SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

531ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 19 GIUGNO 1991

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente LAMA,
indi del presidente SPADOLINI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI ..... *Pag.* 3

GRUPPI PARLAMENTARI

Composizione 3

DISEGNI DI LEGGE

Discussione:

«Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa» **(2808)**:

* MISSERVILLE *(MSI-DN)* 4
BATTELLO *(Com.-PDS)* 10
CORLEONE *(Fed. Eur. Ecol.)* 14
* ONORATO *(Sin. Ind.)* 19
CASOLI *(PSI), relatore* 23
RUFFINO, *sottosegretario di Stato per l'interno* 26

ALLEGATO

PROCEDIMENTI RELATIVI AI REATI PREVISTI DALL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

Trasmissione di decreti di archiviazione. *Pag.* 29

DISEGNI DI LEGGE

Assegnazione 29
Approvazione da parte di Commissioni permanenti 29

GOVERNO

Trasmissione di documenti 29

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti 30
Registrazioni con riserva 30

N. B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore*

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1400)

Presidenza del vice presidente LAMA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 10*).
Si dia lettura del processo verbale.

DELL'OSSO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 30 maggio.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Bo, Bochicchio Schelotto, Butini, Cattanei, De Cinque, Dipaola, Evangelisti, Fassino, Fontana Walter, Gianotti, Grassi Bertazzi, Leone, Micolini, Patriarca, Perricone, Saporito, Senesi, Vitalone.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Colombo, Fioret, Parisi e Rubner, a Rovaniemi, per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; Fabris, a Rovaniemi, in rappresentanza del Senato, alla V Conferenza Europea delle regioni frontaliere.

Gruppi parlamentari, composizione

PRESIDENTE. Informo che il senatore Giulio Andreotti, con lettera in data 18 giugno 1991, ha comunicato di aver aderito al Gruppo parlamentare della Democrazia cristiana.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa» (2808)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità

organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa». La relazione del senatore Casoli è stata già stampata e distribuita.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Misserville. Ne ha facoltà.

* MISSERVILLE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentanti del Governo, il Gruppo del Movimento sociale italiano per mio tramite espone, in relazione al disegno di legge in esame, una serie di considerazioni che ci fanno valutare, da un lato positivamente, ma da altri lati negativamente, l'idea del Governo trasfusa in questo decreto legislativo di combattere la criminalità organizzata a colpi di grida manzoniane.

Dico subito che dai resoconti della Commissione, dalla quale sono stato assente (e ne chiedo scusa ai colleghi che la compongono), mi sembra che la notazione che maggiormente sia da condividere è quella fatta dal senatore Battello in ordine all'estrema incertezza del concetto stesso di criminalità organizzata che è una categoria non presente nel nostro ordinamento giuridico, non contemplata in alcuna delle innumerevoli leggi che caratterizzano il nostro paese e, soprattuto, non definibile da un punto di vista logico. Perchè criminalità organizzata da un punto di vista letterario sta ad indicare una associazione articolata e complessa, diffusa su tutto il territorio nazionale con intenti e con fini specificatamente criminali, mentre la legge che ci si propone di approvare sostanzialmente è una dichiarazione di guerra dello Stato contro determinati tipi di associazioni criminali che sono fortemente radicate in alcune regioni del nostro paese.

Quindi questo disegno di legge e questo decreto legislativo hanno il torto di dichiarare guerra a uno stato sostanzialmente inesistente perchè se non possiamo da un punto di vista logico, giuridico e grammaticale definire con esattezza cosa sia la criminalità organizzata, tutta questa proclamazione legislativa e tutto questo intento declamatorio che sottende alla legge in esame diventa una vera accademia e diventa la ripetizione di velleità anticriminali che purtroppo finora sono state frustrate e sconfitte.

Di qui deriva la nostra perplessità che si alimenta, badate bene, dalla stessa relazione che ci viene proposta dal senatore Casoli, che è uomo di diritto, ma soprattutto è uomo di ingegno e di profonda onestà intellettuale. Quando il senatore Casoli ci dice nel corso della sua relazione che questo provvedimento presenta molti difetti, è solo una bozza perfettibile di un tentativo dello Stato di contrapporsi alla criminalità organizzata, quando sostanzialmente rimette all'Assemblea la possibilità di migliorarne l'architettura, la struttura e la stessa impostazione giuridica, dobbiamo dire che il senatore Casoli, denuncia, al di là del ruolo di relatore di maggioranza che egli deve svolgere, quali siano i limiti, i pericoli e i difetti di questo decreto legislativo.

Credo che questa discussione debba essere affrontata con molta serenità e pacatezza perchè questa legge contiene una serie di disposizioni perfettamente inutili, che addirittura assumono un tono ed uno spessore umoristico in alcuni particolari, come la necessità di attuare delle misure cautelari nel caso in cui si processi l'evaso al quale,

si dice, non può essere concessa la misura alternativa degli arresti domiciliari o addirittura la misura della libertà condizionata all'obbligo della firma quotidiana presso l'autorità di pubblica sicurezza. Questo, se mi consentite, è veramente grottesco perchè il reato di evasione si può consumare soltanto da chi si trovi in stato di detenzione: evidentemente è un reato speciale per la categoria del soggetto che lo compie ed è chiaro che quando il responsabile del reato di evasione viene arrestato non esiste altra possibilità che quella di riportarlo nello stato di detenzione da cui arbitrariamente egli è uscito. Si dice, però, che sono previste – nelle nostre norme – diverse forme di detenzione: quella degli arresti domiciliari, quella della detenzione nelle strutture carcerarie e quella della semilibertà, per cui si è voluta fortemente sottolineare la necessità che colui che viene colto in flagranza del reato di evasione debba essere tradotto necessariamente in carcere. Questa sottolineatura è perfettamente inutile, incide sulla natura stessa del reato di evasione e, soprattutto, pone il magistrato nella impossibilità di adottare in relazione a questo reato, ma soprattutto in relazione al precedente stato di privazione della libertà, una delle tante gamme di provvedimenti che possono essere adotatti dal giudice. Questo è un esempio della vanità e della vacuità legislativa di cui questo decreto è l'espressione più esemplare.

Poi vi sono, in questo decreto, una serie di norme assolutamente pericolose dal punto di vista costituzionale. In una parola, signor Presidente, onorevoli colleghi, quello che non ci piace di questo decreto-legge è quel voler infierire su persone che già sono state condannate e si trovano nelle strutture carcerarie, o comunque nella condizione di vigilanza da parte degli organi dello Stato, il voler drammaticamente maggiorare le pene ed impedire l'attuazione di provvedimenti che sono diretti – come del resto è nello spirito della legge generale dello Stato – al recupero del detenuto. Molte di queste notazioni della legge che abbiamo sotto gli occhi e che esaminiamo avrebbero veramente suscitato l'indignazione di Cesare Beccaria, che fu il primo operatore del diritto e la prima mente giuridica europea a concepire la pena non come forma di afflizione, bensì di redenzione e di recupero per colui che avesse contravvenuto alla legge e si trovasse conseguentemente nella fase di espiazione. Quando si guarda alla struttura del reato precedente, reato per il quale esiste già la sentenza passata in giudicato, quando addirittura si addebita – questo è veramente grave da un punto di vista probatorio e mi meraviglio di giuristi che abbiano stilato questa formazione – all'indagato, al sottoposto a questa misura, la possibilità di non aver contatti con l'esterno e la necessità di doverlo provare, si fa addirittura un'inversione di tutti i princìpi che regolano il diritto penale il quale presume e prevede, come forma di civiltà giuridica, che si debba addebitare a colui che viene sottoposto ad una misura del genere soltanto l'obbligo di rispondere sì o no, o addirittura la facoltà di non rispondere affatto, senza che egli debba provare una circostanza negativa, cioè quella di non essere assolutamente in contatto con gli ambienti malavitosi da cui proviene e che suscitano allarme sociale. Tuttavia, ciò che è più grave è che l'accertamento viene demandato ad una commissione esterna che ha un carattere misto amministrativo-giudiziario, davanti alla quale il

cittadino che versi in tale condizione è assolutamente indifeso. Infatti in questa legge non si prevede la possibilità per il cittadino di difendersi, nè si prevede come egli stesso possa superare la presunzione negativa a suo carico; ciò significa che vi è una violazione della norma costituzionale, il che desta delle perplessità ed una forma di attenzione allarmata in persone che abbiano il senso della giustizia e del diritto, ma soprattutto il senso della pienezza del diritto in favore del cittadino.

Credo che gli stravolgimenti costituzionali contenuti nel decreto-legge siano tali e talmente forti e seri da suscitare allarme e perplessità anche in un Gruppo come il nostro, che ha sempre guardato allo Stato non solo come fonte del diritto, ma anche e soprattutto come garante dei diritti individuali dei cittadini.

Ma vi è di più: alcune delle norme, onorevoli colleghi, sono norme declamatorie e lo sono in senso negativo. Alludo a quella parte del decreto-legge che dovrebbe portare alla trasparenza amministrativa soprattutto in tema di appalti. Ora quello che si vuole combattere, onorevoli colleghi e signori del Governo, è sostanzialmente il reato di corruzione; infatti gli appalti e l'affidamento di lavori pubblici costituiscono una di quelle occasioni tipiche in cui la pubblica amministrazione rivela più spesso le proprie crepe e la mancanza di una solidità morale. Quando parlo di pubblica amministrazione mi riferisco soprattutto ai responsabili politici della pubblica amministrazione medesima. Allora, così come sarebbe idealmente non concepibile un reato di corruzione in cui fossero previste pene soltanto per il corruttore e non fosse invece prevista la punizione del corrotto (si tratta, infatti, di uno di quei reati in cui esiste un sinallagma del crimine), allo stesso modo non ritengo accettabile un gruppo di norme dirette alla trasparenza che guardi soltanto alla partecipazione di coloro che turbano la pubblica amministrazione inserendosi nel regime degli appalti e non invece alla necessità di moralizzare l'altra parte della pubblica amministrazione, cioè quella governata da politici corrotti, da un sistema partitocratico che ormai fa acqua da tutte le parti e soprattutto, onorevoli colleghi, da una pericolosa abitudine alla disonestà. Ciò che colpisce quando si verificano eventi del genere è che l'opinione pubblica non se ne accorge neppure più: un evento del genere non fa più notizia; il sindaco, l'assessore, il consigliere delegato, il rappresentante della pubblica amministrazione che vengano tratti in carcere e processati vedono la notizia relegata a fondo pagina, tra quelle notizie impercettibili che non destano nessun allarme e nessuna curiosità. Deve invece allarmarci proprio il fatto che si sia arrivati ad una forma di autentica mitridatizzazione di fronte a certi reati.

