo penale a carico di imputati minorenni. Quindi, già questi precedenti di giurisprudenza costituzionale dovrebbero farci riflettere senza poi dire delle ragioni di opportunità o inopportunità di tagliare fuori dalla discussione, circa la introduzione di novità tanto rilevanti, il Parlamento. Ha ragione l'onorevole Lanzinger su questo punto e, del resto, il numero delle interruzioni che sono state fatte anche dai Ministri, in particolare dal ministro Martelli, in questa sede, dimostrano che si tratta di argomento che richiederebbe una discussione certamente più corale.

Per quanto riguarda i contenuti vorrei fermarmi, per venire incontro alle richieste del Presidente di essere brevi, esclusivamente sulla superprocura; non mi fermerò sulla FBI all'italiana, limitando il mio intervento, esclusivamente per ragioni di tempo, alla superprocura nazionale.

Circa il contenuto del decreto riguardante questo tema, sono d'accordo con quanto è stato osservato anche dal professore Galloni, vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, che oggi più che il giudice «Rambo», il supergiudice o la supergiustizia, occorre che la giustizia venga restaurata anche nelle sedi decentrate. Il potenzia-

mento delle strutture esistenti in sede periferica mi pare sia nelle preoccupazioni del decreto legislativo al quale intendo prevalentemente riferirmi.

Sono certamente d'accordo con la linea del Governo laddove ritiene di concentrare le indagini antimafia nelle procure distrettuali. Del resto la Commissione antimafia si è espressa in questi medesimi termini nella relazione approvata recentemente all'unanimità (di cui è stato relatore l'onorevole Violante) richiamando l'attenzione del Governo sull'esigenza di arrivare sì ad una forma di coordinamento, però diversa da quella che riscontriamo nel decreto legislativo oggi in esame. L'idea che muoveva la Commissione antimafia, contenuta nella recente relazione dell'onorevole Violante, è che si dovesse attribuire al procuratore generale della Cassazione la soluzione del contrasto positivo di competenza e che questo dovesse essere il coordinamento utile, opportuno e non scardinante dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

Ho inoltre forti riserve sui poteri che sono affidati al procuratore nazionale antimafia e vorrei ricordare molto in sintesi quali sono questi poteri, così da dire perchè li ritengo eccessivi. Il procuratore nazionale antimafia avrà anzitutto il potere di impartire direttamente direttive ai procuratori distrettuali, di esercitare cioè le funzioni di impulso nei loro confronti: mi domando cosa significhi in concreto se non sollecitarli ad avviare indagini e ad esercitare l'azione penale, e quale collegamento ci sia tra questi con il principio della obbligatorietà dell'azione penale, che dovrebbe lasciare il singolo magistrato sovrano a decidere quando esercitare l'azione penale valutando se un fatto colleghi o no notizie criminali. Un altro rilevante potere affidato al super procuratore è disporre il collegamento investigativo d'intesa con i procuratori distrettuali. Un altro ancora è disporre applicazioni temporanee di magistrati nelle procure distrettuali, acquisire informazioni e dati, e infine disporre la avocazione delle indagini preliminari quando non sono state osservate le direttive da lui impartite. Sono questi i poteri previsti dall'articolo 8 del decreto legislativo.

In termini sintetici il procuratore nazionale antimafia potrà dirimere i conflitti di competenza tra gli uffici sotto ordinati, sollecitare le indagini, conoscere e controllare lo sviluppo e l'esito delle stesse indagini. Cioè, avrà una somma di poteri mai attribuiti ad alcun magistrato nel corso della vita del nostro ordinamento democratico costituzionale. A fronte di questi poteri (ed altri che per brevità di intervento non elenco, ma che sono scritti nel provvedimento governativo), che reputo immensi, il procuratore nazionale antimafia è sottoposto a una non meglio precisata sorveglianza - così si esprime il decreto - da parte del procuratore generale della Cassazione. Vorrei ricordare che la struttura della procura generale della Cassazione è già ai limiti di tenuta e che recentemente il procuratore generale della Cassazione ha rappresentato - credo senza fortuna - al Consiglio superiore della magistratura la grave situazione: pare che non si sostituirà neppure il sostituto procuratore generale dottor Scopelliti, barbaramente ucciso. Sono queste le notizie di cui dispongo, ma il Ministro probabilmente potrà confortarci su questo aspetto.

Con una procura generale della Cassazione già ai limiti di tenuta, non essendo previsto dal decreto del Governo alcun potenziamento dell'ufficio, e anzi andando nel senso opposto per le ragioni che ho detto prima, non è seriamente ipotizzabile nessuna sorveglianza. Può perfino essere dubbio che, secondo il provvedimento governativo, il procuratore generale della Cassazione possa delegare ad altri magistrati del suo ufficio la funzione di sorveglianza; infatti l'articolo 9 del decreto legislativo non dice nulla al riguardo, mentre il secondo comma dell'articolo 6, a proposito delle sezioni da costituire presso le singole procure distrettuali, prevede - a mio avviso giustamente - che la direzione delle medesime possa anche essere affidata ad un delegato del procuratore. Forse ci si è dimenticati di prendere in considerazione lo stesso problema in riferimento alle funzioni del procuratore generale della Cassazione. Ma se invece si è trattato di una scelta politica, va rilevato che attribuire personalmente al solo procuratore generale della Cassazione i compiti di vigilanza significherebbe sovraccaricarlo ulteriormente (egli oltretutto è anche componente di diritto del CSM) e ottenere per questa via l'affievolimento di fatto della sorveglianza a lui affidata.

D'altronde, quest'ultima sarebbe destinata ad essere un mero *flatus vocis*, un'espressione della legge non realizzabile, poichè non si precisano i contenuti e le modalità di esercizio del potere di sorveglianza del procuratore generale della Cassazione. Quest'ultimo, in altri termini - a differenza dei procuratori distrettuali e del superprocuratore - non può dare direttive, non può avocare gli atti del superprocuratore, non è previsto neppure che venga informato dal superprocuratore nazionale dell'avvio e dello sviluppo delle indagini da quest'ultimo condotte. Non so se questa sia una dimenticanza o una scelta politica, ma sta di fatto che siamo di fronte a qualcosa che evidentemente va modificato.

In ogni caso l'ampiezza dei poteri di cui è dotato il superprocuratore è tale da non consentire mai di sindacarlo. Il superprocuratore secondo la sua valutazione non ancorata a nessun parametro di riferimento - perchè questo non è contenuto nel decreto legislativo - può individuare e prescegliere temi di investigazione. Richiamerei l'attenzione del Ministro su questo punto, perchè si parla di scelta di «temi di investigazione» e non di notizie di reato; credo che il sociologismo dei magistrati sarà incoraggiato proprio da questa indicazione legislativa.

Il superprocuratore dovrà acquisire ed elaborare informazioni e dati, potrà impartire specifiche direttive ai procuratori distrettuali, potrà disporre la avocazione quando non siano state osservate le direttive impartite, o quando non si sia realizzato efficacemente il coordinamento delle attività di indagine.

Questi sono i poteri del superprocuratore e vorrei sapere chi stabilirà se si è realizzato o meno efficacemente il coordinamento delle attività di indagine; evidentemente lo stesso superprocuratore.

Ci troviamo cioè di fronte ad un nuovo organo giudiziario cui vengono affidati superpoteri ai quali non corrisponde praticamente alcun controllo, contrariamente alla tradizione tipica di tutti i sistemi di carattere democostituzionale per cui ad aumento di potere deve corrispondere aumento di controllo e non nessun controllo.

Il superprocuratore deve essere sentito per la composizione e la modifica della sezione distrettuale antimafia da parte dei procuratori distrettuali; in termini più semplificati, per la composizione dei *pool*. È chiaro che, se egli non sarà d'accordo con l'assetto propostogli, potrà impartire direttive al riguardo, con conseguente avocazione, data l'ampiezza dell'espressione usata, delle indagini; oppure attraverso delle applicazioni dei «suoi» sostituti (quelli cioè ai quali egli avrà dato il gradimento: anche questa è una singolarità non so quanto conforme all'indipendenza da pubblico ministero) se le stesse direttive non vengono osservate. In che cosa consista a questo punto il rispetto delle garanzie di autonomia dell'autorità giudiziaria, di cui pure si preoccupa il comma 2 dell'articolo 8, è davvero difficile comprendere, almeno per me, soprattutto in considerazione dei poteri talmente estesi che vengono affidati al superprocuratore.

In realtà con il decreto in questione si apre la strada - così a me pare - a spazi di discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale. Può anche essere una scelta condivisibile - personalmente ad esempio la condivido - ma ci si deve rendere conto che è in contrasto con la previsione costituzionale e che, se introdotta, va introdotta come regola generale. Occorre allora essere più chiari e non introdurre tale scelta in modo surretizio come, a mio avviso, si sta facendo attraverso il decreto legislativo che stiamo esaminando.

Il superprocuratore, se, come dice il provvedimento governativo, per il tramite del procuratore generale della Cassazione deve recepire le linee elaborate dal Governo e approvate dal Parlamento circa il potenziamento dell'attività di prevenzione e investigazione in materia di criminalità organizzata, non è più soggetto evidentemente a tutte le leggi ma solo ad alcune, cioè alle linee approvate dal Parlamento, nell'ambito delle quali potrà muoversi con ogni discrezionalità se è vero che può individuare temi di indagine. Vorrei richiamare l'attenzione del Ministro proprio sul fatto che addirittura è stato introdotto il concetto dei temi di indagine, come previsto all'articolo 8, comma 3, lettera *d*). Ho già detto prima e ripeto che con questa disposizione si accentuerà la vocazione sociologica dei magistrati del pubblico ministero chiamati non più ad accertare specifici fatti qualificati come reati, ma a ricostruire, come si usa dire, le situazioni di contesto. Si vuole cioè legittimare quella «giustizia del contesto» di cui a lungo abbiamo parlato, deprecandola, negli anni passati. Oggi invece vogliamo introdurla favorendo così quell'andazzo manifestato al riguardo da parte di certa magistratura che abbiamo continuato a criticare negli ultimi lustri poichè «processavano un fenomeno» e un reato. Di ciò mi preoccupo fortemente. Non solo, ma si accentuerà il ruolo poliziesco del pubblico ministero dotando il superprocuratore di poteri attinenti non solo alle investigazioni, ma addirittura anche alla prevenzione. È questo un altro aspetto che per ragioni di tempo mi limito ad accennare, ma sul quale occorrerebbe riflettere di più.

L'articolo 9, comma 2, prescrive che il superprocuratore deve recepire, per il tramite del procuratore generale della Cassazione, le linee al riguardo elaborate dal Governo. L'elencazione dei titoli di reato per cui sono competenti la superprocura e le procure distrettuali è talmente equivoca nella sua formula di chiusura (cioè delitti commessi

avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo) da prestarsi ad ogni attrazione di competenze, in capo al superprocuratore nazionale. Chi potrà, infatti, all'inizio delle indagini, contestare ad un procuratore che la legge vuole tanto potente, di fronte ad una sua richiesta di trasmissione degli atti per competenza, che il reato non è riferibile ad attività mafiosa? Ci sarà una avocazione che, senza che si realizzi un adeguato controllo, può preoccupare anche per le possibili strumentalizzazioni politiche.

In queste condizioni, ad onta di ogni elencazione di reati, il superprocuratore potrà in realtà indagare quando e dove vorrà, con una concentrazione di poteri inaudita, se si considera che, godendo egli del potere di dare impulso ai procuratori distrettuali, di fatto diventerà il titolare del potere di azione penale sull'intero territorio nazionale. In ciò hanno ragione i magistrati quando dicono che neanche il fascismo è arrivato a tanto. Avranno ragione se manterremo una figura con poteri operativi così vasti.

Il superprocuratore è destinato ad essere un fiduciario del Ministro guardasigilli in carica, non solo per lo stretto raccordo nascente dalle linee di politica giudiziaria, elaborate dall'Esecutivo, che il procuratore nazionale antimafia deve seguire e per le periodiche relazioni che quest'ultimo, tramite il procuratore generale della Cassazione, deve trasmettergli, ma anche per la diversa incisività che da ultimo l'attuale Ministro guardasigilli ha rivendicato in materia di concerto. Il ministro Martelli si differenzia dai suoi predecessori - almeno dai più prossimi al suo mandato - proprio per aver rivendicato una prassi diversa in materia di concerto.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Ho rivendicato l'applicazione della legge, non di una prassi.

FUMAGALLI CARULLI. La legge era interpretata dalla prassi. Credo che ci intendiamo e non sia il caso di fare dell'ironia. Finora il concerto era stato realizzato in un certo modo. Lei potrà dire che era avvenuto in modo sbagliato, interpretando la legge in maniera errata; sta di fatto che finora avevamo un certo tipo di concerto formale ed oggi, per una diversa interpretazione data dall'attuale Ministro guardasigilli, il concerto per il conferimento degli uffici direttivi è diventato certamente più penetrante. Anzi, nonostante non si tratti di uffici direttivi, lo stesso concerto viene previsto dal decreto legislativo anche per la nomina dei sostituti del procuratore nazionale antimafia. In questo modo - mi pare evidente - si accentua il carattere fiduciario di costoro sia nei confronti del superprocuratore nazionale sia nei confronti del Ministro. E chi occuperà il Dicastero della giustizia, specie se avrà concorso alla nomina del superprocuratore (dando appunto il concerto), con ciò stesso controllerà l'esercizio e lo sviluppo delle investigazioni dei processi in tutta Italia, visto che il superprocuratore potrà intervenire praticamente sull'intero territorio nazionale e sarà il vero detentore dell'azione penale antimafia. Un potere enorme, a mio avviso, perfino capace di influire sugli equilibri politici. Nè mi contenta il fatto che il Governo rinunci a qualsiasi controllo, come ha detto poco fa il Ministro

guardasigilli ripetendo la rassicurazione fatta di fronte al Consiglio superiore della magistratura. Anzi è ancora più preoccupante, perchè avremo un magistrato superpotente che, essendo indipendente e irresponsabile politicamente come ogni magistrato, perchè così stabilisce la nostra Costituzione, non dovrà rispondere proprio a nessuno dal punto di vista formale, mentre dal punto di vista sostanziale risponderà soltanto al Ministro, essendone il fiduciario.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Quello che sta dicendo è la prova provata che lei è in perfetta malafede; se vi era un dubbio, adesso è evidente.

FUMAGALLI CARULLI. Lei, Ministro, può pensare quello che vuole.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. Lo penso, lo dico qui e lo dirò fuori di qui.

FUMAGALLI CARULLI. Ed io ripeterò le stesse mie impressioni anche fuori di qui perchè questa è la mia consuetudine, come del resto tutti i colleghi sanno.

I rischi di questa progettata superprocura possono essere tali da soppiantare ogni beneficio, a mio avviso, che se ne vorrebbe ricavare sul piano del coordinamento delle indagini. Al fine del coordinamento, basterebbe attribuire al procuratore generale della Cassazione il potere di risolvere i conflitti positivi di competenza, estendendo la previsione dell'articolo 54, comma 2, del codice di procedura penale, che attualmente riguarda i soli conflitti negativi tra uffici del pubblico ministero.

Ed è proprio questa la proposta che la Commissione antimafia, anche nella relazione dell'onorevole Violante, aveva avanzato.

Inoltre, sono senz'altro d'accordo sul fatto che si debba lasciare in piedi, con opportuni correttivi, la disciplina del decreto concernente le procure distrettuali, perchè essa viene incontro a quell'esigenza del coordinamento, che non deve significare accentramento gerarchico illimitato, ma deve appunto andare verso una migliore gestione del servizio giustizia. Oggi, del resto, gran parte dei problemi derivano da altre questioni. Alcuni dal nuovo codice di procedura penale, che va modificato nei punti concernenti la formazione e la valenza della prova acquisita nelle indagini preliminari; la nostra Commissione ha approvato di recente - due settimane fa - una relazione su questo punto. Altri problemi derivano dalla modalità di esecuzione della pena, che, congegnata come è attualmente, ha tolto alla sanzione ogni carattere di serietà.

Qualcuno sostiene che la procura nazionale è resa necessaria dal nuovo codice di procedura penale (anche in questa sede ho sentito affermazioni in tale senso). L'argomento che viene addotto per detta conclusione è che il nuovo codice di procedura penale ha attribuito al pubblico ministero la disponibilità della polizia giudiziaria per offrire - si afferma - un contraltare alla nuova DIA, struttura centralizzata della polizia.

L'argomento, a mio avviso, è specioso, perchè già ai tempi del terrorismo - lo ha ricordato lo stesso ministro Martelli - con i nuclei speciali del generale Dalla Chiesa e del generale Santillo, la magistratura si avvalse proficuamente e dispose di tali strutture, pur mantenendo l'assetto attuale, cioè senza introdurre un superprocuratore nazionale antiterrorismo. Non si vede allora perchè i vari magistrati, specie nel nuovo assetto centralizzato delle procure distrettuali, sul quale sono perfettamente d'accordo, non possano avvalersi con proficuità, anche per l'avvenire, della nuova struttura di polizia centralizzata.

Il nuovo codice di procedura penale, inoltre - vorrei farlo notare - è fondato sul principio della personalizzazione delle funzioni del pubblico ministero e da tale principio e da esigenze di trasparenza è discesa l'ostilità del nuovo codice per l'istituto della avocazione che, reintrodotto con cautela negli ultimi decreti-legge, viene ad assumere, nel decreto legislativo in oggetto, una dilatazione smisurata; dilatazione di cui sostanzialmente è arbitro il procuratore nazionale antimafia.