Lo Stato in un decreto-legge sostanzialmente si preoccupa delle norme per i corruttori, ma non detta alcuna norma e non prende alcun provvedimento per porre fine alla attività dei corrotti (che spesso è prodromica rispetto a quella dei corruttori, perchè se esistono dei corruttori esiste anche una incentivazione della corruzione da parte di coloro che hanno interesse a creare situazioni del genere per arricchirsi a spese del popolo italiano) mentre la giustizia, l'equità, il sinallagma, l'architettura della legge dovevano prevedere che questo decreto fosse anche diretto a frenare la corruzione della pubblica amministrazione e a dare un segnale di remora alla partitocrazia che impera dappertutto e

costituisce l'autentico cancro della vita politica italiana, della quale tutti ci lamentiamo, contro la quale tutti diciamo di voler combattere, ma che alla prova dei fatti viene relegata nelle pieghe e negli angoli dei provvedimenti legislativi perchè non si ha il coraggio di affrontare il problema sotto questa angolazione, cioè sotto una angolazione di giustizia e di equità.

Onorevoli colleghi, credo che il complesso normativo del quale siamo chiamati a occuparci sia fortemente carente e per molti versi anacronistico. Pensate, infatti, che tra queste norme ce n'è anche una che resuscita la legislazione premiale per i pentiti. Non soltanto, ma resuscita la legislazione premiale per i pentiti postumi, cioè non per quelli che nel corso di una fase processuale favoriscono le indagini, e quindi il raggiungimento dell'obiettivo della identificazione dei colpevoli, ma per quei pentiti che si potrebbero definire infami allo stato puro: pentiti già condannati, già ristretti in carcere e che si dedicano a quella pietosa e penosa attività che è lo spionaggio contro i loro ex compagni di avventura criminale.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei sperare che questa norma venga risparmiata, perchè quando si parla di pentiti bisogna ricordare cosa ha significato il pentitismo nella storia giudiziaria italiana. Non è servito soltanto a sconfiggere il terrorismo – che si sarebbe comunque consumato sulle proprie ceneri perchè la violenza non può mantenere una tensione generale di carattere etico – ma è servito anche a creare dei casi giudiziari vegognosi di cui tutti quanti dobbiamo ricordarci: il caso Tortora è costruito sul pentitismo, il caso Signorelli è costruito sul pentitismo, così come il caso Abbatangelo. Ebbene, signori senatori della Repubblica, ricordatevi che reintrodurre il premio per il pentito postumo significa dare un taglio negativo sotto l'aspetto morale a questa legge, che già per tecnica giudiziaria e giuridica, ma anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, lascia molto a desiderare, desta la nostra attenzione ed il nostro allarme. Credo che su questo dobbiamo veramente riflettere.

Ripeto che sono stato lontano dalla Commissione giustizia e non ho potuto partecipare ai suoi lavori; tuttavia ho consultato tutti i resoconti e ho visto che da più parti sono state sollevate perplessità e appunti sulla tecnica legislativa, anche da parte del relatore. Questa legge ha innovato in tema di procedura penale, cioè in una materia per la quale esiste una legge delega, in cui esiste un codice di recentissima adozione che viene fatto saltare in alcuni principi fondamentali attraverso la legislazione d'urgenza.

Ma quando mai si è visto un codice di rito, che costituisce la garanzia del diritto, modificato con decreto-legge? Dove stiamo? Questo significa stravolgere non soltanto le norme costituzionali, non soltanto le norme di tecnica giudiziaria e legislativa, significa stravolgere il principio stesso della certezza del diritto per i cittadini che possono vedersi all'improvviso trasformati in indagati o privati di alcuni elementari diritti per decreto-legge, cioè per una iniziativa del Governo che ha vigore per 60 giorni prima di essere approvata dal Parlamento.

Ecco perchè, onorevoli colleghi, noi guardiamo a questo decreto legislativo e alla proposta di trasformarlo in legge con molta perplessità, con molto allarme e con molti dubbi. Sono dubbi, i nostri, di carattere

costituzionale, di tecnica legislativa e di buon gusto, ma soprattutto sono dubbi che, dal punto di vista generale, ci lasciano molto scettici sulla effettiva volontà di questo Stato e di questo Governo di combattere la criminalità.

Io credo che non si debba adottare la politica perseguita in materia di criminalità dal vecchio Governo pontificio. Nella legislazione penale del nostro paese c'è infatti un precedente illustre di legislazione premiale per i pentiti, il decreto cioè del delegato pontificio, monsignor Benvenuti. Egli, dovendo infatti combattere il fenomeno del brigantaggio presente al confine tra lo Stato pontificio e il Regno di Napoli, non trovò nulla di più intelligente ed efficace che premiare il brigante che avesse portato alla sottoprefettura la testa di un altro brigante. I premi stabiliti per questo furono di vario ordine: giudiziario, la concessione cioè dell'amnistia; spirituale, che non poteva certamente mancare nella legislazione pontificia, la concessione cioè dell'indulgenza plenaria per tutti i delitti, ed economico. Si assicurava infatti al «pentito» che si fosse presentato alla sottoprefettura di polizia con la testa di un brigante, un impiego nelle strutture dello Stato pontificio. Bene, il brigantaggio fu sconfitto, ma certamente l'immagine, il ricordo del diritto dello Stato pontificio lo furono ancora di più e restano come un esempio da non imitare, come un qualcosa da cui bisogna rifuggire se vogliamo avere la dignità di essere una nazione civile dal punto di vista del diritto positivo e soprattutto dal punto di vista dello Stato etico, uno Stato, cioè, che non scende a compromessi e che afferma la propria forza, ma soprattutto i propri princìpi, uno Stato che è rispettoso di se stesso, ma anche e soprattutto dei cittadini.

Ebbene, nonostante tutto quello che ho detto, ...

PRESIDENTE. Senatore Misserville, il tempo a sua disposizione è trascorso.

MISSERVILLE. Sì, Presidente. Nonostante quello che ho detto il Gruppo del Movimento sociale italiano voterà a favore dell'adozione di questo provvedimento. È una forma di autoflagellazione la nostra, e me ne rendo conto, ma se questa declamazione dovesse portare anche una pietruzza alla costruzione del grande mosaico della lotta alla criminalità, non ci sentiamo di disertare da questa opera e soprattutto non ci sentiamo di offrire ad alcuno l'alibi per reiterare dei provvedimenti che già sono stati presentati quattro volte e dichiarati decaduti, perpetuando così una situazione che non rientra nell'ambito della legge eccezionale, ma della legge speciale.

Il Gruppo del Movimento sociale italiano, con tutte le riserve che ho espresso, voterà, signor Presidente, onorevoli colleghi, signori del Governo, in favore della trasformazione in legge di questo decreto-legge del quale certamente non possiamo essere nè orgogliosi, nè soddisfatti. (*Applausi dalla destra e dal relatore. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Battello. Ne ha facoltà.

BATTELLO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, è la quarta volta che il Parlamento discute questo decreto-legge, anche se esso, nel corso di questa lunga vicenda parlamentare, ha subìto qualche modificazione, per cui l'attuale testo è ben diverso dal testo originario. Però il fatto che comunque il Parlamento si trovi per la quarta volta di fronte a questo decreto-legge impone una riflessione. Da un lato, abbiamo una situazione drammatica nel campo della criminalità organizzata, nel campo dell'ordine pubblico, con particolare riferimento ad alcune parti del territorio nazionale che sembrano e sono ormai sotto il dominio delle forze dell'«antistato»; dall'altro, a fronte di questa situazione drammatica che imporrebbe interventi urgenti, interventi razionali, interventi ampiamente strategici, si manifesta una perdurante difficoltà di convertire in legge un decreto-legge che il Governo nel novembre scorso ha ritenuto essenziale alla sua politica di carattere generale.

Ora, questo contrasto, ripeto, deve imporre una riflessione: perchè tale difficoltà di fronte ad una iniziativa legislativa in una materia altamente drammatica, che il Governo ha ritenuto talmente urgente da rivestirla della forma del decreto-legge, con il rischio che si alzino le mani e che si continui a dar via libera alla criminalità organizzata? Troppo facile sarebbe dire che il Parlamento lavora male, ha dei ritardi, ha delle inerzie; il problema è di carattere politico, il problema è che la maggioranza che sostiene questo Governo, che ha ritenuto talmente urgente nel novembre scorso un intervento legislativo su questa materia da varare un decreto-legge, è evidentemente, palesemente incapace di organizzarsi in Parlamento, in modo tale da dare efficacia e tempestività a questa iniziativa legislativa.

Ora perchè ciò avviene? Ciò avviene perchè evidentemente la maggioranza è dilatata, è percorsa da tensioni, a differenza di ciò che dovrebbe avvenire in uno Stato che funzionasse e nel quale il rapporto parlamentare tra maggioranza ed opposizione fosse fluido, e non è riuscita, non riesce a trovare le sue coordinate e le sue iniziative unitarie; ma ciò avviene anche perchè evidentemente ci si rende conto dei limiti di questa iniziativa legislativa. È palese che l'iniziativa legislativa è stata posta in essere; è altrettanto evidente, però, a fronte di queste difficoltà, che si percepisce che questa iniziativa legislativa, dopo tutto, rischia di andare a finire come le numerose precedenti iniziative legislative in materia. Ecco il limite politico di questo intervento legislativo, ecco il limite politico entro il quale si iscrive il perdurante dibattito che c'è nel paese e anche nel Parlamento su che cosa deve fare lo Stato di fronte all'assedio, di fronte alla tracotante iniziativa della criminalità organizzata. Questo è il punto!