Insomma, la superprocura dirigerà e controllerà tutte le indagini antimafia, le loro linee di sviluppo, il loro grado di approfondimento, i loro esiti. Un potere enorme, concentrato in un solo ufficio composto di magistrati tutti graditi al superprocuratore ed al Ministro.

Detto questo, lascio ai colleghi immaginare cosa potrà capitare in seguito.

BINETTI. Signor Presidente, intervengo molto brevemente, anche perchè credo che questa sia sede in cui dobbiamo discutere di linee politiche, di posizioni sulle opzioni di fondo di questi due provvedimenti legislativi, un po' meno sede tecnica: ve ne saranno altre, per l'uno e per l'altro provvedimento, che offriranno l'occasione di entrare nel dettaglio.

Anticipo ed esprimo subito il consenso di fondo per entrambi i provvedimenti. Devo dire che inizialmente avevo qualche dubbio in ordine ai rapporti tra DIA ed Alto commissario. Le precisazioni offerte dal Ministro dell'interno su questo punto mi tranquillizzano, mi rassicurano ed anzi mi fanno intravedere lo sforzo di recuperare, all'interno dell'ordinamento, del Ministero dell'interno una struttura come quella dell'Alto commissario per la cui legge istitutiva ebbi il piacere e l'onore di essere relatore. In sede di decreti attuativi e di provvedimenti di attuazione, evidentemente, bisognerà lavorare bene, sodo e collegialmente per fare in modo appunto di eliminare discrasie, pericoli di sovrapposizioni, che sarebbero proprio tutto il contrario dell'obbiettivo di semplificazione e di coordinamento che si intende raggiungere.

Mi soffermerò un po' di più invece sul decreto legislativo istitutivo della cosiddetta «superprocura», per svolgere tre osservazioni preliminari. La prima. Credo che tutti siamo ormai nell'ordine di idee di aiutare, di assecondare lo sforzo teso a non lasciarsi imprigionare nell'esistente. Dobbiamo avere presente che l'esistente giudiziario, la risposta giudiziaria attuale è, onestamente, la più deludente, la più insoddisfacente di quelle possibili. Per cui tutto ciò che si muove nel senso del superamento della situazione attuale, a mio avviso, deve essere assecondato, senza rischio di avventura e con la prudenza

necessaria. Uno sforzo poi dobbiamo compiere per interpretare e cercare di costruire il nuovo. I vizi del formalismo giuridico hanno caratterizzato negativamente la risposta giudiziaria: non ci possiamo dolere dei cavilli a ripetizione e poi ogni volta impostare e vedere le cose sempre con un vizio di formalismo giuridico; a mio avviso, è questo il vero problema, l'*handicap* di cui dobbiamo liberarci, per far sì che la risposta dello Stato sia organizzata rispetto ad una criminalità organizzata.

La seconda osservazione iniziale è la seguente: indipendenza non significa separatezza e meno che mai irresponsabilità. L'indipendenza della magistratura inquirente, tuttavia, legislativamente, nella prassi e nel costume giudiziario, nonché nell'organizzazione dell'ordinamento, è stata sempre diversa - per farmi capire vorrei usare un'espressione che può essere non proprio centrata -, più «affievolita» rispetto all'indipendenza della magistratura giudicante.

Vi è un'indipendenza esterna ed un'indipendenza interna. Per farmi intendere dico che sull'indipendenza esterna del magistrato inquirente dobbiamo essere attentissimi; ma in ordine all'indipendenza interna, che di fatto non è mai esistita, perchè l'ufficio del pubblico ministero è organizzato gerarchicamente ed in definitiva il singolo sostituto ha sempre avuto il punto di riferimento nel procuratore della Repubblica, dobbiamo riflettere, al fine di non spaventarci troppo rispetto al nuovo.

Il terzo aspetto riguarda i rapporti mafia-politica. Se «mafia-politica» significa che vi è un aspetto inquietante e fondamentale della criminalità organizzata che è legato al potere politico, soprattutto ed in particolar modo al potere locale, credo che non si possa non convenire; si tratta di un fenomeno talmente evidente che non occorre spendere una parola. Però se «mafia-politica» significa accreditare l'idea che la mafia sia riconducibile ad un potere politico (e non si capisce bene se sia il potere di Governo o un potere politico per definizione, più vasto ed ampio di quello di Governo), che sta lì, quasi a dirigere le fila dell'organizzazione mafiosa, a me pare veramente che si cominci ad esagerare. Infatti, non solo non vi è traccia di tutte queste cose, del terzo livello, ma bisognerebbe addirittura chiudere gli occhi di fronte alla realtà, per non cogliere l'evidenza che il traffico della droga ed il grande ed il medio spaccio di sostanze stupefacenti rappresentano una parte fondamentale, importantissima, direi decisiva, della criminalità organizzata, per la quale, almeno a tutt'oggi, non vi sono state grandissime dimostrazioni o prove di riconducibilità al potere politico.

PRESIDENTE. Per altre cose sì, però.

BINETTI. Non voglio essere equivocado, utilizzo l'argomento soprattutto per sottolineare un punto: noi non possiamo temere perfino un accordo della magistratura, del potere inquirente con gli altri poteri fondamentali dello Stato, perchè - vivaddio! - distinzione dei poteri non significa separazione.

Ecco perchè sono abbastanza d'accordo sul punto che poi, forse con qualche correttivo, anche quel raccordo con il potere del Parlamento, inizialmente previsto, non doveva essere proprio demonizzato. L'obiezione la conosco: si dice che il Parlamento parla con le leggi, per

cui se vuole realizzare un accordo, lo fa con una legge. Questo non è vero, perchè il Parlamento non parla solo con le leggi, ma anche con ordini del giorno, con mozioni, con le Commissioni ed anche con degli indirizzi. Non vedo perchè si debba temere tanto un minimo di raccordo.

Ma sarò breve, per accettare l'invito che mi è stato rivolto dal Presidente.

La storia che la magistratura sta sulle spalle della polizia, non è tanto chiara, per cui cercherò di fare piena luce. Purtroppo, è il codice di procedura penale - dico «purtroppo» perchè in tutta coscienza non lo vedo molto bene - costruisce il tutto con un potere di indagine ed una titolarità delle indagini in capo al pubblico ministero.

Sono più spaventato dalla situazione attuale nella quale, sulle spalle della polizia, volta a volta operante a livello locale, c'è il singolo sostituto, che non spaventato da una situazione di questo tipo, in cui un minimo di raccordo e di uniformità di indirizzo e di responsabilità chiara ed evidente e non diluibile, come quella che fa capo al singolo sostituto, si viene a realizzare.

Personalmente sono convinto che sull'indirizzo siamo d'accordo sul come la polizia non debba prendere lezioni e orientamenti da nessuno, meno che mai dal pubblico ministero - figuriamoci da quello attuale, chiamato ad applicare spesso il nuovo codice con la mentalità del passato! -; e quindi su questo punto non mi pare che vi entri il provvedimento in questione.

O noi interveniamo adeguatamente e con senso di equilibrio, come abbiamo fatto ad esempio per le prove sul nuovo codice di procedura penale, oppure, non comportandoci in questo modo, è meglio che vi sia sulle spalle della polizia un organismo più centralizzato dei procuratori distrettuali e dei *pool* che non invece il singolo sostituto.

Pongo tale questione per dire come dobbiamo intervenire per fare in modo che l'indirizzo sia in capo al titolare delle indagini, e quindi al magistrato, e per evitare che egli dica anche come la polizia deve fare il suo mestiere, perchè quest'ultima lo sa meglio del pubblico ministero.

Una seconda osservazione concerne il potere di investigazione diretta. La figura del superprocuratore come tale o procuratore-coordinatore sinceramente non mi spaventa affatto e personalmente non nutro assolutamente riserve sull'istituto come tale. Infatti, si tratta di un istituto che ha una sua derivazione dal Consiglio superiore della magistratura, per cui non mi convincono taluni discorsi sul concerto del Ministro. D'altra parte, questo procuratore si deve preoccupare non solo del Ministro, ma anche del pluralismo interno al Consiglio superiore della magistratura.

Ragion per cui sinceramente non vedo questo pericolo. E il modo come è congeniato l'istituto mi tranquillizza insieme al fatto che poi viene collocato all'interno della procura generale. Semmai bisogna fare uno sforzo per meglio raccordare il potere di questo procuratore nazionale con quello del procuratore generale, qui raccordato con un verbo e con una formula ma che poi in concreto, per una vischiosità che certe frasi consolidate del passato portano con sè, potrebbe determinare e dare adito a conflitti, a incomprensioni e a disaccordi, anzichè perseguire l'obiettivo inverso che ci siamo dati.

Prima di concludere vorrei svolgere qualche osservazione sui poteri. Dirò solo tre cose, riflettendo per un attimo sulla via prescelta.

Se devo essere sincero - e credo che in questa sede lo siamo - forse la via prescelta ha in sè qualche dubbio di costituzionalità. Quindi, in questa sede - e se la Commissione bicamerale competente superasse questo problema - si dovrebbe evitare che l'ordinanza del singolo giudice in futuro possa fare in modo di riportare al giudice della legittimità e quindi creare una sorta di provvisorietà genetica di questa legge - non ho idee precise su questo punto, ma voglio ugualmente porre tale questione - altrimenti, esisterebbe qualche dubbio di costituzionalità sulla via prescelta.

Una migliore predeterminazione dei presupposti potrebbe mantenere in vita il potere di applicazione che, così come è costruito, ha alcuni presupposti troppo elastici e generici e quindi come tali indeterminati.

Però, tutto sommato, facendo uno sforzo di miglior dettaglio sui presupposti, a mio avviso il potere di applicazione potrebbe essere mantenuto. Viceversa, il potere di avocazione mi suscita onestamente alcune serie perplessità. Infatti, con l'avocazione andiamo ad intaccare quel potere di indipendenza della magistratura inquirente che a questo punto viene intaccato e infirmato abbastanza fortemente, perchè in definitiva l'avocazione può significare una serie di aperture di conflitti, tanto più che si tratta di una avocazione reclamabile. Chi reclamerà, a sua volta darà la occasione di aprire altri conflitti, per cui rischiamo di non raggiungere l'obiettivo del coordinamento per disperderlo attraverso questo sistema.

Di conseguenza, circa il potere di avocazione, mi permetterei di sottolineare al Ministro un potere di particolarissima limitazione dello stesso, in maniera da ancorarlo al presupposto eccezionale e straordinario che ne giustifichi l'eccezionalità e la straordinarietà.

MANCINI. Signor Presidente, sarò breve anche se è difficile, perchè mi viene la tentazione di fare una specie di sintesi dei nostri discorsi tenuti negli ultimi anni, nonchè dei discorsi dei Ministri e di tutti coloro che abbiamo interpellato e dai quali abbiamo sempre ascoltato che la mafia stava per essere sconfitta e che, grazie alle riforme del codice in rapporto alle pene o all'invenzione di nuove strutture, certamente saremmo giunti in porto.

Così non è stato e qui forse dovremmo chiamare in causa anche i precedenti Ministri. Ma per la brevità ed anche per la saggezza che si dovrebbe avere ad una certa età non lo si fa.

Bisogna pur avere un po' di sincerità; faccio l'elogio del Ministro perchè l'onorevole Martelli è socialista, infatti indirettamente criticherò un altro Ministro che appartiene al mio stesso partito.

L'onorevole Martelli è giunto tardi a ricoprire l'incarico di Ministro di grazia e giustizia. Se avessi dovuto o dovessi definire il Ministero di grazia e giustizia o anche lo stesso Consiglio superiore della magistratura direi che il Ministero di grazia e giustizia è stato un Ministero delle cere, delle mummie e dei sacri principi che si enunciano nonchè dei sacrosanti immobilismi che si realizzano. Se così non fosse stato lo

spaventoso aumento della grande criminalità organizzata non vi sarebbe stato, oppure lo avremmo avuto in misura minore.

Lo stesso vale per le grandi prediche. Questa sera ho sentito santificare l'onorevole Galloni, il quale afferma che abbiamo bisogno di giustizia. È vero, ma la giustizia non è inadempienza.

La giustizia non è complicità nei confronti di chi opera non nel modo giusto nelle diverse zone, nei vari distretti, nelle procure o nei tribunali. In questi casi la giustizia non c'è: in passato non ci sono state nè ispezioni da parte del Ministro di grazia e giustizia nè interventi del Consiglio superiore della magistratura. Quando sono stati fatti non hanno dato alcun risultato. Assolutamente non ricordo che nel corso di questi anni il Consiglio superiore della magistratura si sia fatto carico di problemi concreti. Ricordo soltanto che abbiamo fatto delle riunioni interessanti con la Commissione antimafia del Consiglio superiore della magistratura e la nostra stessa Commissione, ma - diciamo la verità -...

PRESIDENTE. Senza risultati.

MANCINI. ...i risultati sono stati nulli. Quindi, con questa esperienza alle spalle, avendo anche un'altra attestazione sul mio passato politico, cioè quella di essere un garantista, devo dire che mi sento molto vicino sia all'onorevole Martelli sia all'onorevole Scotti in questa fase della loro attività (è questo che mi preme sottolinearle anche sulla base dell'esperienza che stiamo facendo). Sono un parlamentare che proviene da una zona dove il problema è diventato il problema di tutte le famiglie. In televisione ci fanno vedere il coraggio dei cittadini di Capo d'Orlando; quello che è difficile far vedere in televisione è la paura degli abitanti delle centinaia di comuni che stanno in Sicilia, in Calabria, in tante altre zone dove la giustizia non c'è e non opera. Le ragioni saranno anche tante e non sempre riusciamo a denunciarle, ma mi preme sottolineare che ci troviamo in una situazione (anche questa parola è stata troppo usata) di emergenza assoluta, in una emergenza di tranquillità delle famiglie, delle nuove generazioni, di tutti coloro che vorrebbero avere una vita diversa e vorrebbero vedere un modo diverso di funzionamento da parte delle strutture statali, che sono e sono state strutture inerti anche per responsabilità di chi ha diretto questi Ministeri importanti. Non voglio richiamarmi ad una responsabilità dolosa, ma desidero sottolineare che evidentemente c'è stata una sottovalutazione di questo fenomeno (che è un fenomeno essenziale). A tale proposito non dobbiamo certo citare l'eurodeputato irlandese che scopre che cos'è l'Italia e che cosa avviene nel nostro paese; noi non siamo modesti deputati del Sud, non siamo irlandesi e non siamo al Parlamento europeo, ma non troviamo spesso la sede (neanche all'interno dei grandi partiti nazionali) per esprimere compiutamente il nostro modo di vedere e di pensare, la nostra esperienza e quanto si verifica sotto i nostri occhi.

Di recente insieme al presidente Chiaromonte sono stato in una delle più grandi città del Sud, precisamente della regione Calabria, dove abbiamo avvertito uno stato di impotenza di carattere generale. Penso che tutti, le popolazioni e anche le stesse strutture giudiziarie e di polizia abbiamo bisogno di una spinta, di una volontà che cerchi di

determinare un fatto nuovo, una situazione nuova, una nuova fiducia; non si romperà nè l'omertà nè nulla verrà modificato, se non c'è una svolta molto forte.

Per questi motivi, incoraggiamo i nostri Ministri. Il nostro compito è questo. Altre Commissioni poi avranno il compito (ho la tentazione di dirlo) di spaccare il capello in quattro. Quando si cita l'emergenza per il terrorismo, bisogna tener presente che in quella situazione non sono state fatte delle leggi in Italia (altro che il procuratore generale), che non c'è stata differenza tra giudice e poliziotto. I terroristi non sono stati neanche portati nelle carceri, ma sono stati tenuti nelle caserme. Ho letto che alcuni magistrati pontificano in questo modo: sono state abolite le circostanze attenuanti, non ci sono stati gli arresti domiciliari, non c'è stato tutto quello che è presente nella legislazione antimafia. Ma scherziamo? È meglio...

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. C'era anche il giudice istruttore.

MANCINI. C'era tutto, tranne che le leggi. Gli imputati non venivano neanche interrogati. Gli imputati, per esempio, della strage del 7 aprile sono andati al processo dopo 7 anni di mancati interrogatori. Altri terroristi che sono stati dipinti come uomini che hanno devastato l'Italia e che hanno commesso tutti gli omicidi del mondo, poi alla fine del decennio sono stati condannati (come il mio amico Franco Piperno) a due anni, mentre le imputazioni dovevano portare ad una condanna di duemila anni di carcere. È quello che si è verificato e questi confronti sarebbe utile farli quando, per esempio, sentiamo l'onorevole Violante spaccare il capello in quattro su tali questioni in coppia simpatica con la signora Fumagalli, che non vuole assolutamente che ci possano essere timori su qualche cosa che superi la legislazione democratica. Ci dovremmo allarmare di altri aspetti. Per esempio, io mi allarmo nel leggere che persone di alta civiltà giuridica e di alta cultura democratica, come Ernesto Galli della Loggia e come tanti altri, ci mandano a dire che questi strumenti, che giustamente e correttamente gli onorevoli Martelli e Scotti stanno per realizzare, sono considerati addirittura irrilevanti e che cresce nell'opinione pubblica una spinta che va in una direzione che mi spaventa (quella sì in modo particolare). Questa spinta mi spaventa perchè a volte anche io, passando per Gioia Tauro, per Palmi, per Fiumara del Muro e tanti altri paesi, mi chiedo se il coprifuoco andrebbe bene per quelle zone. Mi spavento a dirlo a me stesso, ma è un'idea che mi viene in mente frequentemente. Che dobbiamo fare adesso? Dobbiamo bloccare tutti? Certamente i nostri Ministri hanno l'intelligenza per provvedere ed io voglio esprimere questa mia fiducia anche perchè ho potuto notare che la parola «politica» per alcuni nostri colleghi sembra qualcosa di disonorante, di cui bisogna avere ad ogni costo paura. Un Ministro della giustizia deve far politica. Proprio perchè non è stata fatta politica abbiamo impiegato 15-20 anni (non so neanche se l'onorevole Martelli era nato) per realizzare la riforma del codice di procedura penale ed abbiamo aspettato altrettanti decenni per vedere che la politica facesse la propria strada. Abbiamo bisogno di una politica adeguata agli

obiettivi che vogliamo raggiungere, al pericolo che attraversa il nostro paese e soprattutto al pericolo che attraversano le nuove generazioni.