Ora, evidentemente noi ci rendiamo conto della drammaticità della situazione, anzi, non solo ce ne rendiamo conto, ma siamo stati tra i primi a dire per tempo: «Alt! Rendiamoci conto di cosa sta succedendo; rendiamoci conto però» – abbiamo aggiunto – «che non tutto si risolve con iniziative legislative: l'ordine pubblico o si iscrive in una strategia generale politica, e non solo legislativa, oppure rischia di ridursi a grida, rischia di ridursi a illusione legislativa».

Noi ci rendiamo conto di questa drammatica situazione, siamo qui a discuterne per trovare i rimedi e, quindi, lungi da noi in qualsiasi modo

il voler dare l'impressione o l'intraprendere un'iniziativa che possa ostacolare o ritardare ulteriormente ciè che in questo campo bisogna fare. Siamo qui però anche a dire che di leggi manifesto, di leggi proclama, di leggi immagine ne abbiamo abbastanza; occorre rinnovare, ancora una volta, l'ordinamento laddove è necessario, e per questo siamo qui ad affrettare l'*iter* legislativo di questo decreto-legge, sperando che non ci sia una ulteriore reiterazione dello stesso nelle prossime settimane, che vedranno affrontato il suo esame da parte della Camera dei deputati.

Tuttavia o si iscrive la politica dell'ordine pubblico in una più ampia strategia generale, o si capisce che la lotta alla criminalità organizzata è anche lotta per la riforma della politica e per la riforma dello Stato, per tranciare una volta per sempre il perverso rapporto politica-affari, per eliminare tutto ciò che inquina dal punto di vista della politica l'amministrazione, per ridare non autorità ma autorevolezza allo Stato, per fare in modo che i servizi funzionino, che nello Stato ci si riconosca di talchè si senta che per questo non solo è opportuno ma necessario combattere, dato che difendendo questo Stato così riformato non solo difendiamo noi stessi, ma creiamo condizioni di vita migliori per noi e per chi dopo di noi verrà. O si capisce tutto questo oppure la conversione in legge di questo decreto-legge si inserirà in una lunga storia di iniziative legislative che, subito dopo la loro entrata in vigore, ci si è accorti che occorreva riformulare, avviandone all'esame altre.

Ritengo che meriti, brevissimamente, dare il senso di questa illusione legislativa nella quale c'è il rischio che ancora una volta cadiamo (un'illusione legislativa di fronte alla quale noi comunque richiamiamo il Governo alle sue responsabilità). Nel 1965 per la prima volta, lavorando nel campo delle misure di prevenzione (che sin dal 1956 erano entrate nel nostro ordinamento per sostituire l'ammonizione e il vecchio confino del testo unico fascista del 1931), si innova dando una certa sistematicità alle misure di prevenzione in materia di mafia. Passano gli anni, la situazione si aggrava e nel 1982 viene varata la legge Rognoni-La Torre. La situazione a quel punto raggiunge livelli elevatissimi di drammaticità: ricordo l'assassinio del generale Dalla Chiesa, quello di Pio La Torre, tutti gli eccidi dei politici, dei giornalisti, dei poliziotti in Sicilia. Eppure mentre si lavorava sulla legge Rognoni-La Torre, in modo slegato si stava lavorando su un decreto-legge che prevedeva l'istituzione dell'Alto commissario per la lotta contro la delinquenza mafiosa (decreto-legge poi convertito in legge tra il luglio e l'ottobre di quell'anno).

Quindi già nel 1982, in maniera slegata (da un lato la legge Rognoni-La Torre e dall'altro il decreto-legge per l'istituzione dell'Alto commissario), si delineano le qualità negative di questo lavorare senza un più ampio respiro strategico.

Si arriva così al 1988: in materia di misure di prevenzione ha luogo l'abolizione della diffida, per rendere più facile in forma verbale l'intervento delle autorità di polizia, nonchè l'abolizione dell'obbligo di soggiorno in comuni diversi da quello di residenza (provvedimento talvolta dimenticato, in particolare da coloro che, scandalizzati, oggi si domandano come si possa far rientrare i mafiosi nei comuni di residenza, obliterando però che tutti insieme votammo allora quel

provvedimento); sempre in quell'anno ha luogo una nuova iniziativa legislativa in materia di Alto commissario. Nel 1990, infine, viene approvata la legge di riforma della Rognoni-La Torre. Quindi, nell'arco di tempo che va dal 1965 al 1990 ci troviamo di fronte a questo insieme di interventi legislativi slegati tra di loro, perchè ognuno va in una propria direzione; infatti, manca un più ampio respiro strategico. Tra poco convertiremo un decreto-legge che modifica financo norme di una legge che avevamo licenziato solo un anno fa, cioè la n. 55 del 1990.

È giusto che si dica che ogni legge è sperimentale e quindi va modificata ove se ne ravvisi la necessità sul campo, ma un conto è la sperimentazione delle leggi, un altro è non capire nel 1990 ciò che inevitabilmente era già *in fieri*, se un anno dopo viene ravvisata la necessità di apportare un cambiamento di rotta e quindi una sua modificazione.

Quindi, ci troviamo di fronte ad un decreto-legge che non solo sconta i gravi limiti di essere estrapolato da una politica più generale di lotta contro la criminalità organizzata, di riforma della politica e dello Stato nei termini di cui abbiamo detto, ma sconta financo taluni limiti più interni alla stessa tecnica normativa che si è voluto prescegliere, il che induce ad ulteriore riflessione.

Infatti, proprio perchè questa iniziativa legislativa si inscrive in quell'arco di normative cui prima ho fatto riferimento, ci troviamo oggi – ma in misura maggiore tra breve allorquando la normativa al nostro esame sarà assorbita definitivamente dall'ordinamento – di fronte ad un *corpus* normativo in materia di lotta contro la criminalità organizzata, e quindi contro la mafia, di difficilissima lettura. Le norme che esso contiene sono talmente sovrapposte ed interferiscono l'una con l'altra che non basta il testo unico, di cui qui non si fa alcuna menzione, ma del quale ci ha parlato in sede di Commissione il ministro Scotti come di un'iniziativa che verrà avviata nel dibattito alla Camera dei deputati.

Non basta un testo unico, perchè non è soltanto questione di assemblare qualcosa che già esiste nell'ordinamento; il fatto è che questo *corpus* normativo è, lo ripeto, di difficile interpretazione e in talune parti addirittura oscuro. Noi sappiamo che una legge è «buona» quando è chiara e definisce esattamente il lecito e l'illecito, di fronte alla quale il cittadino onesto deve poter sapere ciò che può essere fatto e ciò che invece è vietato. Sappiamo da sempre che le leggi oscure sono un aiuto alla criminalità e ai disonesti. Questo è già un primo limite!

Pensate che a proposito di Alto commissario ancor oggi abbiamo difficoltà terminologiche, perchè in una parte della normativa si parla di «Alto commissariato contro la delinquenza mafiosa», mentre più avanti si parla di «Alto commissariato per la lotta contro la delinquenza di tipo mafioso», di talchè non sappiamo se «delinquenza mafiosa» è cosa diversa da «delinquenza di tipo mafioso», posto che è buona norma in materia legislativa non moltiplicare gli enti se al loro interno non vi sono diversità ontologiche.

Ripeto ancora una volta che ci troviamo di fronte ad un *corpus* normativo oscuro, difficile e di conseguenza, entro questi limiti, bisognoso di modifiche.

Vi è poi il problema della criminalità organizzata. Quest'ultima, che è una definizione sociologicamente pregnantissima, normativamente o viene definita o rischia di diventare un contenitore di categorie in relazione al quale la discrezionalità del giudice, che per altri versi qui si vuole limitare, può diventare prepotente.

Ma cosa significa delinquenza organizzata? Dal punto di vista sociologico sappiamo bene cosa vuol dire, mentre purtroppo, dal punto di vista normativo, in difetto di definizioni, non sappiamo ciò esattamente e se in essa rientri un certo fenomeno, oppure un altro con i rischi – lo ripeto ancora una volta e mi avvio alla conclusione di tale questione – dell'imprecisione e della genericità.

Vi è poi la questione delle leggi speciali e del codice. Con il decreto-legge al nostro esame – ma in precedenza anche con altre iniziative legislative in materia – abbiamo posto in essere interventi legislativi ricorrendo a leggi speciali. L'intera legislazione antimafia è una legislazione speciale.

Quindi di fronte alla tecnica della legislazione speciale *nulla quaestio*: un problema specifico va affrontato in termini specifici. Però il problema è però che parte di queste iniziative legislative si riferiscono anche a norme contenute nel codice il quale, invece, non è legge speciale ma è legge comune, legge orginaria che vale per tutto il territorio della Repubblica, esprime categorie e valori se non metastorici, certamente tali da abbracciare intere epoche storiche.

Abbiamo questo fenomeno di travaso di norme di leggi speciali nel codice penale che dovrebbe essere codice di diritto comune e rischia di essere ad un tempo codice di diritto comune ma anche codice di diritto speciale. Si è incominciato inserendo nel codice penale l'articolo 416-*bis* perchè c'era una casella vuota ma si è andati avanti attraverso questa breccia; con questo decreto-legge abbiamo addirittura modificato la parte generale, non quella speciale, per ciò che riguarda le aggravanti, il giudizio di bilanciamento tra aggravanti e attenuanti nonchè le ipotesi di concorso, utilizzando fra l'altro terminologie che rischiano di diventare, se non equivoche, certamente improprie.

Ho fatto in Commissione l'esempio dell'«avvalersi». Questa espressione era contenuta da qualche anno nell'articolo 416-*bis*, associazione di tipo mafioso: essa, in riferimento alle condizioni di cui al citato articolo 416-*bis*, è stato adesso trasferito nel codice penale il quale, però, già conosceva il termine valersi, anch'esso riferito a condizioni obiettive, come emerge dall'articolo 339.

Adottando oggi il termine «avvalersi» in riferimento a condizioni soggettive nel campo delle aggravanti del codice penale di diritto comune, abbiamo il bel verbo «avvalersi» che una volta è riferito a condizioni oggettive e altra volta a condizioni soggettive, risultato che mentre permane nell'aggravante di cui all'articolo 339 il verbo «valersi» siccome riferito a condizioni soggettive.