Si può fare soltanto un rimarco che tuttavia non riguarda l'onorevole Martelli o l'onorevole Scotti: purtroppo nell'impostazione di carattere generale nella lotta contro la mafia manca un elemento forte che dovremmo prevedere perchè vengano scossi i partiti politici e le segreterie dei partiti che devono farsi carico di una maggiore attenzione, di maggiore vigilanza, di nuove leggi interne da imporre in quanto le nostre, che non erano leggi ma modesti consigli, non mi sembra che siano stati ascoltati. Forse anche di questo aspetto noi, come Commissione antimafia, dovremmo occuparci di più, invece di fare altre operazioni che in ordine a tali provvedimenti non reputo sia giusto realizzare.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, a questo punto do la parola all'onorevole Martelli per la replica. Dopo il suo intervento si continuerà la discussione.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. L'onorevole Violante ha dovuto assentarsi e forse sarà il caso che le osservazioni puntuali che ha sollevato abbiano soddisfazione in sede di Commissione bicamerale della quale pure è membro. Debbo dire che ho apprezzato in generale il fatto che si sia manifestato consenso per l'impianto di fondo tracciato nel decreto nonostante riserve e perplessità anche non di poco conto.

L'onorevole Lanzinger, che pure si è assentato, mi pare parta da un presupposto che è risultato abbastanza scardinato dal successivo intervento dell'onorevole Binetti. Egli ha detto che il provvedimento contiene rischi di una subordinazione del pubblico ministero al potere esecutivo e questo proprio quando si tratterebbe invece di rendere più incisive le indagini sul nesso esistente tra mafia e politica. La soluzione proposta si presterebbe quindi non solo ad equivoci ed ambiguità ma, peggio ancora, come mi pare di capire dal suo intervento, ai più gravi sospetti. Ritengo che questa sia l'impostazione più fuorviante che si possa dare. È del tutto evidente che la mafia preme sull'insieme della società e dello Stato e con tanta prepotenza e determinazione in almeno tre o quattro regioni del nostro paese, si tratti di estorsione sui commercianti o di inquinamento della vita imprenditoriale amministrativa, e anche politica. Sappiamo che negli anni che abbiamo alle spalle perfino il capo della polizia ha dovuto farsi carico del ricambio di una parte degli uomini in certi presidi dello Stato, sappiamo che l'azione intimidatoria si rivolge anche alla magistratura, ma allora, se dovessimo accogliere il presupposto che è stato suggerito, non dovremmo fare nulla. Se tutti sono sottoposti alla pressione della mafia, infatti non si capisce perchè dovremmo dare maggiore autorità alla magistratura, ulteriori mezzi alla polizia e più incisività all'azione politica. Non si capisce perchè dovremmo correre rischi per questa via e anzichè rendere più efficaci e spedite le indagini, indebolirle.

Dissentito poi totalmente - anche lei si è assentata - dall'intervento dell'onorevole Fumagalli che è lontanissima nelle premesse e abissalmente distante nelle conclusioni da un'impostazione, che ritengo razionale, giustificata e naturalmente perfettibile, che ha anzi necessità

di perfezionamenti, ma certo non tale da essere negata in principio e tantomeno stravolta nei suoi presupposti. Penso allora che l'onorevole Fumagalli commetta un gravissimo errore di sottovalutazione o che comunque rimanga in lei un continuo riferirsi ad una sottovalutazione del fenomeno della criminalità organizzata e che i mezzi da lei suggeriti siano i meno adeguati a raggiungere lo scopo, anzi i più pericolosi. In buona sostanza ha dato voce alla tentazione, che per fortuna è comune solo a pochi magistrati, di affrontare il problema di indagini complesse e delicate come quelle antimafia non elevando la capacità di investigazione e di risposta repressiva dello Stato, non elevando la professionalità dei magistrati e del pubblico ministero, ma abolendo o affievolendo in misura non tollerabile da un punto di vista di civiltà del diritto l'onere della prova che spetta all'accusa. L'onere della prova invece insieme al rito accusatorio e alla forma in cui la prova si deve costituire in dibattimento è il cardine del nuovo codice e non deve essere alterato nella sua sostanza rispetto all'esperienza che si è verificata, occorre invece far sì che il crimine organizzato non manipoli o inquina prove o testimonianze, sia messo nella condizione di non poterlo fare. È questo l'intervento che deve essere fatto e che muove in senso diametralmente opposto all'idea di affievolire questa esigenza processuale, che, lo ripeto, costituisce il cardine del nuovo codice.

Quanto alle osservazioni dell'onorevole Fumagalli e anche di altri circa una eccessiva estensione di poteri da parte del procuratore nazionale antimafia rifletterò su esse, rifletterò cioè sulle osservazioni puntuali che sono state fatte in ordine ai poteri di monitoraggio, di coordinamento, di soluzione dei conflitti positivi e negativi e in ordine anche alle indagini dirette attraverso l'istituto dell'applicazione e della avocazione per valutare con tutta serenità e disponibilità se qui possono annidarsi rischi di un eccesso di prerogative, di funzioni. Non è questo però l'intento e nella nostra visione tutto ciò è comunque concentrato, anzi ci auguriamo che possa costituire una soluzione temporanea. Se riuscissimo a ottenere risultati significativi attraverso questa via non credo che dovremo per forza mantenere istituti che corrispondono alle necessità di una emergenza antimafia e anticrimine più generale.

Tornerò comunque nelle sedi appropriate su questi rilievi per escludere che vi possano essere i rischi che sono stati paventati.

Naturalmente è inaccettabile l'osservazione secondo cui il solo fatto che esista un concerto del Ministro sulla proposta, attenzione a questo, sulla proposta, non sulla nomina dei magistrati, per incarichi direttivi determinerebbe, nel caso che tale concerto si applichi anche al procuratore nazionale anticrimine, uno spaventoso potere quale neanche il fascismo avrebbe configurato. Basti osservare in proposito come in tutte le legislazioni di tutti gli Stati liberal-democratici non c'è il concerto sulla proposta, ma la nomina diretta da parte del Ministro di grazia e giustizia di tutti i vertici fondamentali, procuratori generali o *general attornes* che guidano gli uffici della pubblica accusa.

PRESIDENTE. Devo ricordare che sono stato io, dopo la nostra missione in Puglia, a chiedere al Ministro di grazia e giustizia di non firmare una nomina fatta dal Consiglio superiore della magistratura.

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia*. La ringrazio per questa precisazione che conferma come anche il criticato articolo 9, che segnalava semplicemente un rapporto ed un collegamento biunivoco tra Parlamento e procura generale anticrimine, filtrato attraverso il procuratore generale della Cassazione, il CSM e il Ministro (non è quindi neanche un rapporto diretto) è stato sufficiente a fornire alibi, pretesti ad alti lai e ad alte lagnanze in ordine al fatto che si sarebbe con ciò stesso minata l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Ma qui, e l'onorevole Binetti ha detto assai bene, è passata una concezione dell'autonomia al di là della separatezza, di una magistratura come contropotere. Diciamoci la verità, è questo che è sotteso alla concezione che rifiuta qualunque forma di collaborazione, cooperazione, fissata e definita per legge e quindi non affidata come fu e giustamente - lo ricordava il senatore Mancini - all'epoca del terrorismo alla totale, assoluta discrezionalità. In quel caso si ebbero risultati positivi conseguiti tuttavia in un arco temporale tutt'altro che breve se si considera che quel fenomeno, per quanto grave, era infinitamente inferiore nella sua gravità a quello della mafia e attraverso inoltre non pochi *vulnus* riguardo la tutela dei diritti che, non dimentichiamolo mai, è la vera ragione per la quale tutta la evoluzione sviluppata e conclusa col nuovo codice ha scelto di mettere in capo al pubblico ministero l'indagine anziché lasciare ampi spazi di discrezionalità all'indagine di polizia. La scelta che è stata compiuta nasceva dal timore e dall'esperienza che l'indagine di polizia consistesse poi in una frequente violazione o nella confisca quasi sistematica di valori fondamentali, come la libertà personale, la dignità dell'imputato, al di fuori di ogni garanzia e tutela dei diritti. È per questo che si è scelta la strada, del resto contenuta nelle previsioni costituzionali, che il codice consolida e specifica, tanto che si passa dall'affermazione costituzionale che il pubblico ministero «dispone della polizia giudiziaria» all'affermazione del nuovo codice in cui si dice che il pubblico ministero dirige «effettivamente» le indagini, dove tutto sta in quell'avverbio che intende escludere un controllo esterno ed allude invece ad una direzione pratica, effettiva, sul campo, delle indagini. Non sottovalutiamo le conseguenze che deriverebbero dall'attenuazione di una simile impostazione in primo luogo in termini di diminuzione dei diritti anche dell'imputato e, in secondo luogo, in termini di perdita secca della professionalità, competenza, esperienza, capacità dei magistrati nell'effettiva conduzione delle indagini. In terzo luogo poi lasceremmo in definitiva sola di fatto la polizia giudiziaria nella prima linea di indagine e di azione repressiva. E non è certo questo che oggi la polizia giudiziaria o la polizia nel suo assieme richiede. Ampliare gli spazi di prevenzione, questo sì, non impedire che ci sia sviluppo di indagini anche proprie della polizia questo sì, ma escludere, attenuare o affievolire il principio della direzione effettiva delle indagini nelle mani di un magistrato mi parrebbe, davvero, una restaurazione, un ritorno all'indietro non solo sbagliato dal punto di vista del principio dei diritti, ma anche in termini di fatto, perché indebolirebbe comunque la risposta dello Stato di diritto al fenomeno criminale.

Mi riprometto naturalmente di tener conto delle osservazioni più specifiche e puntuali relative a singoli punti o passaggi del provvedi-

mento. Presumo poi, dalle riflessioni che abbiamo fatto e dalle ponderazioni che ci sono state, che i rischi di costituzionalità nella strada prescelta dalla Commissione bicamerale non sussistano.

La disposizione è precisa laddove assegna, a questa Commissione, il compito sia di intervenire sulla materia processuale sia anche di trarne le dovute coerenti conseguenze in termini di ordinamento. Quindi, siamo nell'ambito - io ritengo - ampio della delega in questa materia.

Ringrazio la Commissione antimafia e torno a segnalare, ancora una volta, che è proprio dalle vostre relazioni particolari, quindi da un organo parlamentare per eccellenza come quello bicamerale e dal suo lavoro di questi due anni, in particolare per quanto mi riguarda, ma credo che ciò valga anche per l'amico Scotti, che abbiamo ricavato ispirazioni, impulsi, consigli e suggerimenti che trovano puntuale riscontro nei provvedimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Martelli che deve lasciare i nostri lavori. Noi continuiamo la discussione che sarà conclusa con l'intervento dell'onorevole Scotti.

VETERE. Signor Presidente, ho avuto modo già di esprimere, proprio nella giornata di ieri nella 1^a Commissione del Senato, che ha dato il suo assenso alla costituzionalità del provvedimento del quale adesso discutiamo, l'opinione del nostro Gruppo che consente, con le affermazioni fatte dal Ministro relativamente al fatto che c'è una situazione la quale va sicuramente rimossa, cioè il fatto che tutti fanno tutto; che il coordinamento è indispensabile (questo, lo diciamo già nella legge n. 121 di dieci anni fa); che il numero di coloro che sono impegnati nell'attività di contrasto nelle diverse polizie, nelle diverse strutture della nostra polizia non è risolutivo o, per lo meno, non lo è completamente; che la questione della professionalità emerge e non è un elemento soggettivo bensì un problema di organizzazione di mezzi e di strumenti: da questo punto di vista la nostra opinione l'abbiamo già espressa. Nella discussione di merito che faremo la settimana prossima sicuramente avremo modo di sviluppare sui diversi aspetti un dibattito che mi auguro proficuo.

PRESIDENTE. È autorizzata la discussione su questo decreto-legge anche se in Aula si discute la legge finanziaria?

VETERE. È una questione ancora insoluta, ma noi vorremmo arrivare ad una conclusione. Si tratta di lavorare in ore non coincidenti con le sedute dell'Assemblea, anche se non capisco bene quali potrebbero essere queste ore.

La preoccupazione, semmai, signor Ministro, che ci muove - contrariamente a quanto abbiamo discusso per l'altro provvedimento - non è quella che, eventualmente, si possa toccare l'autonomia dei singoli, delle singole forze, al contrario, invece, che questo non riesca a farsi. È esattamente la cosa contraria. La nostra preoccupazione è che non si riesca a creare una situazione nella quale sia possibile effettivamente una unicità di comando e unicità operativa. Per quanto mi concerne, la preoccupazione è esattamente opposta a quella che

abbiamo sentito esprimere. Tutto questo lo abbiamo detto con precisione anche con l'intervento dell'onorevole Violante: si tratta di una preoccupazione di ordine assolutamente opposto a quello che si può avanzare a proposito della superprocura.

Ora, su questo punto bisognerebbe avere una maggiore chiarezza: che cosa si sceglie concretamente? Si sceglie l'unicità operativa come, per esempio, abbiamo scelto in qualche misura nella proposta da noi presentata sull'argomento che chiederemo alla Commissione di merito di discutere contestualmente al disegno di legge n. 3025. Una proposta presentata sia alla Camera, sia al Senato, in cui noi scegliamo una unicità organizzativa, oppure una specializzazione che può condurre lo stesso ad unicità nel coordinamento. Ma sulla base di una specializzazione che non consente a tutti di fare tutto, ma a qualcuno di fare qualcosa e non di farne altre, e ad altri di fare altre cose e non di fare quelle di qualcuno. Queste due linee si possono scegliere, l'una o l'altra, francamente non ho una pregiudiziale nella discussione, ma sono animato dalla stessa intenzione di arrivare ad una conclusione. Mi piacerebbe che a questo aspetto potessi dedicare l'ultima parte della mia attività in questa legislatura.

Da questo punto di vista non ho dubbi, ma dobbiamo scegliere che cosa vogliamo fare. Ecco, nella proposta presentata al nostro esame, ho l'impressione che in pratica non si sia ancora potuto scegliere, non che non si voglia, ma che non si sia potuto scegliere come invece sarebbe stato indispensabile.

Ora, il coordinamento politico è una questione che, indipendentemente dalla costituzione di una struttura più generale, come quella del consiglio generale contro la criminalità organizzata, avrebbe potuto anche avere una soluzione affidando ai prefetti un coordinamento sul terreno politico, ma sappiamo che questa è una finzione perchè sul terreno operativamente non c'è un coordinamento. Esiste un comando che deve essere unico e, in qualche modo, deve poter intervenire e decidere.

Ora, nella nostra proposta noi partiamo da un presupposto diverso che potrebbe non essere condiviso, ma siamo aperti ad un esame attento delle stesse proposte che noi abbiamo avanzato. Però il concetto sostanziale è che alla fine gli uffici centrali e territoriali dei servizi di cui al comma 1 assumono una strutturazione interforze e hanno una autonomia funzionale; ma continuano ad essere espressione di forze che rimangono nella loro struttura organizzativa.

Signor Presidente, confluire è qualcosa di sostanzialmente diverso da essere coordinato; confluire è un concetto diverso dal coordinamento. È questo che muove il provvedimento che noi stiamo esaminando o è una questione diversa? Faccio due esempi soltanto perchè possa essere meglio compreso: esiste già una struttura - il Ministro lo sa - di interforze che fa capo all'Interpool. Esiste già (anche se che cosa questa struttura abbia potuto realizzare non lo sappiamo, non so se lo sa il Ministro, ma io certamente non lo so). L'altro giorno mi sentii dire da un vice questore, in una situazione particolare, che ancora siamo al punto in cui un ufficiale dei carabinieri, che pure nel momento dato era sicuramente subordinato a un vice questore, in quell'azione sente di dover rispondere ad altri piuttosto che a colui che aveva una responsa-

bilità operativa in quel momento. Questa è un'osservazione. Abbiamo già un'esperienza a questo proposito.

Faccio ora una seconda osservazione che mi collega un po' alla discussione che abbiamo fatto prima e mi dispiace che il ministro Martelli non sia presente, ma lo faccio sempre con uno spirito completamente diverso da chi pensa che non bisogna mandare avanti alcun provvedimento.

Per esempio, su un versante completamente diverso, i delitti contro la pubblica amministrazione dove confluiranno? Forse al magistrato ordinario? Al magistrato ordinario o alla procura speciale? Affrontando il tema che ha sollevato prima l'onorevole Binetti, cioè i rapporti tra mafia e politica, nei reati contro la pubblica amministrazione abbiamo un punto in cui ci si deve chiedere dove sta il limite e dove, perciò, confluiranno queste inchieste. Chi se ne occuperà?

Sono questioni che non possono essere risolte con facilità; tuttavia ripeto che abbiamo dato un parere positivo sulla costituzionalità del decreto e ne vogliamo dare uno di merito nel momento in cui il provvedimento sarà affrontato dalla Commissione. Tuttavia alcune osservazioni devono essere fatte.