Tutto poteva essere risolto, come buona tecnica terminologica e normativa impone, distinguendo tra l'uso del termine «valersi» l'uso del verbo «avvalersi». Si è preferito andare lungo rotte asseritamente già collaudate e adesso ci troveremo di fronte ad un prodotto legislativo anche di diritto comune inquinato da queste improprietà terminologiche che in tempi di crisi possono essere addirittura foriere di ambiguità interpretati-

ve, per cui il discorso ritorna al punto in cui l'avevo lasciato prima circa i danni che possono derivare da oscurità normative e difficoltà...

Venendo al contenuto del decreto-legge esso è molto ambizioso e sconta i limiti enormi ai quali ho fatto riferimento. È molto ambizioso perchè si compone di nove capi e ciascuno di essi afferisce a diverse materie. Il primo capo, che suscita subito un certo tipo di preoccupazione, è relativo alla riforma, o controriforma se meglio si vuol dire, della legge Gozzini che era stata fatta non nel 1975, legge di riforma penitenziaria, ma nel 1986 quando si capiva benissimo che c'era una situazione drammatica che stava mutando; tanto è vero che la legge Gozzini, di riforma dela legge del 1975, introduceva istituti che avevano lo scopo di prevenire determinate situazioni di pericolo anche all'interno del settore penitenziario. Per esempio, essa aveva introdotto la sorveglianza particolare in relazione a determinati tipi di detenuti o internati; inoltre laddove aveva introdotto nuovi istituti, come i permessi premio e la detenzione domiciliare, non era stata così ingenua, come non lo eravamo stati noi in Commissione in sede redigente e poi in Aula, perchè per esempio il permesso premio lo si era ancorato al difetto di particolare pericolosità. Quindi, se uno era particolarmente pericoloso non avrebbe avuto permessi premio e la detenzione domiciliare la si era ancorata alla mancanza, al difetto di elementi che comprovassero attualità di rapporti con la criminalità organizzata. Quindi, già c'era una logica di cautela. Oggi però si ritiene di dover andare oltre e, così facendo, si ribalta la logica delle leggi del 1975 e del 1986 sull'ordinamento penitenziario perchè si depotenziano gli strumenti valutativi nel senso del progresso sulla strada della rieducazione e risocializzazione in capo ai giudici di sorveglianza; si introducono elementi di automatismo e concetti equivoci perchè rischiano di essere sovrapponibili a categorie di diritto sostanziale, come la pericolosità sociale disciplinata dal codice penale. Qui avremo un'altra pericolosità sociale disciplinata dall'ordinamento penitenziario, ma non si sa se si tratta della stessa cosa o di due cose diverse. Però, se si tratta di due cose diverse, avrebbero meritato due *nomina* diversi. Questo è il senso generale di questo Capo I in relazione al quale noi, ripeto, manteniamo le riserve che abbiamo espresso in Commissione.

Nei Capi II, III e V recanti modifiche al codice penale noi abbiamo l'introduzione di automatismi che vincolano il giudice. Ora, da un lato si dice che il giudice deve poter discrezionalmente (discrezionalità vincolata, ovviamente) valutare e, dell'altro lato, qui si introducono meccanismi di automatismo che in altri campi si combattono.

Ora, noi abbiamo questa situazione: è insegnamento recente della Corte costituzionale che già nel momento della irrogazione della pena il giudice deve tener conto della sua natura rieducatrice o tendente alla rieducazione, per essere più corretti. Pertanto, il recente insegnamento della Corte costituzionale è che la pena non è materia di diritto dell'esecuzione penale, bensì, materia del diritto penale vero e proprio e del diritto penale processuale. Quindi, il recente insegnamento della Corte costituzionale è nel senso di dire che il giudice, irrogando la pena, deve poter individualizzarla. Qui, invece, abbiamo automatismi che negano in ogni caso questo sforzo di individualizzazione e su questo abbiamo parlato a lungo in Commissione.

PRESIDENTE. Senatore Battello, il tempo concessole è trascorso.

BATTELLO. Le chiedo soltanto due minuti, signor Presidente.

Il Capo VI riguarda norme in materia di coordinamento delle forze di polizia e noi abbiamo lamentato il fatto che non si sia recepito il suggerimento della 1ª Commissione. In materia di intercettazioni, premesso che, come per altre norme penali processuali, abbiamo una elusione del meccanismo del decreto delegato previo parere della Commissione bicamerale, noi abbiamo ottenuto un miglioramento in Commissione ed è questa una delle ragioni che ci indurranno a valutare in termini meno critici questo disegno di legge di conversione in sede di votazione finale.

Per quanto riguarda il Capo VII abbiamo ottenuto alcune significative modifiche, così come le abbiamo ottenute al Capo VIII, in materia di appalti, in riferimento alla trasparenza della pubblica amministrazione, anche se dobbiamo lamentare una enfasi posta sulla figura del prefetto che evidentemente è figura che si inscrive nell'ordinamento, ma si inscrive in un ordinamento nel quale ci sono anche strumenti di decentrate autonomie, e sembra di percepire che questa enfasi posta sul prefetto mortifichi le autonomie decentrate.

Sul Capo IX, relativo alla legislazione antimafia, ho già detto prima circa i limiti, le incongruenze e le sovrapposizioni che qui sono contenute, cosicchè ne deriveranno quasi certamente difficoltà di lettura e di decifrazione, pur se abbiamo introdotto in Commissione una importante norma sulle vendite all'incanto.

Questo è il senso che abbiamo voluto dare al contributo di dibattito in Commissione. Si tratta quindi di un provvedimento limitato, parziale, che sconta dei gravi limiti, nel quale si è riusciti ad introdurre alcuni miglioramenti qui, dopo che già alla Camera alcuni miglioramenti erano stati introdotti soprattutto in relazione al divieto di retroattività di alcune norme.

Per queste ragioni noi confidiamo che il dibattito in Aula prosegua costruttivamente, nel senso che si riesca ad apportare alcune ulteriori modifiche e, in relazione all'andamento che il dibattito in Aula avrà, noi esprimeremo, con il collega Correnti, il nostro voto definitivo. (*Applausi dalla estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Corleone. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Signor Presidente, signor Sottosegretario, colleghi, nell'affrontare questo dibattito mi trovo in una situazione psicologicamente difficile. In realtà, infatti, non pensavo di dover intervenire, essendo convinto di essere ormai già al di fuori della partecipazione ai lavori dell'Aula. Quindi, un distacco almeno psicologico è già presente in me e voi capirete che i distacchi psicologici da un certo punto di vista sono i più difficili, ma sono anche quelli che segnano poi le distanze più grandi. Tuttavia, stante la condizione dei lavori parlamentari (per cui mentre si svolge un dibattito così rilevante come dovrebbe essere quello su un tema che tanto turba le coscienze e che quindi dovrebbe vedere un'ampia partecipazione in Aula, sono in corso i lavori di alcune

Commissioni), i colleghi del mio Gruppo mi hanno chiesto di non far mancare la voce di una forza politica che esprime sul provvedimento la propria radicale contrarietà e che si è impegnata e battuta nella società e nel paese nei mesi scorsi per modificare le norme più abominevoli in esso contenute. In parte vi siamo riusciti, forse perchè abbiamo fatto le cose più fuori che dentro il Parlamento. È una riflessione che ritengo dovrebbe essere approfondita.

Detto questo, signor Presidente, la posizione di chi guarda alla situazione con occhi, anzi con occhiali diversi, mi fa affermare con maggior forza che questo decreto-legge è una vergogna metodologica, politica, costituzionale e contenutistica perchè è stato scritto con l'inchiostro della menzogna continua e della diffamazione di leggi votate dal Parlamento che il Governo per primo avrebbe dovuto difendere perchè buone, giuste e ben funzionanti. Tuttavia, quando si soggiace a certe campagne di stampa, non si può che acconsentire a procedere a revisioni non dignitose.

La prima stesura del decreto-legge è stata presentata il 13 novembre scorso ed è la quarta volta che il provvedimento viene non più iterato, ma reiterato. Ebbene, vorrei rivolgere una domanda alla maggioranza e ai parlamentari. Si sta affrontando attualmente la questione della non emendabilità e della non ripresentazione dei decreti-legge. Riconosco che questo decreto-legge è stato profondamente modificato. Ora, se già fosse prevista l'inemendabilità dei decreti-legge, quello in esame sarebbe bocciato o approvato? È una questione che crocianamente riguarda la coscienza di ognuno. Il problema cioè è quello di capire se il Parlamento sia in grado di affrontare la questione del respingimento o meno dei decreti-legge.

Siamo cioè noi nella condizione di una riforma della politica, del Parlamento e dei parlamentari per cui questi sanno dire il no di Croce perchè una messa vale più di Parigi? Oppure si bilanciano le cose sul criterio dell'opportunità e quindi se fosse realizzata quella riforma, in raltà passerebbe tutto e non si cambierebbe nulla? Questa è una grande questione, la riforma della politica inizia da qui. Siccome questo decreto è stato così tanto modificato, quella di oggi è un'occasione per porre una questione di metodo e di comportamento di fronte alle proposte del Governo. Signor Sottosegretario, possiamo anche essere sicuri che gli uffici dei vari Ministeri siano capaci di presentare dei testi inattaccabili? Questa è un'altra questione, perchè pensare di presentare dei decreti-legge inemendabili vuol dire disporre di una amministrazione e di uffici che siano in qualche modo a prova di bomba. Vedete quante riflessioni consente di fare questo decreto.

Veniamo ora al merito del provvedimento, o meglio ancora al merito e al metodo. Il decreto al nostro esame è stato già criticato dai colleghi Battello e Misserville, anche se quest'ultimo alla fine ha dovuto fare una capriola e per ragioni di appartenenza di partito ha detto sì a quello su cui per ragioni di coscienza avrebbe dovuto dire no, perchè con l'intelligenza ha detto no. Il senatore Battello ci ricordava che questo decreto contiene nove capi, cioè nove materie diversissime tra loro; ma non avevamo previsto nella legge sulla Presidenza del Consiglio che i decreti dovevano riguardare una materia omogenea, ristretta e comprensibile? Poi ci sono quelli che fanno la polemica sui

quesiti referendari perchè non si capisce il quesito; per fortuna la gente capisce sempre. Non si sa come mai tutti i parlamentari e i partiti si preoccupano sempre che non si capisce il quesito referendario perchè troppo lungo e contorto; ma la gente in questo paese per fortuna capisce sempre, nonostante il terrorismo di chi non vuole far capire e quindi deve far passare un messaggio continuo; magari dai canali pubblici pagati dai cittadini deve continuare a dire che non si capisce sperando che la gente non capisca. Ma la gente è tetragona e quindi capisce.