Perchè non ha funzionato l'Alto commissariato? È una domanda attinente perchè in questo provvedimento noi riesumiamo l'Alto commissario, rendendolo - almeno apparentemente - più corposo rispetto a prima. Tuttavia nessuno ci ha ancora detto perchè l'Alto commissariato non ha funzionato. Perchè non è andato avanti questo tentativo?

Questo tentativo chiama in causa le strutture dei Servizi di sicurezza, a proposito delle quali ho presentato un emendamento, che illustrerò nell'Aula del Senato nei prossimi giorni, volto ad eliminare determinati aumenti previsti al SISMI e al SISDE; infatti se creiamo una nuova struttura non vedo perchè dobbiamo crearne delle altre. Da chi dobbiamo difenderci in questo momento?

Leggo un impegno di questi Servizi, contenuto nel disegno di legge, in una direzione particolare contro la criminalità organizzata e trovo la cosa abbastanza impropria, che comunque non mi è chiara. Ma se non ha funzionato l'Alto commissariato, ci sarà una ragione e la ragione è che in sostanza continuavano a funzionare le cose come prima. Cosa ci dà la garanzia che non sarà così anche adesso e che la costituzione di questa superstruttura non lasci le cose come stanno? Siccome questa è la preoccupazione da cui sono partito e da cui è partito anche il Ministro, vorrei assicurazione che si arrivi al risultato. Ma se non si arriva alla unicità o alla specializzazione per cui i Carabinieri hanno una certa competenza, la Guardia di finanza un'altra e la Polizia un'altra e non si intralciano a vicenda, perchè tutti sono fermamente tenuti ad un unico punto di direzione, cosa garantisce che i due-tremila uomini, se mai verranno, risolveranno veramente il problema del coordinamento e dell'unicità di indirizzo sul territorio anche per le grandi questioni aperte?

Il provvedimento non ha risolto questo problema, nel senso che posso capire le intenzioni, ma il merito va ancora discusso. Il Ministro già conosce la nostra posizione perchè l'abbiamo esposta con molta sincerità...

SCOTTI, *Ministro dell'interno*. Solo i limiti di tempo mi hanno impedito di rispondere a queste osservazioni, ma lo farò in seguito perchè è una questione seria ed è anche la mia preoccupazione.

VETERE. La nostra preoccupazione non è che si riesca a fare finalmente qualcosa, ma che non si riesca a raggiungere l'obiettivo che ci si è prefissi.

CABRAS. Leggo questi provvedimenti, in particolare quelli che attengono alla responsabilità del Ministro dell'interno, come una necessaria ristrutturazione delle Forze di polizia, non all'insegna della straordinarietà e in questo senso non mi convincono molto i richiami dell'onorevole Mancini, che ha fatto un richiamo incisivo al terrorismo. Non mi convincono non solo per le radicali differenze tra i due fenomeni, ma perchè una criminalità che affonda le radici nella storia di questo paese o di alcune regioni di questo paese, che oggi ha trovato alimentazione nei grandi traffici e nel grande crimine, che si è più che mai internazionalizzata non è cosa di breve momento, mentre la straordinarietà attiene sempre a una stagione che si pensa di concludere e in qualche modo di risolvere in breve tempo. Invece, dobbiamo parlare di una cadenza abituale della nostra vita pubblica che è quindi al di fuori dei sofismi - perchè questo della straordinarietà diventerebbe un sofisma - e rientra in una ordinata ed efficace ordinarietà.

Di questo si tratta, si tratta di dare strutture e forza alla reazione istituzionale, all'azione di prevenzione e di contrasto, alla risposta complessiva dello Stato partendo dalle situazioni di fatto. Nella relazione che accompagna il provvedimento il Ministro fa alcuni accenni significativi, ma qualcosa ha detto anche ieri in Senato nel corso di un brevissimo intervento alla Commissione affari costituzionali: il problema vero è che l'attività investigativa langue, che oggi è difficile per non dire impossibile celebrare i processi di mafia e soprattutto indagare in maniera efficace perchè mancano le basi e i supporti.

Questo provvedimento è allora un tentativo, che mi sembra abbia una sua efficacia e una sua apprezzabile razionalità, di rispondere in maniera diversa e di darsi una strategia operativa compatibile con il rilancio dell'azione investigativa, di conoscenza, di documentazione e di informazione sulla mafia, all'insegna di quello che rimane il nocciolo della questione: il coordinamento.

Il coordinamento è l'araba fenice, o se volete la fata morgana, perchè nessuno riusciva a concretizzarlo. All'insegna del coordinamento abbiamo fatto molti tentativi legislativi, abbiamo registrato molti fallimenti; dobbiamo constatare che è un terreno seminato di fallimenti. La stessa istituzione dell'Alto commissario cosa aveva al fondo della sua giustificazione se non un'esigenza di coordinamento e di centralizzazione? A livello di coordinamento investigativo l'Alto commissario è stato un deserto, non solo per le responsabilità dell'ultimo Alto commissario, ma per l'istituto in sè, che quando ha tentato di praticare le strade del coordinamento ha cercato la sovraordinazione, che veniva rifiutata dagli altri Corpi e dall'ordinamento, o è incorso nella tentazione di interferenze e di conflitti di competenza, che si sono estesi dalle Forze dell'ordine alla magistratura, con un fatturato com-

pllessivo che sta tra l'indagine sociologica e l'assemblaggio e il riciclaggio di spezzoni di inchieste, di indagini e di documenti che si possono trovare sparsi in vari atti e documenti sia delle Forze dell'ordine che della magistratura.

Non c'è dubbio che dopo questo fallimento occorresse qualcosa di nuovo; mi sembra che questo nuovo organismo, se verrà attuato e strumentato con un certo rigore e con qualche precisazione che non vedo nel disegno di legge - è vero che il disegno di legge esprime gli indirizzi, apre una strada e i decreti attuativi dovranno poi fare il resto - possa costituire una entità interforze, per realizzare nei fatti un modello di coordinamento a fini investigativi.

Con la DIA si realizza un'entità interforze per investigazioni, per prevenzione, per realizzare nei fatti un coordinamento a livello investigativo ed operativo, per mettere il complesso di queste conoscenze, competenze e professionalità al servizio della magistratura inquirente ai vari livelli. Questo è un obiettivo condivisibile, anche perchè risponde ad un principio di riunificazione. Un coordinamento spontaneistico non è nel novero delle cose possibili. Un coordinamento che si muova fra tanti diversificati, concorrenti e competitivi centri di potere e di iniziativa non è neanche un'utopia, che è un concetto nobile, ma una velleità, cioè una tensione negativa, un errore che porta poi a frustrazioni, alla realtà del fallimento.

Non vi è dubbio allora che far rientrare questa struttura nel Dipartimento di pubblica sicurezza è un principio di unificazione e di coordinamento effettivo apprezzabile, anche se - e non lo dico per amore di tesi altre volte illustrate in Commissione - rispetto a questo rientro, da me sempre auspicato, delle azioni di investigazione attribuite all'Alto commissario nell'ambito del Dipartimento di pubblica sicurezza, resta un elemento proprio del barocchismo che fa parte della cultura nazionale e quindi anche di quella legislativa che è rappresentato dalla sopravvivenza dell'Alto commissario. Nutro grande stima e fiducia nel senso dello Stato, nell'equilibrio, nel passato e nell'esperienza dell'attuale Alto commissario, il prefetto Finocchiaro, ma il problema non è di nomi, per quanto siano nomi che offrono tutte le garanzie; il fatto è che creiamo un nuovo organismo agile e snello facendo però sopravvivere un altro organismo pletorico, con centinaia di dipendenti e al cui interno vi sono 50 appartenenti al SISMI e al SISDE, cosa che abbiamo già dovuto in qualche modo stigmatizzare nell'esame dell'attività dell'Alto commissario.

Tutto ciò è possibile, utile, compatibile? L'Alto commissario ha la direzione delle attività e rappresenta uno snodo di comunicazione sia all'esterno, con entrambi i Servizi di sicurezza, sia con le altre istituzioni e con la stessa magistratura. Tuttavia al di sotto dell'Alto commissario si è reso necessario creare una direzione operativa cui è stata affiancata una vice direzione. Anche qui, a titolo personale, apprezzo e condivido le scelte operate dal Ministro. Nell'ambito dei rappresentanti dell'Arma dei carabinieri e della polizia mi sembra che non potevano essere operate scelte più felici per qualità umane e per competenze professionali. Resta però l'ambiguità dell'esistenza di una direzione delle attività e di una direzione operativa; resta una struttura che quanto meno è parallela a quella della DIA.

SCOTTI, *ministro dell'interno*. Di fatto questa struttura non resta.

CABRAS. Ho timore che rimanga, che restino i nuclei speciali dei tre Corpi di polizia.

SCOTTI, *ministro dell'interno*. No.

CABRAS. Nel decreto però non è detto che fine fanno il ROS, lo SCO all'interno della Criminalpol e i GICO all'interno della Guardia di finanza. Da una lettura attenta della relazione e del disegno di legge - forse sarà un mio limite - non ho scorto la necessità di non arrivare alla quarta polizia, di cui siamo tutti convinti che il paese non abbia bisogno, ma di costituire un nucleo altamente specializzato che compia attività interforze, che utilizzi le strutture esistenti, che sia in effettiva comunicazione con i Servizi di sicurezza oltre che con la magistratura.

Condivido quindi gli obiettivi di fondo e la strategia sottesa alla scelta del Ministro, ma temo che, se non saremo chiari non solo e non tanto nei decreti attuativi ma nell'articolato della legge, qualcosa difetterà. Ho paura che creeremo una struttura dove conviveranno spezzoni di istituzioni che magari, collocandosi a cavallo tra il vecchio e il nuovo, potranno anche fornire un contributo per un miglior coordinamento, ma non realizzeremo quella flessibilità, quella agilità, quei poteri di intervento, quella capacità di movimento sul territorio, quell'interlocuzione con le altre istituzioni di cui v'è grande bisogno.

Non solo è necessario che questi Corpi speciali che esistono già e che stanno dando buona prova di sé siano veramente il nucleo sostanziale della DIA, ma anche per quanto riguarda la raccolta di informazioni a livello distrettuale da parte della polizia giudiziaria è necessario imporre dei vincoli che facciano superare al coordinamento quel vecchio vizio - che peraltro a volte abbiamo santificato - dell'utilità della competitività interna e dello spirito di emulazione; tutti aspetti che hanno un loro significato ma che noi, che abbiamo assistito più all'exasperazione dello spirito di emulazione come spirito di Corpo e come difesa dei privilegi e delle ragioni anche di bandiera e di facciata dei singoli Corpi, riteniamo che debbano essere resi espliciti nella legge la quale in qualche modo deve essere obbligatoria. Non credo che vi saranno resistenze e boicottaggio, ma se nelle pieghe della legislazione lasciamo il modo di affermare il barocchismo che prima denunciavo, di fatto si ricreeranno non le sane competitività, ma le gelosie, le chiusure, le sovrapposizioni di indagini, certamente senza alcuna utilità generale.

Mi sembra poi importante che vengano meglio definiti alcuni aspetti strumentali. Per quanto riguarda le sedi centrali e quelle periferiche, ve ne sono già alcune tra cui quelle dell'Alto commissariato, che potrebbero essere utilizzate per la distribuzione sul territorio nazionale. Vi è poi l'aspetto delle tecnologie messe a disposizione, tutti quegli strumenti e quelle risorse anche finanziarie che possono fare della DIA un organismo che superi gli altri organismi che abbiamo creato all'insegna dell'emergenza o anche dell'ordinaria amministrazione e che oggi devono essere superati in una concezione diversa, nuova,

moderna, al fine di affiancare l'azione della magistratura e di assicurare una costante conoscenza delle novità riguardanti il fenomeno mafioso.

La discussione odierna, divisa in due tronconi per gli impegni del ministro Martelli, non ci ha consentito di fare un discorso più organico di raffronto essendo i problemi effettivamente tra loro intrecciati. Personalmente, pur mantenendo molte riserve e preoccupazioni sulla forma di centralizzazione di potere che viene a realizzarsi con l'istituzione della procura nazionale antimafia, stanti le sue articolazioni e competenze, accetto di pagare questo prezzo perchè sono sempre più convinto dei limiti di un'azione di contrasto nei confronti della mafia a livello provinciale o periferico, guardando ai singoli eventi ed episodi, avendo scenari circoscritti e circostanziati, senza tener conto degli intrecci con elementi generali nazionali ed internazionali, nonchè del travaso tra azione delittuosa, occupazione del territorio nel Sud e operazioni finanziarie ed economiche con influenze politiche.

Il rapporto mafia-politica non è soltanto il mafioso o il camorrista eletti direttamente nei consigli comunali, è un fenomeno più vasto che coinvolge competenze, consulenze, professionalità, che possono toccare la politica e possono toccare comunque pezzi di società civile che sono - altro che colletti bianchi ! - addirittura pezzi di *establishment*.

E in un momento in cui non è lontana la scoperta che il capitale mafioso, quello riciclato, sta nei salotti buoni della borghesia finanziaria e imprenditoriale - non perchè lo voglia quella borghesia, non se ne accorge: la mafia sarà come i nuovi libici, quelli che erano ospiti, bene accolti allora, nella più grande industria automobilistica italiana - non vi è dubbio che esigenze di coordinamento nazionale prevalgano su tutto. Tuttavia occorre che il coordinamento, soprattutto in materia di Forze di polizia, sia effettivo e reale; altrimenti fra qualche anno ci inventeremo un nuovo strumento, ma dovremo registrare il fallimento di quelli che avevano motivato il nostro consenso e le nostre speranze.

CAPPUZZO. Signor Presidente, desidero esprimere innanzi tutto l'apprezzamento vivissimo sia al ministro Scotti sia al ministro Martelli, perchè finalmente abbiamo veramente una strategia: non vi è dubbio, è la prima volta che c'è un'intesa perfetta su questi due versanti, con provvedimenti che sono armonizzati ed armonizzabili, perfettibili certamente, ma volti a sviluppare una grande strategia. I provvedimenti, quali che siano le correzioni da apportare, già dal punto di vista psicologico vengono incontro a una grande esigenza: vedere che finalmente si decide.

Vorrei richiamare l'attenzione del ministro Scotti sull'opportunità di inserire in questa strategia anche tutti gli elementi realizzabili a livello amministrativo, cioè tutto quello che si può fare nella responsabilità del Ministro dell'interno. Ad esempio, lo scioglimento dei consigli comunali rientra in tale quadro generale, è una facoltà riconosciuta al Ministro, ma risponde appunto ad una visione strategica, che è uno dei punti fondamentali dell'istituzione che oggi veniamo a considerare.

Su tale punto mi soffermerò per valutare quanto è accaduto finora.

I discorsi che ho ascoltato questa sera sono tutti apprezzabili; ero partito con certe idee, ma ho dovuto modificarle ascoltando gli amici. Mi preme notare, tuttavia, che stiamo girando intorno a questo pro-

blema, perchè in sostanza, giriamo attorno a tre nodi fondamentali. Il primo è che il processo penale è quello che è; in secondo luogo, le Forze di polizia sono tre; terzo, la filosofia di fondo è quella della garanzia... E vogliamo mettere nel sistema tutto questo attraverso provvedimenti di legge: ecco il grande equivoco.

Quanto al coordinamento ho le mie idee: non vi è migliore coordinatore di colui che comanda. Ciò che accade nel nostro paese, avviene anche negli altri: se studiamo la storia militare degli Stati Uniti, ci accorgiamo che la competizione tra le tre Forze armate è stata costante in tutte le epoche e soltanto in tempi recenti ha potuto essere superata.

Vengo ora alla questione che mi preoccupa (riguarda soprattutto il ministro Martelli): temo che vi siano più coordinatori che coordinati. Tutti i provvedimenti che adottiamo inseriscono un anello in una catena lunghissima e, se andiamo a vedere, gli operatori sono molto pochi. Mi va molto bene la DIA, ma essa coordinerà un insieme di uomini limitato (20.000 - 10.000, non so). Restano al di fuori centinaia di migliaia di uomini, apparati delle Forze di polizia, il cui coordinamento sarà affidato alle cure di altri organi. Ed allora abbiamo un coordinamento a livello centrale, un coordinamento a livello DIA ed infine un coordinamento dell'Alto commissario, oltre a quello attraverso i prefetti. Analogamente nel campo dei magistrati avremo questa superprocura che coordinerà il sostituto procuratore che ha dovuto comprarsi da sé il *computer* per procedere in maniera moderna.

Svolta questa considerazione di carattere generale, desidero rilevare che l'enfasi sulla macrocriminalità è probabilmente fuorviante rispetto agli interessi della gente: la gente vuole sicurezza, poco importa che l'elemento di disturbo della sicurezza sia da ascrivere alla macrocriminalità ovvero alla microcriminalità.

Pertanto, accanto al provvedimento che finalizza ad un certo obiettivo l'impiego delle Forze dell'ordine, ritengo che adeguata enfasi debba essere riservata anche al problema generale della microcriminalità, in modo da dare garanzia alla gente di vivere in uno Stato meno disordinato, qual è attualmente il nostro.

Il provvedimento in esame presenta, secondo me, qualche pericolo, che voglio rappresentare al signor Ministro, affinché ne possa tener conto in sede di predisposizione di altri decreti-legge.

Il primo pericolo è quello della deresponsabilizzazione periferica: essendovi quest'organo sovraordinato, il piccolo operatore di periferia potrebbe credere che della mafia si occupa quello e potrebbe sentirsi sollevato, talchè non vede, non sente, non comunica. È un grande pericolo da tener presente, è il pericolo che si ebbe a determinare anche con l'accentramento dei poteri nelle mani di Dalla Chiesa (e parlo per esperienza vissuta).