Abbiamo previsto in quella legge che i decreti debbano avere dei contenuti chiari ed omogenei, ma nel decreto al nostro esame non c'è niente di tutto questo; al contrario c'è una continua oscurità, e contraddittorietà, ma soprattutto il decreto verte su norme le più disparate: non è questo il modo di fare un decreto-legge. Si arriva a istituire per decreto-legge le sezioni della Corte dei conti, vista la necessità e l'urgenza; nel merito si può anche dire che sia giusto ed opportuno, ma dov'è la necessità e l'urgenza? Via, questa è veramente l'esagerazione, caro sottosegretario Ruffino, che non si ferma più.

È impressionante, ma qui si passa dall'intervento sulle intercettazioni telefoniche al coordinamento dei servizi di polizia, agli appalti, alla revisione della legge Rognoni-La Torre, approvata un anno fa, alla legislazione premiale, anch'essa affrontata, in modo inverecondo, qualche mese fa e che ora vede aggiungere qualche nuovo tassello. A novembre, sull'onda di una campagna malamente orchestrata, si affronta la questione della revisione della legge Gozzini, una legge del 1986, di ieri possiamo dire, approvata con grande maggioranza e considerata una buona legge. Il Governo, invece di difenderla da questa campagna, è subito corso a scrivere un testo indegno e non voglio usare parole più gravi di quelle che dovrei, caro Castiglione. Il Governo si è messo così contro tutti gli amministratori della giustizia, dal presidente Nicolò Amato ai direttori delle carceri, dai giudici di sorveglianza agli operatori sanitari e al Corpo degli agenti di custodia,e mentre operavate in questo modo, approvavamo in Parlamento la riforma del Corpo degli agenti di custodia così da renderlo funzionale alla riforma penitenziaria che voi modificavate con quel decreto del 13 novembre. È incoerenza questa, è fare una cosa e il suo contrario. Ciò impressiona, e all'opinione pubblica, alla gente non arriva nessun messaggio chiaro. Si può anche scegliere la via della repressione, dello pseudorigore, ma si deve essere coerenti, dare messaggi precisi e non far convivere l'impulso riformatore e colpi di coda di reazione. L'opinione pubblica cosi è allo sbando perchè non capisce cosa vuole e cosa fa il Governo, e gli operatori si trovano a lavorare in una condizione difficile.

L'aver messo insieme questi nove capi ha fatto sì che alla Camera per tre volte si discutesse solo sul primo di essi, solo sulla legge Gozzini, sul come difenderla e arginare l'attacco ad essa rivolto. Il resto è corso via quasi tranquillo. Qui al Senato si è dedicato un minimo di attenzione in più agli altri punti sostanziali, altrettanto gravi dal punto di vista dell'ordinamento. I colleghi Battello e Misserville, già intervenuti, il collega Onorato che parlerà fra poco e il senatore Pinto in Commissione ci hanno già detto o ci diranno che non si tiene conto della legge delega, con dei limiti, per i mutamenti al codice di procedura penale. Al contrario si esalta il *harakiri* del senatore Gallo che dà il via libera al

superamento di essa in nome dell'urgenza: «viva Julius Benda»! Ma, via, andiamo.

Allora si va avanti così, si incide sul codice di merito attraverso il decreto-legge per la flagranza, per l'arresto; si fa tutto così e si dice che c'è l'emergenza-mafia.

Non voglio ripetere le cose che abbiamo detto già cento volte perchè continuiamo a discutere sempre tra gli stessi; quindi ormai ci conosciamo e se ci fosse qualcuno nuovo magari potrei ripetermi.

Invece voglio dire che quello che è impressionante è che di fronte a una emergenza, alla gravità della situazione della mafia, delle organizzazioni criminali, quello che è inaccettabile è che si continua a mettere assieme quella triade mafia-droga-terrorismo che io mi auguravo finisse e che invece continua; adesso addirittura c'è questa formulazione nel decreto; «la criminalità organizzata eversiva» sarebbe diverso parlare almeno di organizzazioni eversive. Ma la «criminalità organizzata eversiva» cos'è? Sono le «Brigate rosse», è «Prima linea», è questo? O è una tautologia, perchè la criminalità organizzata è eversiva? Ma allora che c'entra rimettere in questo decreto per la legge Gozzini gli imputati, i condannati di terrorismo, e ciò nel momento in cui il ministro Martelli va a Rebibbia ed ha un incontro con Renato Curcio? Mi pare di capire che ci si debba porre ormai questo problema che qui in tanti, i senatori Battello, Moro, Onorato, Boato, io ed altri abbiamo posto, cioè il problema di cominciare a pensare alla soluzione di una questione che rimane una ferita aperta, certo con tutte le difficoltà.

Pertanto ci sono contraddizioni anche qua, mentre, in questo decreto, continuiamo a «ricicciare», come si dice con un termine che spiega bene come vengono fatti questi decreti; voi avete lì, come una macelleria, questi uffici legislativi che ripigliano i pezzi carne che ci sono anche con il grasso, i nervetti, per cui senza badare a niente, mettono dentro, girano la macchina dando questo impasto di carne trita e immangiabile: questo è quello che viene fatto. Quindi che bisogna scrivere? Terrorismo? Scriviamolo. E questo nel momento in cui vi è già l'articolo 21.

Ecco, c'è da restare un po' allibiti per queste cose. Voi volete dire che c'è il problema della criminalità organizzata, dei mafiosi, eccetera? Ebbene, affrontate questo. Invece no, si mette assieme immediatamente tutto il resto. Ecco, è questo che dà l'idea del pressapochismo e del non rigore intellettuale.

Allora io devo dire che questa revisione della legge Gozzini è grave, perchè anche se è stata soppressa la retroattività della norma – seppure non totalmente – essa però incide sulla personalizzazione del trattamento, sulla individualizzazione della pena, sui vincoli posti ai giudici, ai magistrati sia di merito sia di sorvegliganza. Sono stati innalzati notevolmente quei limiti che consentono di godere di quei benefici funzionali ad una vita più umana nelle carceri, in modo da adempiere non al solo scopo della reclusione ma a quello di restituire alla società una persona non animata da spirito di vendetta ma più consapevole e capace di reinserirsi.

Tutto questo è stato superato perchè bisogna rispondere non si sa bene a quale necessità ed urgenza, se non a quella di una cattiva

applicazione in certi casi della norma, dovuta a volte anche alla mancanza di mezzi e di rapporti. La denuncia fatta al Parlamento dal giudice di sorveglianza Margara di Firenze è stata chiara: vi è una mancanza di rapporti, di informazione, manca quella trama vera che dovrebbe reggere l'amministrazione. Non servono quindi leggi nuove, perchè le leggi nuove non rafforzano la trama, il tessuto connettivo.

PRESIDENTE. Senatore Corleone, il tempo a sua disposizione è ormai trascorso.

CORLEONE. Signor Presidente, concludo immediatamente il mio intervento con una breve annotazione sulla figura del prefetto. Non sono d'accordo su questo aumento dei poteri al prefetto, che viene previsto in ogni legge, anche in quella sulla droga. Rimango dell'idea che (da Garibaldi a Einaudi, allo Stato moderno di Paggi e Boneschi, a Ernesto Rossi) vede quella del prefetto come una carica nociva, da abolire. Su questo piano dobbiamo riportare il confronto e non invece prevedere un ulteriore carico di compiti.

Vi è tuttavia un'ultima annotazione che vorrei fare al Governo: nel decreto-legge al nostro esame vi è un richiamo alla legge n. 142. Chi conosce il testo del decreto-legge sa a che cosa quella norma si riferisce. Ebbene, la legge n. 142 non è stata recepita dalla regione siciliana e quindi – sottosegretario Ruffino, la prego di dedicarmi un minuto di attenzione – la circolare che il ministro Scotti ha mandato ai prefetti perchè, ad esempio, in tema di abusivismo intervengano presso i sindaci o presso i consigli comunali per arrivare anche allo scioglimento di quei consigli o alla messa in mora di quei sindaci inadempienti non potrà essere applicata dai prefetti. Recentemente ho incontrato il prefetto di Catania e alla domanda se intendeva fare qualcosa mi ha risposto che non poteva far niente, perchè in mancanza dell'applicazione della legge n. 142 egli non può applicare la circolare, che rimane così in un cassetto a prendere polvere.

Visto che siamo di fronte ad un decreto-legge emergenziale, specialissimo, non è forse il caso di introdure una nota per dire che si applica comunque questo richiamo alla legge n. 142 anche in Sicilia? È forse uno strappo allo Statuto?

RUFFINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Sì.

CORLEONE. Certo, è uno strappo, ma non ne sono stati posti in essere già altri?

Io vi ho posto tale questione per dire che voi avete emanato un decreto-legge per combattere la mafia, però esso risulta inapplicabile in Sicilia!

Signor Presidente, con tale considerazione ho terminato il mio intervento.

RUFFINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Senatore Corleone, si tratterebbe di uno strappo alla Costituzione!

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Onorato. Ne ha facoltà.

* ONORATO. Signor Presidente, non ho fatto in tempo a presentare emendamenti, ma sono cose che capitano a chi si ritrova da solo a seguire più discussioni. Credo però di potermi identificare in molti emendamenti che sono stati presentati da altri colleghi dell'opposizione, per cui cercherò di ovviare a questo, intervenendo anche nel merito dei singoli articoli.

Voglio invece limitare questo mio intervento in sede di discussione generale svolgendo solo alcune considerazioni non proprio di dettaglio, bensì di prospettiva di politica del diritto.

Voglio iniziare con alcune considerazioni che mi sembrano necessarie sulla tecnica normativa adottata per porre in essere questa strategia antimafia. Già il collega Corleone ha detto che il primo decreto-legge in materia risale al 13 novembre 1990. Sono passati più di sette mesi e ci troviamo dinanzi ad una successione di decreti-legge in materia di lotta alla mafia che ancora non hanno prodotto una normativa completa, chiara, univoca e certa.

Inoltre, questi decreti-legge – è stato notato sia da parte del senatore Battello che da altri senatori – riguardano nove capi. In altre parole, si tratta di una tecnica normativa che assomma il requisito dell'urgenza e l'intervento novellistico su nove capi e quindi disciplina materie eterogenee. Credo che si tratti di una miscela perversa che rende qualsiasi intervento irrazionale rispetto allo scopo che vuol perseguire. In altre parole, il prodotto perverso è un alto tasso di incertezza che è durato almeno sette mesi, e durerà ancora a lungo, in materia di strategia antimafia. Infatti, sono proprio l'eterogeneità della materia e la complessità dell'intervento accoppiate all'urgenza che hanno reso così travagliato questo *iter*.

Il collega Corleone ha richiamato la questione dell'emendabilità.

Ora si vuole introdurre l'inemendabilità, che ha un senso soltanto nella misura in cui il decreto-legge riguardi materie omogenee.

Ma quando esso spazia su così eterogenei e numerosi campi, l'eterogeneità chiama l'emendabilità. La questione al nostro esame ne è una dimostrazione vivente, soprattutto quando si interviene con queste tecniche novellistiche.

Quindi, vi sono stati sette mesi di decretazione d'urgenza che hanno prodotto sette mesi di discussione di emendamenti, e come risultato un prodotto normativo incerto, ma già applicato.

Di conseguenza, i giudici, i magistrati di sorveglianza, il coordinamento provinciale della pubblica sicurezza, i prefetti, le sezioni della Corte dei Conti – che peraltro non sono ancora entrate in funzione, ma hanno sottratto competenze alle sezioni centrali si trovano ad applicare normative già vigenti, ma soggette ad una continua modifica.

A mio avviso, questa è una tecnica suicida; lo voglio dire al Governo! Non si può pensare di affrontare una materia di questo genere con la tecnica della normativa d'urgenza accompagnata da una pretesa omnicomprensiva, con l'intervento su vari campi eterogenei. Ed è *hoc satis* anche se in fondo è una materia che meriterebbe una maggiore insistenza.

Credo che l'inefficacia della strategia antimafia non derivi solo dai contenuti della stessa ma anche dalle tecniche adottate.

Passo ai contenuti. Mi limiterò solo ad alcune osservazioni su alcuni dei nove capi di questo decreto-legge. Il primo è forse quello simbolicamente più significativo: la modifica dell'ordinamente penitenziario e dei criteri di concessione dei benefici previsti, delle misure alternative ivi previste per una particolare categoria di condannati che sono quelli per i delitti mafiosi, di criminalità organizzata. Inoltre c:è una modifica sui permessi premio e sui requisiti per accedere a questi permessi che, ricordo, sono concessi per interessi affettivi, culturali o di lavoro dei detenuti. Voglio osservare subito che c'è una restrizione alla concessione dei permessi premio che non riguarda solo i detenuti per particolari delitti mafiosi ma tutti i detenuti. Questa ritengo sia una modifica inaccettabile perchè con la scusa della strategia antimafia si deprime il tasso di trattamento, di risocializzazione che la legge Gozzini e l'ordinamento penitenziario avevano introdottto per tutti i detenuti. Si deprime la filosofia portante della strategia risocializzatrice della pena con conseguenze, secondo me, criminogene perchè se non funziona la risocializzazione aumentano la recidività e tutte le dinamiche del crimine.

Altro aspetto importante introdotto in questo capo è quello riguardante i criteri di accesso alle misure alternative alla pena per questi detenuti speciali. Sappiamo che è stata introdotta questa famosa prova positiva della interruzione dei collegamenti con la criminalità organizzata come requisito *sine qua* non per accedere a questi benefici da parte dei detenuti mafiosi. Solo per un altro tipo di detenuti, per i quali il collegamento con il crimine è solo eventuale e non presunto, si deve dare la prova negativa che persiste questo collegamento: quando questo non c'è più allora si accede al beneficio.

Non voglio ripetere tutte le discussioni che sono state fatte sul carattere assurdo di questa prova positiva, prova diabolica, per accedere ai benefici (bisogna dimostrare che non ci sono più i collegamenti); credo che il difetto stia a monte. Non si tratta di modulare diversamente i requisiti giuridici e probatori per l'accesso alle misure alternative, bensì di dotare i magistrati di sorveglianza di una base informativa reale dal punto di vista probatorio per poter fare le valutazioni di pericolosità sociale. Questo è il punto, non bisogna prenderci in giro perchè su di esso si gioca la fattibilità della riforma penitenziaria e la sua credibilità: bisogna dirlo chiaramente.

Sappiamo dai giudici di sorveglianza che questi «rapportini» che arrivano dalla polizia sono di stile: «risulta che attraverso parenti è collegato con la criminalità organizzata».

In base a che cosa, gli chiedono: «Da confidenti risulta che è collegato». Oppure, danno pareri. Diceva ieri il dottor Margara, giudice di sorveglianza: «Noi chiediamo di non darci pareri e loro ci danno i pareri. Noi vogliamo dei dati». Qui c'è un'altra distorsione di questa serie di decreti-legge: si voleva che per questi criminali mafiosi la fonte informativa fosse seria e allora si è pensato al prefetto. Ricordate che si trattava di un attentato all'indipendenza della giurisdizione perchè quando quest'ultima, nella specie il magistrato di sorveglianza, dipende dalle informative prefettizie... Credo che il prefetto non sia la polizia

giudiziaria. Però il Parlamento che cosa fa? Io non condivido questo, ma il Parlamento dice che non può trattarsi del prefetto perchè è antidemocratico. Quindi, si pensa di fare il comitato provinciale sull'ordine e la sicurezza, ma anche questo non è ancora un organo di polizia giudiziaria. Ma, signori, come fa un organo collegiale a fornire e ad acquisire informazioni? Dov'è l'efficacia informativa di un organo collegiale? Non so che cosa potrà succedere. Ma non era forse meglio che si rivolgessero agli uffici di polizia giudiziaria, come si era sempre fatto? Che senso ha pensare addirittura ad un comitato nazionale? In realtà si vuole attribuire a quest'organo collegiale non già una competenza istruttoria, ma – potrei dire – una competenza decisionale che spossessa in pratica il parere del giudice di sorveglianza.

Ora io mi chiedo che senso abbia una valutazione penitenziaria da parte del magistrato di sorveglianza senza una reale base informativa. Questo è il punto: la discrezionalità del magistrato di sorveglianza nell'attribuire una semilibertà, un permesso premio o qualsiasi altra cosa è una discrezionalità vuota se è esercitata senza una base informativa reale e quindi oscilla fra il permissivismo e il rigorismo massimi, e pertanto fa le scelte o secondo stili personali e culturali pregiudiziali o secondo gli stereotipi della cultura di massa che diventa sempre più repressiva, nella misura in cui c'è una gestione delle misure alternative della pena che è fallimentare sul piano dei risultati e non può non esserlo perchè è senza base informativa. Quindi, attraverso questo passa la delegittimazione culturale della riforma penitenziari, passa, cioè, la delegittimazione professionale dei giudici di sorveglianza; questo è il punto.

Pertanto, con questo Capo del decreto-legge, noi aggraviamo questa delegittimazione; altro che attribuire ai giudici di sorveglianza la possibilità di fare una efficace strategia antimafia per evitare di rimettere fuori i mafiosi! Il tempo stringe, ma mi premeva sollevare un tema che non è di dettaglio ma che sottende veramente le linee portanti di tutte le nostre discussioni di politica del diritto in materie come queste.

Un'altra osservazione: il Capo II riguarda le misure cautelari. Anche lì si è modificato – "by passando" la procedura normale prevista dalla legge delega sul codice di procedura penale – l'articolo 275 del nuovo codice di procedura penale, in pratica stabilendo un'obbligatorietà tendenziale delle misure carcerarie che può essere derogata soltanto nel caso in cui non sussistano le esigenze cautelari o possano essere soddisfatte in modo diverso che attraverso la restrizione detentiva. Si tratta del capovolgimento dell'articolo 275 che si muove nel senso – mi preme sottolinearlo – di stabilire dei vincoli alla discrezionalità giudiziaria.

Un'altra modifica significativa in questo senso è quella che toglie al giudice del dibattimento la possibilità di fare il giudizio di equiparazione o di prevalenza fra attenuanti e aggravanti. Anche qui voglio fare ssoltanto una osservazione di politica del diritto: non credo che il legislatore possa illudersi che la strategia anticrimine possa prescindere da una sana, oculata e parametrata discrezionalità giudiziaria. Non si può pensare che le scelte debbano essere compiute tutte dal legislatore, poichè quando tali scelte sono tipizzate in sede legislativa le ingiustizie

sono *in re ipsa*. La complessità dei rapporti sociali moderni e degli stessi fenomeni criminosi richiede una discrezionalità giudiziaria. Non ci si può illudere, per evitare magari che il giudice sia sottoposto a ricatti, di poter attuare una politica anticrimine abolendo la discrezionalità giudiziaria. Abbiamo invece bisogno di discrezionalità giudiziarie ben parametrate, come pure di una cultura e di una professionalità adeguate; preoccupiamocene, perchè non sempre vi sono, essendo i giudici indotti ad applicare le misure minime di pena o ad essere permissivisti o rigoristi quando si tratti di esercitare la discrezionalità. Richiamo la vostra attenzione sul fatto che non si può pensare di fare a meno di questa discrezionalità e che bisogna in qualche modo supportarla ed aiutarla professionalmente attraverso le strutture, i mezzi istruttori e un'adeguata cultura professionale del ruolo. Altrimenti, la strategia antimafia rimarrà una strategia semplicemente declamatoria.