Bisogna stare attenti a come fondere le diverse funzioni: tutte esse debbono avere soddisfazione e morale e pratica.

Vi è poi la paura della ridondanza, cioè che sugli stessi fatti intervengano più organi.

Il terzo pericolo è quello della frammentazione o frantumazione delle specializzazioni. Le Forze dell'ordine cominciano ormai ad andare per fatti loro. Parlo dei carabinieri, perchè sono l'Arma a cui ho

appartenuto fino ad esserne comandante generale: vi sono i carabinieri del NAS, quelli per la tutela dei beni culturali ed ora questi altri. In tal modo diventa difficile il coordinamento, non soltanto a livello di Forze di polizia, ma anche a livello di singola Forza.

Vi è poi il pericolo che nel timore di sbagliare si possa far passare per crimine di mafia anche il delitto comune: così il procedimento viene riversato su altri i quali provvedono.

Passando al provvedimento, trovo che la relazione, rispetto al testo del decreto, presenta qualche piccola differenza. In qualche modo bisognerebbe precisare. Sono dell'avviso che responsabile della strategia debba essere uno ed uno solo, il Ministro dell'interno, il quale può dividere la propria responsabilità con il Consiglio generale che traduce le linee strategiche in lineamenti operativi da assegnare alle Forze di polizia. Per inciso, secondo me, il Consiglio generale ha troppe leve, troppe pedine. Tra i principi di filosofia organizzativa, nel *taylorismo*, vi è quello che prevede che non bisognerebbe disporre di più di cinque pedine. Nella fattispecie ve ne sono cinque e forse sei. Inoltre, laddove si considerano il SISMI e il SISDE come elementi concorrenti, ci si dimentica che vi è un organo che coordina i due Servizi e che invece rimane fuori, cioè il CESIS.

Come la mettiamo? Temo che siano troppi i componenti del Consiglio che prendano parte ad una attività di sua specifica competenza, e cioè ad un livello inferiore rispetto alle sue decisioni di carattere politico che poi consistono nella strategia da seguire.

Nell'articolato non si parla più di questa strategia se non incidentalmente. L'articolo che riguarda i compiti del Consiglio parla soltanto di lineamenti d'azione o di lineamenti operativi, ma non di strategia. Sarebbe bene precisare ancora meglio questo aspetto.

Mi destano poi qualche perplessità le parole «investigazione preventiva»; non riesco a comprendere cioè come una investigazione possa essere preventiva. Infatti, l'investigazione si identifica con un riferimento specifico ad un fatto delittuoso commesso ed è investigazione in se stessa.

«Preventiva» con quali tempi rispetto a quelli del processo penale? È ammissibile che la notizia del crimine venga trattata in maniera indipendente dalle obbligazioni che derivano dal codice di procedura penale? Temo che questa investigazione preventiva si identifichi con l'attività informativa preventiva. Al riguardo, signor Ministro, vorrei richiamare non tanto la sua attenzione, quanto quella dei suoi collaboratori su taluni barbarismi che vengono continuamente inseriti nelle leggi, quali, ad esempio, *intelligence* invece di informazione e supporto quando si dovrebbe usare sostegno. Anche il termine DIA non è felice, perchè corrisponde al *Defence Intelligence Agency* degli Stati Uniti che è un organo informativo delle Forze armate. Dico questo quasi incidentalmente e per fare una battuta.

Il problema di questa *intelligence* o di questa attività informativa non viene chiaramente delineato nelle sue articolazioni. Infatti, vi sono informazioni che vengono date dai Servizi che diventano un'informazione finalizzata della DIA, poi un elemento informativo che quest'ultima fornisce con gli agganci sul piano di polizia giudiziaria; ma in quale modo? E come gli elementi di polizia giudiziaria, che il senatore

Cabras sottolineava che dovrebbero essere utilizzati, possono confluire da quel livello, senza averne l'autorizzazione, ad un altro livello investigativo che non fa parte della struttura del processo penale? Vi sono delle affermazioni che bisogna ulteriormente precisare, perchè temo che altrimenti o noi consentiamo che elementi riservati, cioè quelli della polizia giudiziaria che sta svolgendo talune indagini, diventino elementi informativi generali senza le necessarie garanzie che vi debbono essere, oppure vi è una evidente sovrapposizione di informazioni che vengono sviluppate per canali diversi e quindi con perdita di tempo.

Per concludere il mio intervento, mi preme richiamare la sua attenzione sulla strategia unitaria che deve ispirare nel suo complesso la lotta contro la mafia. In questa strategia - che è di sua esclusiva competenza - rientrano anche i provvedimenti nei riguardi dei consigli comunali. Si tratta di provvedimenti di grandissima importanza e di enorme valore, ma si tratta soltanto, signor Ministro, di perfezionarne l'applicazione su diversi versanti. In primo luogo, bisogna fissare i parametri per stabilire che un certo consiglio comunale è inquinato dalla mafia, perchè altrimenti vi è una discrezionalità che lascia alquanto perplessi quanti non sono mafiosi, perchè questi consigli sciolti hanno un gran numero di persone rispettabilissime che vedono interrotta la loro carriera politica senza saperne il perchè.

Quindi, in primo luogo, bisogna stabilire i parametri.

MANCINI. Sono quasi tutti di rispetto!

CAPPUZZO. Il discorso può andar bene per talune regioni, ma non si può generalizzare.

Se bisognava operare per comuni sciolti sulla base di ciò che la nostra Commissione ha avuto modo di evidenziare, vi erano comuni molto più pericolosi di quelli che sono stati poi sciolti.

Bisogna avere il coraggio di «toccare» anche i grandi comuni e non soltanto rivolgere una certa attenzione su quelli piccoli.

Ma gli elementi fondamentali per poter sciogliere i comuni debbono essere costituiti dall'indice di criminalità accertato nella zona; potrei fare degli esempi, ma io non difendo nessuna posizione, perchè non ho legami di alcun genere, anzi ho dei controlegami.

Il secondo parametro deve essere costituito dall'effettiva individuazione dell'elemento che nel comune mantiene questi collegamenti non per fini personali ma per fini dell'amministrazione.

In terzo luogo, bisognerebbe prendere in considerazione i flussi finanziari che arrivano in questi comuni, perchè non possiamo prendere in considerazione flussi finanziari di qualche miliardo a fronte di centinaia di miliardi che sono stati abbondantemente utilizzati in malo modo in altri enti locali.

Vi è poi un altro elemento fondamentale che concerne il soggiorno obbligato.

Signor Ministro, si sta verificando un fatto increscioso, e a tal riguardo le rappresento la situazione del mio collegio. Avendo scelto delle località immuni da penetrazioni mafiose, vi è stata una sollevazione da parte delle rispettive amministrazioni che vedono tale contagio.

A mio avviso, l'istituto del soggiorno obbligato è superato e sciocco. È molto più facile controllare talune persone nel luogo in cui risiedono, anziché inviarle in altri luoghi e consentire loro, attraverso il telefono, di mantenere contatti di vario genere e rovinare altre zone, come è accaduto al Nord.

In Sicilia non ce lo possiamo permettere. Quindi, richiamo l'attenzione del Ministro sulle Alte Madonie, dove i sindaci si stanno riunendo per protestare in quanto non gradiscono queste presenze che rovinano il tessuto sociale di quelle zone.

Voglio un attimo tornare al discorso del coordinamento e alla caratterizzazione delle Forze di polizia. Signor Ministro, ritengo che le Forze di polizia abbiano buone ragioni per difendere ciascuna le proprie, ma trovo anche assai strano che allorquando si parli di potenziamento di una Forza di polizia in funzione di una particolare esigenza, immediatamente da parte di un'altra Forza di polizia sorgono altre esigenze di potenziamento per cui potenziamo sempre in maniera pedissequa di 5.000 - 10.000 - 15.000 l'una e conseguentemente l'altra, senza un'idea di gravitazione che fa parte di quella strategia della quale voglio darle atto.

Se cioè noi dobbiamo privilegiare le vocazioni fondamentali delle Forze di polizia - vocazioni di presenza di specializzazione; e non c'è dubbio che la Guardia di finanza rimane al di fuori di questo contesto perchè deve svolgere un altro tipo di attività, mentre le altre due Forze di polizia sono competitive sul territorio - dovremmo tornare ai principi che erano alla base della loro dislocazione sul territorio; in altre parole, alla presenza della Polizia di Stato nei grandi centri e alla presenza diffusa e capillare dell'Arma dei carabinieri sul resto del territorio. Si operi anche inversamente, perchè non difendo alcuna tesi ma se arriveremo a questo «frammischiamento» sorgeranno problemi di coordinamento non soltanto a livello provinciale ma a livello di comune, di compagnia e di commissariato, complicando ancor più in una prospettiva futura i problemi oggi esistenti.

Quindi, le vocazioni di base delle Forze di polizia dovrebbero essere differenziate e valorizzate, e ciò compete all'organo che ora è alle sue dipendenze.

In conclusione, vorrei dire soltanto un'altra cosa. Stiamo attenti a privilegiare le informazioni rispetto alle prove. Ho l'impressione che ancora una volta finiremo per fare dei grandi alberi genealogici sulle famiglie presenti nel territorio. L'Alto commissario ci ha inviato parecchie notizie di questo genere!

PRESIDENTE. Anche i Carabinieri!

CAPPUZZO. Certo. E a proposito dei Carabinieri vorrei rappresentare al signor Ministro il fatto che in questa lotta contro la mafia conta anche l'efficienza formale. Non è ammissibile che si riscontrino errori in documenti molto importanti, ad esempio in quelli di scioglimento dei consigli comunali, relativi ai nomi di coloro che sono stati «segnati», o addirittura elementi non portati a conoscenza. Infatti, alcuni di coloro che erano stati indicati avevano avuto un certo procedimento che si era concluso in un certo modo. A tal riguardo vorrei che si

stabilisse che ogni qualvolta vengono richieste informazioni sui cittadini di qualunque livello, mafiosi o non mafiosi, si inviasse tutta la storia del caso, cioè che è indiziato per un certo reato, il procedimento si è concluso in un determinato modo, eccetera; altrimenti noi rimacineremo la storia delle vecchie schede.

PRESIDENTE. Anche delle nuove informazioni sulle candidature, in violazione del codice di procedura penale.

CAPPUZZO. Allora, anche quest'aspetto dovrebbe rientrare in una sua direttiva, in maniera tale da avere effettivamente un panorama completo.

Onorevole Scotti, devo ancora una volta dare atto a lei e al Ministro della giustizia del grande salto di qualità che è stato compiuto con una lotta che ormai diventa coordinata a livello politico.

CARIA. Signor Presidente, sarò molto breve. Mi dispiace dover constatare che anche nel caso di argomenti come quelli di cui si discute oggi e che sono di notevole importanza si inizi con il *plenum* dei componenti della Commissione, e poi alla fine...

CABRAS. Onorevole Caria, non si riesce mai a raggiungerlo.

CARIA. Comunque si inizia con una grande presenza di commissari e poi alla fine si parla e si va via. Ciò non è bello: vorrà dire che la prossima volta anch'io mi iscriverò per primo, interverrò e poi scapperò via, facendo comunque la figura di essere intervenuto.

L'importanza del nostro incontro consiste, oltre che nell'ascoltare i Ministri di grazia e giustizia e dell'interno, anche nell'ascoltarci reciprocamente. Infatti, se è vero che questa materia purtroppo la stiamo rimacinando da anni, è anche vero che quando si verificano episodi di questo genere noi acquisiamo elementi nuovi e che potrebbero essere di rilevante utilità. Sono comunque d'accordo con il Presidente che dovremmo e potremmo cercare di essere il più concisi possibile. Lo stesso concetto si può esprimere tanto in venticinque quanto in cinque minuti.

Voglio ancora una volta dare atto ai ministri Scotti e Martelli del salto di qualità che hanno compiuto nel nostro paese, augurandomi che non sia troppo tardi.

Il ministro di Grazia e Giustizia parlava di tre o quattro regioni del Sud che sarebbero state sottratte al potere dello Stato (lui ha usato un termine più garbato, mentre io dico che sono proprio state sottratte). Alcuni anni fa si trattava di tre regioni e adesso si corre il rischio che le regioni diventino cinque, oggi c'è anche il problema della Basilicata. Di recente la nostra Commissione ha visitato quella regione e, nel suo rapporto, è arrivata a conclusioni che dovrebbero spaventare o per lo meno preoccupare. Un rapporto molto pesante, grave e molto circostanziato. Non entrerò nel merito del provvedimento, sia perchè ciò implicherebbe un discorso molto lungo, sia perchè ritengo che gli aspetti tecnici debbono essere valutati in un'altra sede, forse nella sede della Commissione giustizia che, in ogni caso, dovrebbe prendere atto

dello sforzo che ha fatto il ministro Martelli quando ha dichiarato che è disponibile a migliorare e modificare il provvedimento, per fare in modo che non si offra un pretesto (credo di aver capito bene) alla magistratura che tale provvedimento guarda con molto sospetto e in maniera tale da ottenere dalla magistratura stessa quel consenso indispensabile affinché esso diventi applicabile e governabile.

Inoltre l'onorevole Martelli ha detto chiaramente (se non ho ben capito mi si corregga) che la difficoltà nel rapporto di collaborazione con la magistratura, che ostacola molto la soluzione di alcuni problemi, è data dal fatto che il Consiglio superiore della magistratura più che essere un organo di autogoverno è diventato un contro-potere (credo che abbia usato questo termine specifico).

PRESIDENTE. A mio avviso non si riferiva al Consiglio superiore della magistratura, ma alla magistratura in genere.

CARIA. Allora lo dico io. A mio avviso il Consiglio superiore della magistratura (esprimo la mia opinione) - a cominciare dall'onorevole Galloni e dalla magistratura del nostro paese, alla quale abbiamo regalato un CSM lottizzato, governato in settori e in gruppi politici - invece di cercare di autogovernare, nel quadro di questioni accettabili ed ammissibili, si pone quasi sempre come contro potere nei confronti dello Stato. E questo, quando affrontiamo le obiettive difficoltà della criminalità organizzata e dell'ordine pubblico, ci mette nelle condizioni di non trovare un riscontro, un'intesa con la magistratura.

Comunque l'onorevole Martelli ha anche fatto riferimento a due argomenti specifici. Innanzi tutto all'impegno del Consiglio superiore della magistratura di coprire gli organici (e ancora non si è riusciti); e in secondo luogo all'impegno di dar corso ai trasferimenti. Se non sbaglio l'onorevole Martelli ha dichiarato che ai trasferimenti non si è dato corso, come non si è dato corso alla copertura degli organici (restano sempre 1300-1400 posti vuoti in organico). Ho presentato una interrogazione al ministro Martelli nella quale chiedo di farmi conoscere se è vero che Mortati nel 1919 oppure nel 1922 applicò una procedura di urgenza per cercare di coprire i posti d'organico di allora: se è vero che Togliatti fece la stessa cosa nel 1946, quando era Ministro di grazia e giustizia. Vorremmo conoscere, numericamente, quanti furono i magistrati immessi in organico con le procedure cui si dette vita allora; se quelle procedure creeranno problemi; quali sono i posti che questi magistrati hanno occupato; vorremmo sapere se, immessi d'urgenza nell'organico della magistratura, quei magistrati hanno ricoperto posti di alta responsabilità; se ve ne sono attualmente e quali posti di responsabilità occupano. Come tutti voi sapete ve ne sono.

Penso che se avessimo trovato in questo una collaborazione da parte della magistratura avremmo potuto procedere (come fecero gli altri e lo stesso Mortati) ad una immediata immissione negli organici dei 1300 magistrati che mancano e forse avremmo potuto affrontare quei problemi dello Stato che ancora non sono stati affrontati. C'è il contro-potere, il contro-Stato da parte della magistratura la quale, invece di autogovernare i suoi problemi, oppone sempre un muro di

gomma. E questo va detto a cominciare dal nostro collega, onorevole Galloni, che provoca più guasti di quanti non ne dovrebbe procurare.

Penso che la solidarietà agli onorevoli Scotti e Martelli sia piena e totale anche se vi sono alcuni aspetti, per quanto riguarda la condizione dell'Italia meridionale, che non ho ben compreso. Per esempio, vorrei essere certo del fatto che il ministro Scotti è pienamente consapevole del ruolo che dovrebbe esercitare la figura del prefetto di Reggio Calabria. Penso che si possa trovare un prefetto un po' più vicino ad una situazione delicata come quella di Reggio Calabria. Sono stato costretto ad affrontare, per motivi di ordine politico, il problema di Platì per presentare la lista, partendo magari da Roma, considerato che sul posto nessuno aveva voglia di farlo. Ho cercato di parlare col prefetto di Platì, ma non sono mai riuscito a farlo (il capo gabinetto stava a casa). Volevo sapere quale fosse la situazione di Platì, ed in particolare se era stato rinviato il provvedimento per le nuove elezioni, se era stato sospeso il consiglio comunale, a quando erano fissate le elezioni. Ho avuto la sensazione precisa - che peraltro non è soltanto mia - di un vuoto e di una assenza completa, di una situazione di totale assenteismo da parte della prefettura di Reggio Calabria. È vero che nel Sud abbiamo questi problemi (Platì e altri), ma se i punti di riferimento che dovrebbero essere costituiti dalla prefettura, dalla questura e da tutto il resto, non sono estremamente efficienti, in queste condizioni particolarmente delicate, ogni sforzo finisce per diventare molto, ma molto vago.