Avviandomi a concludere, vorrei adottare la tecnica dell'*understatement* in una materia molto incandescente, ma ciò può forse essere utile per risvegliare alcuni dubbi critici (non so, però, se queste discussioni possano risvegliarne) proprio in coloro che nell'Esecutivo guidano la strategia antimafia. Si tratta di cambiare scenario. Uno degli aspetti da affrontare riguarda il coordinamento dei servizi della polizia giudiziaria, toccato in una parte del decreto-legge. Signor sottosegretario Ruffino, faccio sempre delle facili profezie in materia e ricordo che quando si discusse dell'Alto commissario per la lotta contro la mafia dissi proprio da questi banchi che non sarebbe servito a niente. Chiedevamo poteri di coordinamento reali; chiedevamo, tra l'altro, che l'Alto commissario dipendesse dal Presidente del Consiglio poichè la sua collocazione istituzionale alle dipendenze del Ministero dell'interno non poteva conferirgli un potere tale da coordinare uffici dipendenti da altri Ministeri (mi riferisco, ad esempio, all'Arma dei carabinieri). Fummo facili profeti. Quale potere di coordinamento ha mai esercitato l'Alto commissario per la lotta contro la mafia? Nessuno, e queste norme ne sono la dimostrazione. Si tenta ora un altro coordinamento delle varie forze di polizia che andrà anch'esso a vuoto, poichè si tratta di un tentativo inutile. Infatti, già nella riforma della pubblica sicurezza era previsto un dipartimento per la pubblica sicurezza alle dipendenze del Ministero dell'interno che aveva tra i propri compiti quello del coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia e quindi sia della polizia giudiziaria che della pubblica sicurezza. Vi è poi il comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, che ha compiti di coordinamento, mentre non ha il compito di fornire informazioni ai magistrati di sorveglianza. Altrettanto è previsto a livello provinciale, con il potere di coordinamento attribuito al prefetto. Che senso ha, dunque, introdurre altri poteri di coordinamento del genere?

Mi risparmio e vi risparmio altre puntuali osservazioni su singole materie, alcune delle quali hanno già visto dei miglioramenti in sede di Commissione mentre altre sono state rimesse all'Aula; mi riferisco, ad esempio, ad una maggiore razionalizzazione nell'istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti.

Voglio, quindi, concludere dicendo che il mio giudizio complessivo su questo decreto-legge è negativo, sia per le tecniche normative adottate, sia per i contenuti di politica del diritto; credo inoltre,

purtroppo, che sia le tecniche adottate, sia le politiche del diritto scelte siano vizi ormai endemici dei partiti di Governo e forse anche di altre forze politiche, vizi che se non verranno superati non ci permetteranno di conquistare qualche punto della difficile battaglia contro la mafia.

Presidenza del presidente SPADOLINI

(*Segue* Onorato). In realtà sappiamo che questa battaglia contro la mafia è difficile soprattutto perchè la mafia si è già inserita nel sistema politico e questo decreto-legge dimostra, attraverso troppi segnali, che la strategia antimafia è inefficace proprio perchè non sa estirpare dal suo seno le radici del fenomeno criminoso.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.
Ha facoltà di parlare il relatore.

CASOLI, *relatore*. Signor Presidente, con il suo consenso e con il consenso dei colleghi sarò brevissimo anche perchè la discussione che si è svolta questa mattina aveva già avuto un'ampia estensione in Commissione. Ringrazio i colleghi Misserville, Battello, Corleone ed Onorato che sono intervenuti e che hanno sostanzialmente ribadito le osservazioni avanzate in Commissione, alle quali già in quella sede ho ritenuto di dare una risposta, certamente non esauriente e non persuasiva tanto che la quasi totalità degli argomenti avanzati in Commissione sono stati riproposti in quest'Aula.

Come ho fatto presente nella mia relazione, che è di sostanziale adesione a questo provvedimento e soprattutto alle motivazioni che lo sottendono, ci sono indubbiamente nel testo proposto dal Governo delle smagliature; ma sono smagliature comprensibili che non inficiano la validità del provvedimento nel suo complesso e soprattutto non inficiano l'obiettivo che il provvedimento stesso vuole raggiungere. Siamo del resto in presenza di una reiterata volontà del Governo di avvalersi di questo strumento per utilizzarlo contro la deliquenza organizzata; siamo, infatti, alla quarta presentazione di un provvedimento che ha visto una diffusa e serrata discussione per tre volte alla Camera dei deputati, una discussione che non è stata senza risultato perchè rispetto alla stesura originaria sono state apportate delle sensibili modifiche migliorative nel senso richiesto da più parti. Allo stesso modo non si è mancato di fare tesoro di una sia pur breve esperienza attuativa, che con la verifica della concreta applicazione del provvedimento ha offerto la possibilità di apportare dei correttivi.

Pertanto, di fronte a questa precisa volontà del Governo, credo che il Parlamento non possa sottrarsi all'approvazione di un provvedimento sul quale l'Esecutivo gioca molte delle sue carte per disporre di efficaci strumenti di lotta contro la criminalità organizzata. Al di là della valutazione del Governo – a titolo personale, ma anche a nome dei colleghi che in questo senso si sono espressi in Commissione – ritengo

che si tratti di un provvedimento che indubbiamente avrà dei risvolti positivi.

Certamente esso è perfettibile, ma sono sicuro che gli strumenti che il provvedimento stesso prevede saranno di efficacia sicura in ordine all'obiettivo che si intende perseguire.

È vero, sono state apportate modifiche ad istituti che magari hanno raccolto in altri periodi un consenso generalizzato. Mi riferisco alla legge Gozzini in particolare, legge che però non è stata stravolta, ma corretta alla luce di un'esperienza che, più di qualunque disquisizione teorica, ne ha dimostrato i limiti applicativi, gli inconvenienti. Del resto non dobbiamo dimenticare che viviamo in un periodo particolarmente difficile, non tale certo da motivare legislazioni speciali, ma sicuramente tale da giustificare degli attenti provvedimenti di emergenza, proprio a fronte del fallimento di alcune disposizioni, eccessivamente liberali e che avevano la loro giustificazione nel periodo in cui sono state emanate ma che, alla luce dell'esperienza concreta acquisita, hanno rivelato dei limiti.

Sono stati apportati allora correttivi ad istituti che avevano denunciato dei limiti, ma non è stato affatto stravolto il sistema giudiziario italiano, non sono state stravolte le finalità e le strutture portanti di alcune leggi, come quella antimafia, che è richiamata nel testo e che viene opportunamente modificata. Come dicevo sono stati invece apportati dei correttivi che consentiranno di serrare delle maglie laddove queste siano apparse eccessivamente permeabili. Sarà poi l'esperienza, anche in questo caso, che ci aiuterà, se necessario, ad apportare eventuali correttivi. Liquidare questo provvedimento *tout court*, in modo così drastico, così radicale, come è stato fatto da alcuni di coloro che sono intervenuti sia in questa sede sia in Commissione, mi sembra eccessivo anche perchè molte volte le critiche provengono proprio da chi ha accusato il Governo di scarsa efficienza, di incapacità nel condurre efficacemente la lotta contro la mafia e contro la delinquenza organizzata in generale e soprattutto ha lamentato la eccessiva permeabilità di istituti, come quello dell'appalto di opere pubbliche, attraverso i quali passano troppo facilmente flussi finanziari che, invece di essere diretti verso una destinazione fisiologica, finiscono talvolta per ingrossare le fonti di finanziamento delle associazioni criminose e criminali.

Non si può, quindi, da una parte rimproverare l'inefficienza di un apparato che ha purtroppo strumenti limitati e dall'altra, una volta che questi strumenti vengono predisposti, sia pure con i limiti che tutti gli strumenti hanno, rovesciare il ragionamento e, in nome di garanzie che non vengono poi scalfite nella loro essenzialità ma solo corrette, gridare allo scandalo perchè si sarebbero sovvertiti immortali princìpi di libertà.

Ritengo che accanto ai princìpi di garanzia dobbiamo ricordarci anche che esiste un principio di responsabilità. Non sono i cittadini veramente liberi, rispettosi della legge quelli che si lamentano di eventuali, ulteriori limitazioni; sono le organizzazioni delinquenziali, coloro che violano sistematicamente la legge a dolersi che vengano apposti nuovi limiti alle loro attività criminose.

Ciascuno è liberissimo di esprimere i propri punti di vista, ed è giusto anzi che lo si faccia in un corretto scambio dialettico; a me sembra però che sia opportuno mantenere anche una linea di coerenza laddove esigenze primarie, sotto gli occhi di tutti, reclamano la predisposizione di strumenti efficaci di lotta contro la criminalità organizzata e non.

Mi auguro che questo decreto-legge, sia pure con alcuni miglioramenti, alcune modificazioni (tra l'altro sono venute proposte di modifica dalla stessa Commissione), venga sollecitamente approvato, perchè credo che il bilanciamento degli aspetti positivi sia sicuramente favorevole.

Ringrazio in particolare il collega Misserville che, pur avendo svolto un costruttivo esame critico del testo del decreto-legge, tuttavia ha concluso preannunciando il voto favorevole suo e del suo Gruppo di fronte, appunto, a questa specie di carta di credito che viene affidata al Governo affinchè faccia buon uso di questo strumento, che è sicuramente efficace e migliorativo.

Chiedo scusa ai colleghi se non entro nel merito di tutte le loro osservazioni: avevo detto prima che ad alcune di esse erano già state date risposte in Commissione; avremo comunque occasione, allorchè si discuteranno l'articolato e i singoli emendamenti, di approfondire alcuni aspetti sicuramente interessanti che sono stati sollevati.

Vorrei soltanto tranquillizzare il collega Corleone il quale, a proposito dell'articolo 15, ha fatto delle osservazioni che forse sarebbero state pertinenti se fosse rimasto lo stesso testo originariamente presentato alla Camera dei deputati, laddove l'articolo 15 veniva posto come emendamento alla legge n. 142. Prima di tutto, come emendamento a questa legge, vi era una disarmonia di carattere formale, proprio prevedendo la stessa legge n. 142 la modificabilità soltanto con un apposito procedimento e con un provvedimento di legge ordinaria, non quindi con lo strumento del decreto-legge; ma opportunamente si è modificato il testo di questo articolo 15, non facendolo più emendamento alla legge n. 142 ma emendamento alla «legge antimafia» del 1990: quindi ha una sua collocazione autonoma, non si colloca nel sistema normativo introdotto dalla legge n. 142, ma ha una sua autonomia concettuale e normativa, per cui la preoccupazione che questa norma non potesse applicarsi alla Sicilia, proprio una delle regioni verso la quale va dolorosamente l'attenzione di noi tutti mi pare infondata: anche la Sicilia mi sembra essere compresa, come tutte le altre regioni d'Italia, nella previsione di questo articolo 15 che, come ripeto, non emenda più la legge n. 142 ma assume una valenza autonoma come norma di carattere generale.