Dalla relazione della Commissione antimafia sulla regione Basilicata abbiamo appreso che su 60 o 70 stazioni dei Carabinieri della provincia di Potenza e di Matera, quando il carabiniere non è più in servizio, vengono messi in bella vista dei cartellini nei quali si invita a telefonare al 112. Certo abbiamo dato prova di civiltà applicando alle Forze di polizia un contratto di lavoro secondo il quale dopo sei ore e quaranta di attività il servizio cessa, mentre a me ragazzo era stato insegnato che il carabiniere era sempre in servizio, anche quando era in borghese, anche quando era a casa. Non mi sembra che l'impatto con la criminalità organizzata della quinta regione che sta conquistando la mafia, la 'ndrangheta e la camorra possa essere affrontato concretamente quando il carabiniere non è più sempre in servizio e chi ne ha bisogno deve telefonare al 112 del capoluogo, che è Potenza o Matera, perchè quelli della stazione hanno esaurito le sei ore e quaranta del loro turno.

Ho anche ascoltato quello che ha detto una volta il senatore Cappuzzo e cioè che abbiamo degli organici di polizia che sono superiori, proporzionalmente, a quelli della Russia sovietica, alla Russia di Stalin. Se l'ha detto ho motivo di credere che abbia ragione. Noi però, non ci troviamo di fronte ad un problema di numero, ma di qualità e di impiego. La qualità, soprattutto spesso nella polizia e meno nei Carabinieri, lascia molto a desiderare come l'applicazione delle leggi che, noi garantisti, abbiamo dato in questo Paese. E poi c'è la questione dei turni di sei ore. Allora dobbiamo affrontare questo problema: o rivediamo la struttura nel suo complesso, oppure ci decidiamo a pagare gli straordinari per fare in modo che dopo quelle ore ci sia qualcuno ancora in servizio, oppure si aumentano le unità in

maniera tale che si possa consentire di far subentrare a turno dell'altro personale che controlli, gestisca e governi l'ordine pubblico. La realtà (e mi richiamo a quanto ha sostenuto l'onorevole Mancino) è che noi dobbiamo avere la sensazione precisa che siamo in guerra; non ci troviamo più in condizioni di garantismo, tipo quelle della Svezia del 1930 quando i socialdemocratici conquistarono il potere e crearono quella civiltà sociale che fu definita «dalla culla alla bara». In questo caso ci troviamo in guerra, in una guerra durissima, difficilissima, che combattiamo tutti i giorni, dove dobbiamo prendere atto e coscienza che buona parte del territorio non è gestita da noi, ma dal contro-Stato che è rappresentato da mafia, camorra e 'ndrangheta. Un contro-Stato che impedisce uno sviluppo economico, che gestisce a modo suo lo stesso sviluppo economico dove questo è possibile. Direi che una parte estremamente interessante di questo aspetto è quello dello scioglimento dei consigli comunali. Onorevole Cappuzzo, se lei ha visto quali sono i 20 consigli comunali (lei li conoscerà come li conosco io) si renderà conto che il garantismo è una gran bella cosa, ma in questo caso siamo in guerra, corriamo il rischio di essere travolti da una guerra che stiamo perdendo. Non vorrei che gli onorevoli Scotti e Martelli fossero già arrivati troppo tardi. Hanno fatto bene a sciogliere alcuni consigli comunali. Parlo soprattutto di quelli del mio collegio, di quei 4 o 5 consigli comunali che erano profondamente inquinati. Consigli nei quali si era accumulata una serie di precedenti palpabili e visibili giorno dopo giorno. Quindi, abbiamo soprattutto dato la sensazione ai cittadini che lo Stato esiste, che il Ministro dell'interno ha avuto il coraggio di sciogliere i consigli comunali, ha avuto il coraggio di dire basta e che si deve voltare pagina.

Se non abbiamo la sensazione di avere un Ministro dell'interno, un generale dei carabinieri, un capo delle Forze di polizia, delle Forze armate che operi, che abbia voglia di fare qualcosa, il Paese andrà allo sbando per la nostra viltà, o per la nostra impossibilità di difendere noi stessi e di vivere una vita da uomini in un Paese libero.

Ho un'altra osservazione da fare, a proposito del parallelismo di cui si parla, tra mafia e terrorismo. Il terrorismo e la mafia sono due fenomeni completamente diversi. Il terrorismo era totalmente avulso dalla nostra realtà, era isolato infatti dalla coscienza civile degli italiani. La mafia, invece, è profondamente legata e stratificata nelle quattro o cinque regioni del Sud dove è parte integrante della società civile. La mafia dispone di un esercito, che, operi o no, è regolarmente stipendiato. Essa vive nello Stato, emana leggi ed esige tributi. Può sembrare una *boutade*, ma la mafia è in grado di percepire le tasse meglio del ministro Formica.

Il ministro anzi dovrebbe fare come si fece a Napoli quando arrivarono i «piemontesi»; per governare la città si nominò generale della polizia il capo della mafia. Se il ministro Formica prendesse atto della situazione e lasciasse la riscossione delle imposte e delle tasse dovute allo Stato alla mafia, riuscirebbe forse a risanare il bilancio. È certo che alla mafia, alla camorra e alla 'ndrangheta le imposte si pagano e che esse non incontrano nella riscossione le difficoltà che incontra lo Stato.

Ho inoltre una preoccupazione che credo condivisa anche da altri colleghi. Credo cioè che avremmo dovuto sciogliere questo benedetto Alto commissariato. *Prima facie* mi sembra strano che mentre andiamo a creare una struttura agile, snella, interforze, come volete voi, con il compito di raggiungere determinati obiettivi, resti ancora il Commissariato antimafia. Conosco personalmente il prefetto Finocchiaro, so che è una persona seria, ma questa struttura che egli dirige deve essere assorbita totalmente oppure sciolta, non può coesistere con l'altra. Che ci si dica che gli uffici finiranno con l'essere integrati è assai poco. La prospettiva di un ufficio A che viene ad integrarsi con un ufficio B e di un Alto commissario antimafia da un lato e dall'altro lato un prefetto della DIA desta preoccupazioni. Facciamo leggi molto belle, discutiamo a lungo, ma non riusciamo a rendere queste leggi operanti rispetto all'impatto quotidiano. Ritengo che questo sia un aspetto che il ministro Scotti dovrebbe considerare con attenzione, a meno che non abbia ragione il collega Mancini, il quale sostiene che la coesistenza tra questi due organi è solo temporanea, studiata in modo tale da far sparire l'Alto commissariato senza che nessuno se ne accorga, ricorrendo ad un modo garbato. Probabilmente la verità è proprio questa. Meglio sarebbe essere meno garbati ed eliminarlo; perchè questa contrapposizione potrebbe rivelarsi grave. Mi auguro che un tale eccesso di garantismo non ci impedisca di renderci conto che il nostro è un paese in guerra, è impegnato in una guerra che forse abbiamo già perso.

Mi auguro che anche da noi non avvenga quanto si è verificato a Bisanzio circondata dagli infedeli e di non avere anche noi soldati che, all'interno della città, invece di combattere discutono per capire se gli angeli sono maschi o femmine. Ricordo infatti che in quel caso l'esercito nemico entrò in città e che Bisanzio finì di essere l'avamposto della civiltà cristiana in Oriente.

FERRARA Pietro. Mi associo a quanti hanno detto ai Ministri di grazia e giustizia e dell'interno di condividere pienamente i provvedimenti oggetto stasera del nostro dibattito. L'unica cosa che voglio aggiungere rispetto ai colleghi è che questi stessi provvedimenti forse arrivano in ritardo rispetto al bisogno che il Paese avverte di una migliore volontà di un più attivo coordinamento nella strategia e nei mezzi da utilizzare nella lotta contro la mafia e la criminalità organizzata.

Prendo atto con soddisfazione del fatto che i due Ministri lavorino fianco a fianco, collaborando tra loro. Questo è un fatto molto importante perchè così si dimostra che finalmente si è raggiunta la volontà di lottare sul serio contro la criminalità organizzata.

Negli interventi che hanno preceduto il mio, ho potuto registrare, accanto all'adesione per una lotta vera, alcune contraddizioni. Ognuno infatti esprime un proprio parere finendo a volte col contraddirsi quando considera questi provvedimenti non adeguati o in contrasto con altre leggi che qualcuno ha voluto definire «ipergarantiste». Questo però evidentemente danneggia la snellezza di un articolato che deve puntare ai risultati. Io sono convinto che la lotta vera la si combatte facendo sì che l'opinione pubblica, la popolazione prenda coscienza che da questo momento, grazie al lavoro dei due Ministri, si è determi-

nata una svolta fondamentale anche se, lo ripeto, arriva in ritardo, per sconfiggere il terrorismo della criminalità. Questo terrorismo va sconfitto anche trasferendo mezzi dal Nord al Sud, con la collaborazione di tutti i poteri dello Stato, dando il primato del coordinamento - lo dico in maniera molto chiara - al Governo. Non ritengo che all'interno dello Stato ci sia una lotta tra poteri. La magistratura, l'autorità giudiziaria non deve sentirsi spogliata dei propri compiti visto che come recita la Costituzione repubblicana il primato del Governo spetta alla politica. Dobbiamo avere fiducia prima di tutto nelle istituzioni politiche, avendo scelto degli uomini capaci di portare avanti un programma che pure noi possiamo perfezionare con il nostro intervento. Non dobbiamo compiere atti però che possano rischiare di distruggere gli esiti di una vera lotta. Mentre invece ancora si discutono dei provvedimenti tesi a questo combattimento, a questa lotta, c'è già chi piange sui provvedimenti stessi sostenendo che non sono adeguati o che non sono sufficientemente garantisti. Questo significa parlarsi addosso e non portare avanti una lotta vera mentre la coerenza, la volontà politica le si esprime anche in quest'Aula, nel Parlamento. Sono convinto invece che per tutte le forze politiche parlamentari sia giunto il momento di sostenere unite questa lotta che i ministri Scotti e Martelli hanno ingaggiato.

Per quanto riguarda un altro argomento che mi sta particolarmente a cuore, quello dello scioglimento dei consigli comunali, ci sono due tesi che evidentemente fanno a pugni tra loro: una, che non li condivide, e un'altra che li vorrebbe a tappeto. Ebbene, io voglio stare nel mezzo: lo scioglimento dei consigli comunali, specialmente in regioni a statuto speciale quali la Sicilia, quando ci sono dei motivi fondamentali e giusti è sacrosanto, perchè io sono convinto che se non l'avesse fatto il ministro dell'interno Scotti, questi consigli, per il fatto che una regione a statuto speciale quale è la Sicilia non ha applicato la legge n. 142, sarebbero ancora in piedi con la grave insinuazione che dentro i consigli comunali di alcuni comuni siciliani ci sono soggetti sospetti di infiltrazione mafiosa.

Un altro problema molto attuale è quello del soggiorno obbligato e, prima di me, ne ha parlato il senatore Cappuzzo.

Ora, per il fatto di abitare in una zona della Sicilia, essendo senatore del collegio di Noto, di cui fanno parte comuni delle provincie di Siracusa e Ragusa, in quell'area dove io abito, parecchi comuni (sei o sette) sono stati scelti come sede di soggiorno obbligato di soggetti pericolosi. Ebbene, è di questi giorni la rivolta delle amministrazioni comunali e la mobilitazione delle cittadinanze che non vogliono avere niente a che fare con questi soggiorni obbligati imposti dalle autorità giudiziarie. Allora, la battaglia del soggiorno obbligato non si può vincere - se il comune reagisce a non volerli - trasferendo i soggetti pericolosi in altri comuni più accondiscendenti, per cui si trasferisce da un comune all'altro il soggetto pericoloso, perchè questo non sarebbe un buon criterio per risolvere il problema.

Allora, è venuto anche il momento - lo dico al ministro Scotti che è presente, ma avrei avuto piacere che la stessa cosa la registrasse anche il Ministro di grazia e giustizia - di adoperarsi perchè nell'opi-

nione pubblica il soggiorno obbligato in una lotta alla criminalità organizzata è un provvedimento ormai fuori tempo.

PRESIDENTE. Queste cose sono state già segnalate all'attenzione del Ministro.

FERRARA Pietro. L'ultima questione la dico non in «zona Cesarini» ma in tempo, perchè mi auguro che abbiamo ancora qualche altro mese per la fine della legislatura: alla luce di quanto è successo nelle elezioni amministrative e regionali del 1991, noi abbiamo in questa Commissione portato avanti il codice per regolare le candidature in tutti i partiti.

PRESIDENTE. Senatore Ferrara, alla fine resteremo soltanto io, lei ed il ministro Scotti.

FERRARA Pietro. Mi faccia finire questo pensiero: questo lo considero un fatto anche di stile, del modo nuovo di fare la politica. Il provvedimento, cioè il codice di regolamentazione delle candidature - mi pare che siamo tutti d'accordo - ha fatto acqua alla prima verifica delle elezioni scorse. Ci presenteremo tra qualche mese alle elezioni politiche nazionali. Allora mi domando, lo domando alla mia coscienza, a quella degli altri parlamentari e soprattutto dei segretari nazionali di tutti i partiti: vorrei sapere se su questa cosa i cittadini italiani debbono pensare che abbiamo scherzato, o abbiamo voluto e vorremo fare sul serio? Perchè ci sarà una canea o una sanatoria: una canea nel caso in cui ci saranno le lotte interne nelle singole correnti per escludere i candidati sospetti di non avere i requisiti per candidarsi; oppure, al contrario, siccome ognuno ha soggetti da difendere, si farà una sanatoria per cercare di portare in lista anche chi non lo merita. Questo è quanto volevo dire e ringrazio per avermi ascoltato.

MURMURA. Signor Presidente, ritengo che il nostro esame, come è stato da alcuni giustamente affermato e sostenuto, non debba riguardare gli aspetti dell'articolato o degli articolati dei due provvedimenti che i due Ministri ci hanno illustrato, sebbene l'obiettivo che essi intendono perseguire e le modalità di attuazione degli stessi attengono più alla valutazione delle singole Commissioni di merito, sia la bicamerale, sia le Commissioni di merito soprattutto per la conversione del decreto-legge del Governo in materia di nuova organizzazione delle Forze di polizia in relazione ad un organismo di effettivo coordinamento. Così come, tanto per rispondere ad alcune delle osservazioni che sono state qui formulate, sono pienamente d'accordo sugli scioglimenti dei consigli comunali e ritengo che molti altri comuni dovrebbero seguire la stessa sorte; non per responsabilità singole o individuali, perchè se queste soltanto fossero esistite o esistessero, vi sarebbe un'altra misura che la legge consente per la declaratoria di decadenza delle persone investite da queste responsabilità o che si caratterizzano per questi comportamenti, ma perchè la pubblica amministrazione locale viene «plagiata» o quanto meno condizionata o, certo, manifesta

soccombenza a determinati comportamenti e pretese e a determinate regole della malavita organizzata.

È un falso garantismo anche questo, quello della difesa ad oltranza, quello dell'affermare che, attraverso questi provvedimenti, si colpiscono soprattutto i gentiluomini presenti in quei consigli comunali e il clima che il legislatore ha voluto, delegando per i singoli provvedimenti il Governo, è proprio il clima che si vuole perseguire ed è per questo che io ritengo di dire (ai prefetti ho fatto segnalazioni e anche al Ministro competente in questo senso) che ci sono altri comuni che, a mio avviso, si trovano in condizioni da legittimare quanto meno delle indagini approfondite e puntuali che non sono delle sentenze individuali di condanna bensì la valutazione di un clima, come dicevo poc'anzi.

Da tutti gli interventi, anche da quelli convertitisi, a mio avviso, ad una visione molto seria e forse serena nella valutazione della situazione che esiste nelle nostre regioni meridionali, ma non solo in queste, il compiacimento per queste conversioni si accompagna ad una constatazione che io torno a fare augurandomi che, finalmente, alle conversioni di carattere generale seguano anche delle conversioni di carattere specifico. Il vero responsabile, oltre al lassismo dei poteri pubblici, è questo sciagurato codice di procedura penale, che è stato scritto da difensori con la mentalità di difensori dei criminali, in una visione assurda che non risponde per nulla alle esigenze della Costituzione e della garanzia dei cittadini.

PRESIDENTE. In verità è stato scritto anche da altri.

MURMURA. Ma con quella mentalità e noi di questo dobbiamo farci carico e denunciare; perchè altrimenti DIA o non DIA le cose proseguiranno in un crescendo rossiniano, perchè i delinquenti stanno fuori nonostante le indagini, perchè i giudici non hanno i poteri per agire diversamente da quello che prevede la legge quando vi è un certo sistema per la valutazione e per l'acquisizione delle prove, quando vi è una tutela delle false testimonianze e dei falsi testimoni, quando non ci sono misure adeguate per colpire i patrimoni troppo rapidamente accumulatisi senza nessuna giustificazione.

Ripeto ancora una volta questi concetti, senza nostalgie per altri codici precedenti che appartengono ad altre epoche, ma, se non si modifica in profondità il nuovo codice di procedura penale, ogni nuova misura creerà soltanto delle illusioni e alle illusioni faranno seguito le delusioni e, quel che più conta e più colpisce, il decadimento nella pubblica opinione della democrazia e delle istituzioni democratiche.

FORLEO. Presidente, confesso il mio imbarazzo perchè puntualmente accade che gli ultimi iscritti a parlare non abbiano spazio; siccome ho una mentalità della legalità molto radicata, mi provoca un clima non sereno per esporre le mie opinioni la giusta ansia di terminare i lavori della Commissione.

Credo di dover fare un'osservazione di carattere politico. Ritengo sia difficile avanzare delle osservazioni al Governo, perchè il livello cui è giunta la situazione non consentiva di restare fermi e credo che molto

egregiamente sia stato espresso lo stato d'animo in cui mi riconosco dal collega Mancini. Come non notare anche un cambiamento genetico, perchè c'è un vuoto del Parlamento, la sua incapacità di programmare e di operare delle scelte che è la causa principale di una situazione che porta a discutere di questioni complesse in un clima di emergenza.

Detto questo, considero i due provvedimenti l'interfaccia di una unica soluzione, per cui diventa difficile non accettare il pacchetto nel suo complesso, o viceversa non approvare il pacchetto nel suo complesso. È chiaro che i provvedimenti si intersecano modificando lo aspetto istituzionale e considero comunque che siamo ad un punto di partenza, in una fase sperimentale dove molte delle proposte avanzate hanno una loro legittimità, ma proprio per superare questo momento di inerzia bisogna partire.

Intervengo allora perchè siano chiari almeno in questa fase e anche successivamente gli eventuali punti di caduta. Noi andiamo verso una scelta che tende non soltanto a separare i compiti e le funzioni, come giustamente ha evidenziato il Ministro dell'interno, ma anche ad elevare la professionalità e personalmente mi gratifica moltissimo la fase concorsuale. Voglio però ricordare che una legge che prevedeva la professionalità nell'ambito della polizia è stata vanificata dai comportamenti di tutti: mi riferisco alla istituzione del ruolo degli ispettori, quando lo stesso Ministero dell'interno ha aperto delle strade. Ora si vocifera di un allargamento per ispettori non idonei; non possiamo usare due pesi e due misure: quella giusta rigidità, quel senso di responsabilità e la necessità di evidenziare le responsabilità e quindi anche colpire chi non compie fino in fondo il proprio dovere va attuato anche nella fase di formazione.

Parlando ancora della responsabilità, volevo richiamare alla attenzione del Ministro, dei colleghi presenti e del Presidente, che si apre e resta insoluto il problema della collocazione dei Carabinieri. Lei sa bene che è un problema che dobbiamo affrontare, dovrebbe affrontarlo il Parlamento, perchè la legge n. 121 rischia ormai di essere demolita come legge di indirizzo generale. Ma io credo che tale problema si presenterà in modo ancora più rilevante per la Guardia di finanza, perchè se è già difficile rendere comunicanti Corpi omogenei, sarà ancora più difficile rendere comunicante la Guardia di finanza, che è impenetrabile e che opera separatamente. Sono problemi che il pacchetto non esaurisce e sui quali bisognerà tornare.

L'ultima questione riguarda la natura, l'oggetto, l'obiettivo che vogliamo colpire. Credo allora che la mafia sia un macrosistema e quindi giustamente stiamo tentando di contrapporvi un altro macrosistema, sia che si tratti dell'intervento sul piano dell'autorità giudiziaria, sia sul piano delle Forze di polizia. Però è vero anche che noi viviamo in un clima di illegalità e che troppo spesso abbiamo insistito, anche nella gestione quotidiana dei tre Corpi, sempre sulla investigazione, anche per l'eclatanza della politica-spettacolo che genera: ha creato anche dei miti, qualcuno vero qualcun altro falso.

C'è il problema del rientro dall'illegalità, che resta un compito primario delle Forze di polizia; questo deve essere detto con forza: guai se passasse anche da parte della Commissione l'idea che questi nuovi organismi risolveranno il problema. Invece mai come in questo mo-

mento sarà necessario l'ordinario funzionamento degli apparati e a questo proposito credo che la mafia vada divisa in tre elementi: un potere economico, il controllo del territorio e l'esercito di cui dispone.

Se per il potere economico mi rendo conto della complessità del problema, sul controllo del territorio e sul piano dell'esercito bisogna rivitalizzare l'autorità di pubblica sicurezza a livello locale, laddove esiste ancora il problema di affermare attraverso l'autorità di pubblica sicurezza la legalità di ogni giorno, che segna la vita del cittadino. Il rientro dall'illegalità mi sembra uno dei punti che la creazione della DIA non può oscurare; non lo dico perchè voglio creare delle schermaglie, ma perchè sono convinto che bisogna fare ancora di più e che bisogna colpire di più. Però anche su questo piano dobbiamo fare una ulteriore distinzione. Dobbiamo capire quali sono le cause che sono venute alla luce nella complessiva discussione in Commissione.

La prima causa è la droga, che sul piano del funzionamento degli organi di polizia può creare degli attriti: mi riferisco alla direzione centrale del Ministero dell'interno. Ma un'altra causa, signor Ministro, è la spesa pubblica. Si parla dello scioglimento dei comuni; questa è la via principale attraverso la quale si crea la saldatura tra criminalità e settori del mondo politico. Prima notavo questo vuoto che emerge rispetto al ruolo complessivo del Parlamento in ordine alla capacità di programmare ed operare delle scelte e di controllare la ricchezza pubblica. Vanno rinvigorite le strutture e oltre al buco nero della droga, che è un problema a se stante, vi è anche il buco nero della spesa pubblica sul quale mi auguro che il Parlamento possa operare serenamente uscendo dal clima emergenziale. Questa è infatti l'origine della situazione peculiare dell'Italia che trasforma la criminalità generale in criminalità di tipo mafioso.

BARGONE. Credo che questa discussione sia utile ai Ministri nel momento in cui hanno varato provvedimenti così delicati ed importanti, soprattutto perchè non vi sono contrapposizioni ideologiche, ma anzi vi è addirittura una disponibilità a discutere di provvedimenti che vanno nella giusta direzione, in particolare quello di cui stiamo ora discutendo.

Ha ragione il collega Forleo quando dice che questo provvedimento è l'interfaccia di quello sulla superprocura illustrato prima dal ministro Martelli. Ciò però comporta un problema che non è tecnico ma politico, di sovrapposizione tra due funzioni, tra l'attività di polizia e quella giudiziaria che invece non possono essere nè sovrapposte nè confuse; altrimenti non solo non riusciremo a raggiungere il risultato che ci siamo prefissati, ma addirittura provocheremo ulteriori difficoltà che sorgerebbero dagli inevitabili conflitti e dalle contraddizioni che si verrebbero a creare all'interno sia delle Forze di polizia sia della magistratura. E ciò naturalmente non sarebbe utile ai nostri fini.

Parlando dei due provvedimenti di cui oggi ci stiamo occupando, credo che non si debbano avere atteggiamenti di sapore corporativistico nè da parte dei magistrati nè da parte del potere politico. Ciò sarebbe assolutamente sbagliato ed impedirebbe di avere l'equilibrio necessario per una soluzione di tipo strategico, essendo di tipo strategico le iniziative che provengono dai Ministri dell'interno e della

giustizia. Proprio perchè tali iniziative hanno un respiro ampio rispetto ai provvedimenti tampone che negli ultimi tempi sono stati invece adottati, c'è bisogno di un equilibrio maggiore, di evitare di alzare polveroni. Ciò anche perchè non siamo di fronte ad un'emergenza. Dire che la mafia è un'emergenza, infatti, significa negare la storia perchè si tratta di un fenomeno storicamente radicato nel nostro paese e dotato di un'articolazione molto ampia e complessa che ha comportato la necessità di adottare provvedimenti di questo genere. Non siamo però in guerra, perchè altrimenti bisognerebbe specificare contro chi saremmo in guerra. Se si dichiara guerra alle cosche mafiose bisogna dichiararla anche ad alcune banche, a pezzi di imprenditoria, a pezzi interi dello Stato, a tutti coloro, anche parlamentari, che hanno protestato nei riguardi del Ministro dell'interno contro lo scioglimento di alcuni consigli comunali.

PRESIDENTE. Si dichiarerebbe guerra anche a pezzi del popolo e della società civile.

BARGONE. È vero, basti pensare al contrabbando che in molte aree del nostro paese è stato lo strumento più efficace posto in essere dalla criminalità per trovare consenso all'interno della società civile. Sarebbe una guerra di tutti contro tutti e non sarebbero sufficienti nè la DIA nè la DNA per risolvere un problema di questo genere. Occorre quindi che vi sia un equilibrio senza processi a nessuno; è necessario un confronto di merito sulle questioni.

Mi pare che il ministro Martelli abbia detto - e comunque è opinione diffusa tra chi come noi ha potuto verificare certe situazioni - che in Italia non investiga nessuno. C'è un problema di qualità dell'intervento che riguarda sia la magistratura sia le Forze dell'ordine. Intanto va detto che per la magistratura non esiste un problema di reclutamento straordinario; significherebbe negare l'evidenza. Con 8.000 magistrati in organico è ingiustificato dire che c'è bisogno di altri 1.500 o 2.000 magistrati, tenuto anche conto che proprio questa sera la Camera dei deputati sta varando il provvedimento sui giudici di pace che immette nel nostro ordinamento altri 4.600 giudici con competenze sia civili sia penali. Il numero dei magistrati mi sembra quindi più che sufficiente; il problema è di distribuirli meglio sul territorio.

Vedo una contraddizione tra i provvedimenti al nostro esame che rispondono a giuste esigenze ed alcune resistenze che si manifestano a margine di esse. C'è un maggiore coraggio nell'affrontare le questioni che possono essere decise dal centro e minore coraggio per quanto riguarda decisioni che investono e colpiscono interessi diffusi nel territorio.

Di poteri diffusi, infatti, ve ne sono molti; non c'è solo quello della magistratura. Basti pensare che è ferma la revisione delle circoscrizioni giudiziarie che invece sarebbe un toccasana per il funzionamento della giustizia; ma vi sono resistenze da parte di notabili locali e di esponenti politici.

PRESIDENTE. Anche la Commissione antimafia ha sulla coscienza l'istituzione di alcuni tribunali più o meno inutili.

BARGONE. Questo mi fa dire che l'emergenza non è rappresentata dalla mafia; c'è un'emergenza politica rispetto ad un sistema che presenta tutte queste contraddizioni.

C'è un problema che riguarda sia la superprocura sia la DIA. Se nel territorio, si tratti del magistrato o del maresciallo dei carabinieri di un piccolo comune, non viene rilevata la *notitia criminis*, se non si conoscono i fenomeni che si sviluppano nel territorio, rimarranno disoccupate sia la DIA sia la DNA. Da chi e come viene garantita la qualità delle Forze dell'ordine? Credo che sia tempo di porci questo problema. Non vi è solo un problema di deresponsabilizzazione, come ha giustamente sottolineato il collega Cappuzzo, che potrebbe essere superato e che comunque non rileva rispetto all'interesse prevalente sotteso agli obiettivi che questi provvedimenti si prefiggono, ma vi è anche un problema di efficacia, di coordinamento e di circolazione di informazioni. Ma da dove vengono tali informazioni? Dalle caserme dei Carabinieri e dai commissariati di pubblica sicurezza? A me risulta che negli ultimi tempi, a parte i rapporti dei Carabinieri in cui si fanno nomi, cognomi e indirizzi di molte persone, ma che non costituiscono un elemento sufficiente per le indagini, non si riesca a sapere più nulla. Dobbiamo intervenire da questo punto di vista perchè altrimenti provvedimenti come quelli al nostro esame, che pure vanno - ripeto - nella giusta direzione, rischiano di aumentare lo scarto tra l'ordinario e lo straordinario. Uno dei problemi maggiori che abbiamo in Italia è che le attività quotidiane, soprattutto nel Mezzogiorno, non funzionano. L'esempio della segreteria telefonica dei Carabinieri non si riferisce solo alla Basilicata, ma può essere esteso a tutto il Mezzogiorno.

Si tratta proprio dell'incapacità, della mancanza di strutture, di strumenti, di mezzi.

Un'obiezione che si potrebbe rivolgere all'onorevole Martelli - ma sarebbe troppo semplice e banale, la si fa tutti gli anni e tutti se la dimenticano - è perchè istituire la DNA e nel contempo tagliare le risorse finanziarie della giustizia lasciandola al di sotto dell'1 per cento del bilancio dello Stato? È un'altra contraddizione che sta davanti a noi che ha bisogno di una risposta.

Comunque è un problema che riguarda anche le Forze dell'ordine. Ritengo che su questo punto vi sia bisogno di una iniziativa che vada nella direzione di eliminare lo scarto tra straordinario e ordinario. Quando si dice che nel Mezzogiorno vi è bisogno di una straordinaria ordinarietà, significa che vi è bisogno certamente di un provvedimento che coordini e che argini la mafia come macrosistema, però bisogna anche pensare che la mafia è diffusa nel territorio. Si tratta infatti di illegalità diffusa, di dominio del territorio; l'Alto commissario ha detto che vi è un controllo delle organizzazioni criminali sul territorio tale da dominarlo.

Da tale punto di vista la distribuzione, la qualità e l'iniziativa delle Forze dell'ordine nel territorio sono decisive per il funzionamento di ogni struttura che sia sovrapposta e gerarchicamente superiore.

Mi pare un problema che non possiamo tralasciare e che anzi, secondo me, dobbiamo considerare nel discutere ed approvare un provvedimento di questo genere, con le correzioni che il dibattito indicherà.

SCOTTI, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, cercherò di essere rapidissimo e chiedo ai colleghi attenzione particolare per quanto attiene al disegno di legge di mia specifica responsabilità. Credo che sia importante capirsi su ciò che si vuole e si può fare in questo momento.

Intanto due premesse che dedico al senatore Cabras, ma anche ad altri colleghi. Ho convocato per domani il Governatore della Banca d'Italia e i responsabili dell'Associazione bancaria italiana. Qui infatti stiamo guardando ad un pezzo, ma ve ne è un altro, determinante sotto certi punti di vista, che non viene considerato adeguatamente, soprattutto perchè si sollevano una serie di problemi analogamente a quanto accade a proposito delle questioni di cui abbiamo discusso oggi. Quando si affronta il problema del riciclaggio del denaro sporco e le misure introdotte per un minimo di controllo in quella direzione, quando si sottolinea la necessità di provvedimenti più efficaci su questa strada, emerge l'aspetto dell'internazionalizzazione dei movimenti di capitale e la preoccupazione in ordine all'esportazione dei capitali all'estero. Proprio in questi giorni, alcune notizie stanno richiamando l'attenzione sull'esportazione di capitali all'estero, che sarebbe dovuta, in certa misura, ad alcuni provvedimenti restrittivi adottati in questo campo.

Ho ben presenti le preoccupazioni circa la strumentalità del problema. Stamattina, presentando un libro scritto da un intelligente giornalista del nostro paese sul caso Calvi e sui rapporti tra mafia e finanza, ho avuto modo di notare che la documentazione attenta in questo settore dovrebbe renderci molto accorti: infatti, rischiamo di avere i morti nel Mezzogiorno e una grande attenzione dell'opinione pubblica di fronte alle persone uccise, mentre d'altra parte vi è indifferenza generale di fronte al tema dell'utilizzazione delle risorse provenienti dall'attività criminosa e di fronte a quello dell'inserimento di tali risorse nei canali puliti con la corresponsabilità collettiva.

Lo dico perchè o assumiamo una strategia che tocca tutti insieme gli aspetti del problema oppure rischiamo di bloccarne alcuni e lasciarne sfuggire altri. E, senza la collaborazione del sistema finanziario nel suo assieme e di quello bancario specificatamente su questo terreno, non riusciremo ad ottenere risultati positivi.

La seconda premessa concerne la questione sollevata dall'onorevole Forleo e ripresa dall'onorevole Bargone, una questione che considero essenziale, quella cioè dell'autorità di pubblica sicurezza e del controllo del territorio. In tale caso vi è un problema di uomini e di capacità degli stessi. Con molta franchezza devo dire che sto sperimentando persone che si impegnano decisamente ed ottengono risultati, a fronte di altri che si sono seduti in una *routine* costante di attività; e ciò vale per prefetti, questori e scendendo via via. I poteri vanno esercitati. Ho posto il problema dei movimenti e della valutazione degli stessi sulla base dei risultati conseguiti. Bisognerebbe reintrodurre - Martelli lo diceva a proposito della magistratura ed ora io a proposito delle Forze dell'ordine - le schede di valutazione delle attività e dei risultati che vengono conseguiti. In questi giorni il Capo della polizia sta incontrando i questori prima e poi tutte le specializzazioni della polizia, per mettere tutti alla frusta, nel senso buono del termine, cioè ributarli nella responsabilità del loro lavoro al fine di produrre risultati, evitando

di piangere per una situazione ingovernabile. È vero, c'è il nuovo codice, vi sono tante difficoltà ed ostacoli, ma vi è anche un problema di responsabilità di ciascuno nell'ambito del potere di pubblica sicurezza ed in funzione della garanzia ai cittadini di vivere in un certo modo.

Ritengo fondamentale questa seconda questione che è stata introdotta. Guai se immaginiamo di portare una lotta decisa alla criminalità organizzata e alla mafia per una ripresa della legalità, senza partire da questo terreno e senza ritenerlo decisivo; guai ad immaginare di concentrare tutti gli sforzi su un aspetto, che è essenziale e determinante - il coordinamento dell'efficacia delle investigazioni - che però è solo un aspetto. Sono consapevole di ciò e ritengo che l'orientamento derivi anche dalle direttive che vengono dal Parlamento e dal Governo in modo univoco e chiaro. Ho l'impressione - ma sperimentata - che alcune decisioni assunte anche da parte del Ministro di grazia e giustizia, come l'apertura di procedimenti disciplinari, nonché alcune decisioni assunte in sede di Ministero dell'interno abbiamo costituito un elemento di scuotimento della situazione. Infatti, prima alcuni imputati venivano lasciati agli arresti domiciliari, invece dopo alcuni giorni sono stati rimessi in galera... con le stesse leggi e le stesse procedure, cioè senza cambiare né le leggi né le procedure.