CORLEONE. Dunque avevo ragione.

CASOLI, *relatore*. Avrebbe avuto ragione se lei avesse fatto questo discorso alla Camera dei deputati: ma siccome lei, anche per nostro gradito desiderio, siede ancora sui banchi del Senato, probabilmente la sua osservazione, pertinente altrove, non è pertinente nel Senato della Repubblica.

Così come ho indicato nella relazione, nella quale mi sono sforzato, se possibile, di non esprimere pareri personali ma di fare più o meno (credo: chiedo scusa se non ci sono riuscito, ma l'intendimento era quello) una fotografia dei lavori che si erano svolti in Commissione, la mia raccomandazione è che si giunga finalmente e rapidamente alla conversione di questo decreto-legge con alcune modifiche, che sicuramente saranno apportate. Ci troviamo di fronte ad un atto di volontà politica reiteramente manifestato dal Governo e di fronte alla constatazione che si tratta di un provvedimento che ha sicuramente degli aspetti positivi e che fornisce alle forze dell'ordine, alla magistratura, all'ordinamento amministrativo in generale dei validi strumenti di lotta contro la mafia nella sua estrinsecazione delinquenziale diretta, ma anche contro quella subdola infiltrazione che si verifica nei gangli della pubblica amministrazione.

Raccomando di licenziare questo provvedimento, non tanto invocando precedenti o analogie di altri Stati non certo meno democratici del nostro; ma laddove il Governo, di fronte a situazioni di emergenza di questo tipo, dimostra la volontà politica di portare a conclusione la conversione in legge di un decreto-legge, penso che il Parlamento debba responsabilmente offrire al Governo tale possibilità.

Per queste ragioni ho concluso la mia relazione raccomandando a questa Assemblea di apportare gli eventuali emendamenti che essa dovesse ritenere opportuni, ma senza stravolgere la sostanza del provvedimento e soprattutto senza allungare in modo indefinito i tempi di approvazione, il che porterebbe veramente ad una svalutazione della funzione legislativa dal momento che si arriverebbe addirittura alla quinta reiterazione del provvedimento. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

RUFFINO, *sottosegretario di Stato per l'interno.* Signor Presidente, farò solo alcune brevissime osservazioni sia perchè la relazione scritta del senatore Casoli e la sua replica sono state esaustive – desidero anzi ringraziare il senatore Casoli per il suo intelligente impegno nel portare avanti questo decreto-legge –, sia perchè altri aspetti che sono stati oggetto di censure e di rilievi critici da parte dei colleghi negli interventi di questa mattina saranno trattati nella replica del sottosegretario Castiglione più specificamente competente sul problema.

Una prima osservazione: fra gli impegni del nuovo Governo ha acquisito carattere assolutamente prioritario quello della lotta alla criminalità organizzata. Il presente decreto-legge che, come è stato detto e ripetuto, viene reiterato per la quarta volta, si inserisce in un quadro organico di provvedimenti che il Governo ha predisposto per contrastare la criminalità organizzata. Basterebbe pensare alla modifica della legge Rognoni-La Torre, alla legge n. 162 sulle sostanze stupefacenti, alla lotta ai sequestri di persona, ai termini di durata della custodia cautelare, alla protezione di coloro che collaborano con la giustizia, a questo provvedimento sulla criminalità organizzata, o al provvedimento all'esame della Camera dei deputati sul riciclaggio del

denaro proveniente da attività illecite per contrastare la criminalità, che ha raggiunto, certo, livelli di particolare pericolosità.

Desidero soffermarmi soprattutto su tre aspetti: in primo luogo, il capo IV, concernente le disposizioni in tema di armi. Ritengo che il testo votato dalla Commissione, comprendente anche alcune modifiche, sia chiaro. Tuttavia ho avuto occasione lunedì scorso alla Camera dei deputati di rispondere ad alcune interrogazioni presentate da diversi Gruppi politici nelle quali veniva sottolineata la gravità della vendita all'asta di armi avvenuta al tribunale di Locri. In quella circostanza abbiamo avvertito che vi è certamente ancora una difficoltà interpretativa fra la legge Reale e la legge n. 110 del 1975 relativa alle armi; infatti, proprio perchè l'articolo 33 della legge sulle armi non risulta esplicitamente abrogato dalla legge Reale, con una circolare del Ministero di grazia e giustizia si è ritenuto di autorizzare la vendita all'asta anche delle armi. Ho riferito questo fatto per dire che presenterò, a nome del Governo, un emendamento soppressivo affinchè sia abrogato, a scanso di ogni equivoco, l'articolo 33 della legge n. 110 del 1975, per evitare che una interpretazione di tal genere possa creare situazioni non certo opportune e, comunque, censurabili sotto molti profili.

Cosa si è cercato di ottenere con il coordinamento dei servizi di polizia giudiziaria? Quel processo di collaborazione e di coordinamento costruttivo tra le forze dell'ordine dei vari corpi. A tal proposito il senatore Onorato ha sollevato qualche perplessità, ma credo che egli stesso si auguri di non essere profeta in questa materia.

Debbo dire che lo sforzo principale posto in essere dal Ministero dell'interno, in collaborazione con quello di grazia e giustizia, è di arrivare a questo coordinamento, indispensabile sia sul piano investigativo, sia su quello operativo, sia soprattutto su quello dei concreti risultati. (*Interruzione del senatore Onorato*).

Collega Onorato, l'impegno del Ministero dell'interno si è estrinsecato in misura rilevante nel predisporre il Piano territoriale di coordinamento delle varie forze dell'ordine, attuato inizialmente in nove province italiane ed esteso recentemente, per iniziativa del ministro Scotti, a tutto il territorio nazionale. I risultati ottenuti attraverso queste iniziative, svolte con la collaborazione dei questori, dei comandanti dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, sul piano operativo e su quello investigativo sono molto interessanti.

Anche l'ultima operazione compiuta, con la conseguente liberazione della persona sequestrata, è certamente frutto di un impegno e di un controllo maggiore del territorio da parte delle forze dell'ordine. Si auspica sempre un maggiore coordinamento, considerato giustamente lo strumento indispensabile per contrastare in modo deciso la criminalità. Credo di poter dire che stiamo percorrendo la strada che dovrebbe portarci a proficui risultati.

Il Capo VIII del decreto-legge, oggi al nostro esame, prevede nuove disposizioni in materia di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa. L'articolo 14, che è stato oggetto di censure, prevede, viceversa, la costituzione «di un'apposita unità specializzata istituita dal presidente della giunta regionale» relativa all'espletamento delle procedure relative ad appalti di opere pubbliche. Si tratta di un'unità

specializzata della quale le province, i comuni, i rispettivi consorzi, le unioni di comuni e le comunità montane possono avvalersi, per cui credo che sia uno strumento estremamente utile per determinare situazioni di sempre maggiore legalità, di maggiore trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa.

Sempre per questi motivi, e per assicurare l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa, si è proposto di costituire il comitato, previsto dall'articolo 17 che di fatto ha già realizzato a Milano dei risultati molto positivi. Si spera, quindi, di poterne raggiungere altri sull'intero territorio nazionale.

Il Governo è quindi grato alla Commissione giustizia per il sollecito lavoro che essa ha svolto, ringrazia i senatori Misserville, Battello, Corleone ed Onorato che, sia pure attraverso interventi e rilievi critici, hanno fornito un contributo al miglioramento di questo decreto-legge e si augura che il provvedimento venga convertito in legge in modo sollecito e rapido. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, il sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia, senatore Castiglione, ha chiesto di poter intervenire per la replica nella seduta pomeridiana.

Rinvio pertanto al pomeriggio il seguito della discussione.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,10*).

Allegato alla seduta n. 531

Procedimenti relativi ai reati previsti dall'articolo 96 della Costituzione, trasmissione di decreti di archiviazione

Con lettera in data 29 maggio 1991, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha comunicato, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, che il Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'articolo 96 della Costituzione, costituito presso il suddetto Tribunale ha disposto, con decreto in data 24 maggio 1991, l'archiviazione degli atti relativi all'esposto-denuncia del signor Giuseppe Lo Mastro nei confronti del deputato Remo Gaspari, nella sua qualità di Ministro per la funzione pubblica *pro tempore*.

Disegni di legge, assegnazione

Il seguente disegno di legge è stato deferito

– in sede deliberante:

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

«Modifiche ed integrazioni alla legge 11 dicembre 1975, n. 627, sul reclutamento dei sottufficiali della Guardia di finanza» (2869) (*Approvato dalla 4ª Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

Nella seduta di ieri, la 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) ha approvato il disegno di legge: «Interventi per la realizzazione di itinerari ciclabili e pedonali nelle aree urbane» (1572-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Governo, trasmissione di documenti

Il Ministro del tesoro, con lettera in data 15 giugno 1991, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468,

come sostituito dall'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, la relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1991 e situazione di cassa al 31 marzo 1991 (*Doc.* XXXV, n. 16).

Detto documento sarà inviato alle Commissioni permanenti 5ª e 6ª.

Corte dei conti,
trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti

Il Presidente della Corte dei conti, con lettera in data 14 giugno 1991, ha trasmesso, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione sulla gestione finanziaria del Centro sperimentale di cinematografia, per gli esercizi dal 1986 al 1989 (*Doc.* XV, n. 197).

Detto documento sarà inviato alle competenti Commissioni permanenti.

Corte dei conti, registrazioni con riserva

La Corte dei conti, con lettera in data 17 giugno 1991, ha trasmesso, in osservanza al disposto dell'articolo 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, l'elenco delle registrazioni con riserva effettuate nella seconda quindicina del mese di maggio 1991, accompagnato dalle deliberazioni e dagli allegati relativi (*Doc.* VI, n. 14).

Detto documento sarà inviato alla 1ª e alla 7ª Commissione permanente.