Insomma vi sono dei meccanismi che debbono funzionare: è un fenomeno che non possiamo sottovalutare, non possiamo continuare a tollerare il lassismo o atteggiamenti di passività rispetto alle aggressioni. Si dice che interi territori sono caduti; ebbene non mi rassegnino, non posso consentire che le Forze dell'ordine si rassegnino ad un dato come questo. Questa sera le Forze di polizia hanno arrestato a Napoli *Ciro Mariano*, capo dei «*Piccuozzo*». Ecco, lavorando alla ricerca dei latitanti ed a contrastare la criminalità, alcuni risultati vengono. Tutti debbono sapere che non vi sono vie d'uscita: una certa polemica o «scaricabarile» tra magistratura e Forze di polizia (che reciprocamente accusano l'altro elemento di sedersi o di non fornire elementi adeguati) determina un quadro finale caratterizzato da demotivazione generale, da un alibi complessivo di tutti.

I prefetti hanno avuto la responsabilità di fare i piani di controllo e tra sei mesi voglio avere i risultati che hanno conseguito. Di conseguenza, in base a quei risultati, decideremo gli uomini e la loro permanenza nei posti di responsabilità in cui siamo. La gente deve conoscere questo: con tutta la stima e la riconoscenza che nutriamo nei confronti di questi funzionari, a loro volta essi debbono sapere che dovranno rendere conto in questa direzione.

Signor Presidente, vengo ai problemi posti sul tappeto, ma risponderò velocemente perché non voglio farvi perdere del tempo.

Noi abbiamo inteso affrontare questo specifico problema: coordinamento dell'investigazione, e aggiungo delle indagini preliminari e delle indagini di polizia giudiziaria. Noi non arriveremo a fare delle indagini se non avremo dinanzi una strategia dell'investigazione sul territorio meridionale e sul territorio italiano nel suo complesso, fatta secondo criteri e sulla base di determinate priorità.

Ed entro nel merito. Per quanto riguarda gli appalti, abbiamo bisogno di una strategia di indagini preliminari, fatte dalla polizia, che consentano poi di passare ad una fase successiva di indagini di polizia giudiziaria. Ma se non lavoriamo sul piano generale di una investigazione mirata in questa direzione, non vi saranno indagini di polizia giudiziaria adeguate.

Se noi parliamo genericamente di riciclaggio e di formazione dei patrimoni, giochiamo di rimessa, cioè di 1.400 richieste di indagini patrimoniali, di un sovrapporsi di compiti e di responsabilità, di uno scoppiare sotto un peso, non arrivando a risultati che possono essere positivi.

Quindi il problema preliminare che vogliamo realizzare concerne un coordinamento in sede di investigazione sia per indagini preliminari, sia per quelle di polizia giudiziaria, sotto le dipendenze della magistratura per questa parte.

Quale problema tentiamo di risolvere? La delicatezza delle soluzioni adottate nel decreto vanno viste con uno sguardo che i colleghi dovrebbero tener presente. Noi cambiamo una macchina in corsa e dobbiamo stare attenti a non perdere ritmo e a non creare un vuoto in questo momento, in attesa che qualcosa di nuovo nasca e sia in grado di operare efficacemente. Le soluzioni vanno viste innanzi tutto alla luce di questo dato. Abbiamo bisogno di innovare radicalmente e che ciò avvenga senza determinare in questo momento una caduta di attività che sarebbe estremamente pericolosa nell'attuale fase.

Di conseguenza, abbiamo impostato tutto su questa preoccupazione che non riguarda una soluzione di compromessi, bensì la creazione di una fase di transizione verso un'altra definitiva. Dirò poi ai colleghi che nel testo del decreto vi è sia la fase di transizione che quella definitiva.

Al senatore Vetere rispondo che noi vogliamo una specializzazione; che cosa indichiamo superando la legge precedente? Non un coordinamento di attività, bensì di compiti e di funzioni. Il dato che vogliamo realizzare è che vi sia una ripartizione di compiti tra le Forze di polizia per aree, settori di attività e tipologia dei fenomeni criminali, per cui vi sia un'indicazione di responsabilità specifica a ciascuno - parlo sempre della grande criminalità e della criminalità organizzata mafiosa, non delle criminalità in genere - è questo l'oggetto del decreto.

La prima scelta che facciamo concerne la specializzazione e dobbiamo arrivare al fondo di questa strada.

A mio avviso, nell'attuale ordinamento dei due Corpi di polizia ad ordinamento generale - perchè la Guardia di finanza ha una sua specializzazione - la strada è questa, e può essere percorribile anche con il consenso degli interessati: cioè quella di una specializzazione. Si opererà una scelta sulla base di un programma e di una strategia nazionale contro questo tipo di crimini.

Noi abbiamo posto due condizioni. Su questo gli interessati debbono periodicamente dar conto dei risultati ottenuti e si debbono accertare le responsabilità e le inadempienze di ciascuno. Di conseguenza, il Ministro deve rispondere semestralmente al Parlamento con

una relazione, cioè creando un meccanismo di responsabilità precise. Il Ministro è responsabile del piano e della ripartizione insieme a tutti; tutti insieme debbono rispondere dei risultati conseguiti e il Ministro deve rispondere al Parlamento semestralmente. Si tratta di un meccanismo che obbliga tutti a dover dire ciò che hanno fatto, scoprendo le carte.

La situazione odierna è che tutti si occupano di tutto, nessuno viene chiamato ad assumersi le proprie responsabilità e il Ministro, se viene in questa sede, vi può dire soltanto che la Guardia di finanza, la polizia o i carabinieri gli hanno comunicato una certa cosa.

Il Ministro invece deve presentarsi dinanzi al Parlamento e dire che all'inizio erano stati fissati determinati obiettivi, talune competenze erano state ripartite in un certo modo e i risultati e le inadempienze sono i seguenti. Bisogna creare un minimo di trasparenza e di responsabilità da questo punto di vista.

Si può rafforzare la formulazione del testo, sono pronto, ma voglio spiegarvi quale è l'origine e la filosofia.

In secondo luogo, vi è la questione dei due Servizi di sicurezza. Ritengo che, oggi come oggi, questo tipo di criminalità costituisca un pericolo di attacco alle istituzioni democratiche più di quanto lo è stato lo stesso terrorismo, cioè una minaccia al loro funzionamento. Per quanto riguarda i due Servizi di sicurezza, senza modificare le leggi istitutive ma specializzando l'uno sul versante internazionale e l'altro su quello interno, essi debbono rispondere sul piano della notizia e del costruire quest'ultima. La notizia non viene raccolta per strada, per cui i Servizi di sicurezza debbono usare tutti gli strumenti loro consentiti per penetrare all'interno di quella situazione e tirar fuori delle informazioni da cui nasca una investigazione. Ovviamente, debbono usare gli strumenti propri dei Servizi di sicurezza che, proprio per questo, sono strumenti segreti per cui non debbono risponderne, come invece deve fare la polizia, in un certo modo.

I Servizi segreti debbono fare questo. Il cambiamento internazionale sta facendo mutare le funzioni della sicurezza, perchè sono altre le questioni che debbono essere viste, e sul piano interno credo che dobbiamo perseguire questa direzione, riassorbendo però in un unico organismo tutta l'informazione.

E vengo alla DIA. Voglio subito affermare che la DIA non è un organismo di coordinamento, bensì una unità interforze, composta da persone provenienti da diversi Corpi. Ciò è tanto vero che nel decreto è stata inserita una cosa importante e cioè l'apertura al futuro. Infatti, si afferma che: «Con successivo provvedimento legislativo saranno istituiti appositi ruoli di investigatori speciali del Ministero dell'interno, determinando il relativo coordinamento». Con ciò non si esclude che in prospettiva, se questo non funzionerà, arriveremo all'unità di investigazione senza alcuna provenienza da Corpi distinti, bensì da una unica fonte.

Ho detto che si tratta di una fase di transizione. Poi c'è una fase finale che impegnerà certamente i Corpi di polizia, perchè questa è una spada di Damocle sulla testa degli stessi: o si riesce oppure si dovrà fare un salto ulteriore in avanti. Su questo terreno non ci sono dubbi, come

ho detto ai capi delle tre Forze di polizia sottolineando che in questo caso ci giochiamo tutto: o si riesce a creare una unità vera, interforze (non la sommatoria di tre Corpi) oppure la via da adottare sarà quella del passaggio ad un'attività investigativa seguita da investigatori che abbiano superato un concorso speciale e con una figura professionale *ad hoc*. Ho parlato con molta franchezza e lo faccio tutt'ora perchè siamo al punto in cui non possiamo nasconderci la situazione.

La seconda questione che è stata affrontata in questa sede è il problema del rapporto tra la DIA e tutte le strutture. Devo dire al senatore Cabras che tutti gli ufficiali e gli agenti di polizia devono costantemente informare; se poi volete inserire nel testo le parole «hanno l'obbligo di informare», cioè volete trovare espressioni più forti, non ho problemi. Comunque, sono dell'avviso che ci deve essere chiarezza assoluta. La DIA è l'unico riferimento unitario investigativo nella grande criminalità e tutti devono fornire ad esso indicazioni. Poi la DIA potrà utilizzare tutti gli apparati esistenti, perchè non si vogliono creare duplicità (e in questo senso la DIA è nell'interno del dipartimento e non è un organo che si sovrappone); deve poter utilizzare tutte le strutture di polizia e tutte le strutture devono essere funzionali al lavoro della DIA (se per esempio deve accedere ad un certo posto è inutile che utilizzi il proprio personale ma può utilizzare la polizia, i carabinieri e la Guardia di finanza per quelle specifiche funzioni e questi devono rispondere alla DIA).

CAPPUZZO. E la polizia giudiziaria?

SCOTTI, *ministro dell'interno*. Quando svolge compiti di polizia giudiziaria, la DIA funziona sotto la direzione del pubblico ministero. Tuttavia, c'è un aspetto che bisogna approfondire molto bene e che reputo un nodo essenziale. La direzione effettiva non significa che l'organizzazione interna della polizia giudiziaria non sia di responsabilità della polizia giudiziaria in quanto tale. In sostanza, dirigere le indagini non significa che poi materialmente si procede all'organizzazione e si ha la responsabilità dell'organizzazione e delle indagini. È un punto delicato, sul quale, discutendo con il Ministro di grazia e giustizia, siamo arrivati ad una intesa; cioè che nell'ambito della direzione effettiva dell'indagine ci sia poi uno spazio di polizia in questa direzione (e non un annullamento totale come è avvenuto per le sezioni di polizia giudiziaria, che praticamente sono diventate delle portaborse senza alcuna autonomia e responsabilità previsionale).

Per quanto riguarda questo terreno, il raccordo (che l'onorevole Bargone sottolineava alla fine del proprio intervento) dell'interfaccia, cioè che i due provvedimenti sono intimamente connessi e (come ha detto prima anche l'onorevole Binetti) il raccordo con la procura distrettuale sono un passaggio importante in questa direzione. Il rapporto tra la polizia e un *pool* è diverso in 161 procure italiane da quello esistente in 26, come è diverso il tipo di organizzazione e funzionamento.

La parte delicata di questo provvedimento è rappresentata dal raccordo con l'Alto commissario. Io sono favorevole ad un rientro pieno nella ordinarietà della struttura. Questo è il dato: la DIA è nell'interno del dipartimento di polizia. L'Alto commissario che cosa fa? Il provvedimento contiene due precise indicazioni: innanzi tutto l'unificazione di tutti i Servizi. Noi stiamo procedendo su questa strada con il decreto di attuazione: verranno dettate delle norme per la unificazione nella DIA di tutte le attività dell'ufficio dell'Alto commissario (cioè vanno unificati materialmente e non sovrapposti i due uffici).

CABRAS. Questa è l'attività che riguarda i compiti...

SCOTTI, *ministro dell'interno*. Che riguarda i compiti della DIA, se poi si vuole precisare ulteriormente e specificare tale aspetto, sono d'accordo. Adesso sto spiegando la ragione, se poi la forma del decreto non corrisponde a questa intenzione, ditemelo. Ciò che mi preme ora è che voi comprendiate l'intenzione.

Nel contempo la permanenza della figura dell'Alto commissario, a cui è attribuita la direzione, che senso ha? È una fase transitoria, come ho detto prima, che serve a conservare dei poteri straordinari che possono essere utilizzati da parte della DIA (la DIA allora diventa sul piano investigativo più forte perchè non ha poteri normali, quelli della polizia, ma ha anche i poteri propri dell'Alto commissario poichè è un ufficio di quest'ultimo). Noi conserviamo quei poteri straordinari, li inseriamo nell'ordinamento e nelle strutture ordinarie e certamente il processo è il superamento. Come ha detto l'onorevole Mancini, non in senso dispregiativo ma in senso funzionale: rivendico ciò come una scelta giusta, cioè una scelta tendente ad immaginare un processo di superamento sempre nell'ambito di un processo; in questa fase a noi serve la conservazione dei poteri straordinari e non la conservazione di due apparati distinti (che noi unifichiamo); ci serve poi che ci sia una direzione e una responsabilità operativa della DIA che coinvolga le Forze di polizia nell'ambito di un ordinamento generale universale. L'aver scelto (poi i disegni di legge si chiariscono anche con gli uomini e con la volontà attuativa) due personalità che nell'interno dei carabinieri e della polizia non sono marginali, ma dei punti chiave (chi conosce questi apparati lo sa), significa poter consentire che il dovere (come è previsto in questo testo) degli apparati specifici di collaborare e di dare informazioni si possa realizzare, proprio perchè chi comanda non è marginale, ma ha un peso nell'Arma e nella polizia di Stato, al quale viene riconosciuta non soltanto professionalità, ma anche prestigio e potere.

L'ultima questione che è stata affrontata in questa sede riguarda il problema della scelta del personale della DIA. La selezione noi l'abbiamo lasciata ai responsabili della DIA stessa: non sono i capi della polizia che trasferiscono personale, perchè noi avremmo corso il pericolo di avere i bravi, ma anche gli indesiderati. Abbiamo pensato di affidare la responsabilità della selezione e della scelta del personale alla

DIA sulla base del *curriculum*, delle attività compiute e non dell'anzianità e del ruolo, ma di quello che hanno fatto concretamente, come attività investigativa (e quindi sulla professionalità che hanno); ciò è una garanzia in questa direzione. Qual è il problema allora che noi abbiamo? Noi abbiamo voluto emanare un decreto-legge che fissasse i principi e che lasciasse il resto ai decreti attuativi, con l'elasticità dovuta. Quindi, anche per quanto riguarda la questione se aprire gli uffici qui o in un'altra sede, o noi emanavamo una legge con sostanza di regolamento, che sarebbe stata un provvedimento con una quantità infinita di articoli, oppure emanavamo una legge con principi specifici, lasciando poi ai decreti attuativi la definizione dell'organizzazione funzionale.

Anche su questo, nel rapporto tra gli organi diversi, i decreti attuativi dovranno essere precisi e puntuali.

Quello che posso dirvi con estrema franchezza e sincerità è che non c'è nessuna volontà di sperimentare una cosa inutile. La volontà è di specializzare invece le funzioni dei tre Corpi in concreto, sul territorio, sugli obiettivi, eccetera, di unificare le investigazioni pur avendo uomini provenienti dai tre Corpi e non escludendo, se questo non riesce, che c'è il passaggio successivo. I tre Corpi di polizia devono sapere che non scherziamo, che non possiamo fallire. Su questo terreno dobbiamo riuscire a tirar fuori una cosa che funzioni e che lo faccia il più rapidamente possibile.

Noi parliamo di criminalità organizzata mafiosa, non dobbiamo però dimenticare il resto della criminalità. Non dobbiamo quindi venire a trovarci di fronte ad una polizia di serie A e ad altre polizie di serie B o C. Sono contrario ai superstipendi per quelli della DIA, anche per non creare una situazione di frustrazione negli altri Corpi. Se correranno rischi particolari, così come dovrà avvenire per tutti, questo rischio sarà riconosciuto; dobbiamo evitare però che si crei una casta speciale in cui si vuole entrare per avere favori e non dare niente. Chi entra lì lo fa per rischiare.

Certo, devono avere prospettive di carriera, questo sì. Chi ottiene risultati - e questo vale per tutti i posti - deve poter crescere, sapere che gli si aprono delle prospettive di carriera più valide. Non si deve ricorrere però a prebende speciali rispetto agli altri. C'è poi un'ultima cosa che intendo dire. Io avevo chiesto alla Commissione di esaminare il decreto assieme al disegno di legge relativo al rafforzamento degli organici perchè in esso sono contenute alcune norme che riguardano il piano di potenziamento delle infrastrutture, compresa la DIA. Non ho invece voluto affrontare nel decreto il tema delle attrezzature e dei mezzi per la DIA stessa e ho preferito parlarne nel provvedimento generale di potenziamento degli organici e nel piano di rafforzamento delle infrastrutture. L'ho fatto per dare un segnale, per dimostrare che questo non è un Corpo separato bensì interno al dipartimento e che la programmazione degli investimenti necessaria al suo funzionamento fa parte della programmazione complessiva, non è qualcosa di speciale. Con l'Alto commissariato ci siamo trovati davanti a un Corpo separato, a strutture e ad atteggiamenti che sono arrivati ad una sovrapposizione, ad una contraddizione e che, al di là del volontà degli uomini, hanno portato a

difficoltà operative notevoli, ad entrare in rotta di collisione. È quanto vorrei evitare e vi chiedo di darmi una mano per questo. Ho tutta la disponibilità ad approfondire ed a migliorare. Vi ho spiegato però quali sono state le ragioni che hanno portato alla stesura di questo provvedimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro dell'interno e i colleghi che hanno resistito fino alla fine di questa riunione.

La seduta termina alle ore 20,20.