

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

X LEGISLATURA

ATTI PARLAMENTARI

RESOCONTI STENOGRAFICI

DELLE SEDUTE DELLA

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

**SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

(Legge 23 marzo 1988, n. 94, modificata con legge 27 luglio 1991, n. 229)

ANNI 1987-1992

VOLUME IV

R O M A

TIPOGRAFIA DEL SENATO

57ª SEDUTA

MERCLEDÌ 13 FEBBRAIO 1991

Presidenza del presidente CHIAROMONTE*La seduta inizia alle ore 15,45.***DISCUSSIONE DEL DOCUMENTO CONCERNENTE L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 15 NOVEMBRE 1988, N. 486, ISTITUTIVA DELL'UFFICIO DELL'ALTO COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLA LOTTA CONTRO LA DELINQUENZA DI TIPO MAFIOSO**

PRESIDENTE. Nel corso della riunione della Commissione del 23 marzo 1990, dedicata al problema del coordinamento dell'attività delle forze dell'ordine, il Presidente del Consiglio, onorevole Giulio Andreotti, ci invitò a elaborare riflessioni e anche eventuali proposte di revisione della legge sui poteri dell'Alto commissariato antimafia. Noi accettammo subito questo invito e decidemmo di costituire un apposito gruppo di lavoro. Data l'importanza e il rilievo della questione, decidemmo anche che tale gruppo di lavoro fosse costituito dall'Ufficio di presidenza e dai capigruppo.

Abbiamo ascoltato il prefetto Vincenzo Parisi, capo della Polizia di Stato; il generale Antonio Viesti, comandante dell'Arma dei carabinieri; il generale Luigi Ramponi, comandante della Guardia di finanza; il prefetto Domenico Sica, Alto commissario. Da queste audizioni, e anche dalle discussioni che si sono svolte in varie riunioni della Commissione, e negli ultimi mesi nel gruppo di lavoro che costituimmo, abbiamo ricavato un documento che in verità si limita a fare un inventario dei diversi problemi che sono emersi soprattutto dalla stessa esperienza dell'attività dell'Alto commissario. Abbiamo constatato, nell'Ufficio di presidenza allargato ai capigruppo, che non era possibile elaborare un documento che fosse espressione dell'intera Commissione. Nè riteniamo opportuno che, su questa questione che è assai delicata, la Commissione si divida su documenti di maggioranza e minoranza, anche perchè - voglio ricordarlo - la Commissione espresse un parere positivo unitario alla legge approvata dal governo nell'autunno del 1988 sui poteri dell'Alto commissario.

Riteniamo che la cosa migliore che possiamo fare sia quella di pubblicare il documento che abbiamo elaborato (con i limiti e i criteri che ho prima detto), insieme al resoconto stenografico di questa seduta, comprensivo anche di interventi scritti che eventualmente colleghi oggi assenti - o anche colleghi presenti che non intendano però parlare in

questa seduta - vogliono farci pervenire. Questa è la proposta che faccio a nome dell'Ufficio di presidenza e dei capigruppo

La proposta viene approvata.

PRESIDENTE. Do lettura del documento, che del resto ho già inviato nei giorni scorsi a tutti i colleghi

«L'istituto dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza di stampo mafioso ha subito nel tempo notevoli cambiamenti sia dal punto di vista strutturale che funzionale, per cui non appare superfluo ripercorrere brevemente l'evoluzione dell'istituto ed esaminarne alcuni aspetti peculiari.

Nel 1982, di fronte ai sempre più elevati livelli di pericolosità e di aggressività della criminalità mafiosa anche nei confronti delle più alte autorità istituzionali preposte a contrastarla (in ultimo omicidio Dalla Chiesa), il governo ed il Parlamento emanarono una serie di provvedimenti normativi ritenuti più idonei ed incisivi nella lotta alla mafia. Si approvava, infatti, la legge Rognoni-La Torre, che si caratterizzava principalmente per l'introduzione, nel sistema normativo, della fattispecie del reato di associazione per delinquere di tipo mafioso e delle misure di prevenzione patrimoniale nei confronti dei soggetti indiziati di appartenere ad organizzazioni mafiose, e si definivano, con il decreto-legge 8 settembre 1982, n. 629, convertito nella legge 12 ottobre 1982, n. 726, i contorni istituzionali della nuova figura dell'Alto commissario, quale organo alle dirette dipendenze del ministero dell'interno, delegato a svolgere poteri di coordinamento tra l'azione delle forze di polizia e quelle degli altri organi amministrativi centrali e locali.

Dopo una prima fase di attività accompagnata da iniziali consensi, motivati da certi segnali di novità, consistenti soprattutto nella strategia di stimolare la collaborazione di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, l'ufficio dell'Alto commissario a causa della sua ibrida collocazione istituzionale e delle notevoli difficoltà ad esercitare le proprie funzioni e competenze in assenza di autonome strutture, era andato via via decadendo, fino ad esercitare soltanto una attività meramente burocratica senza alcuna incidenza sul fenomeno mafioso, come segnalato dalla stessa Commissione parlamentare antimafia nella sua relazione alle Camere del 5 ottobre 1987.

Contestualmente, l'inarrestato processo di penetrazione negli apparati pubblici e di inquinamento dell'economia da parte delle organizzazioni mafiose, la loro disponibilità (conseguita in massima parte col traffico di stupefacenti) di mezzi e risorse sempre più ingenti e di tecnologie sempre più sofisticate, la degenerazione dei rapporti etico-culturali, sociali e politici e delle condizioni di vita in sempre più vaste aree del Mezzogiorno ed, infine, la sfida lanciata allo Stato attraverso l'uccisione anche di altri suoi fedeli servitori (omicidio giudice Saetta) determinarono, nell'autunno 1988, l'emergenza di aggiornare gli strumenti normativi apprestati nel 1982, rivelatisi del tutto insufficienti.

Si pervenne, così, al disegno di legge governativo, che, dopo un ampio dibattito, incentrato in entrambi i rami del Parlamento in

massima parte sulla collocazione istituzionale dell'Alto commissario, venne trasfuso nella legge 15 novembre 1988, n. 486.

Con tale provvedimento si operava la scelta politica di ridisegnare i poteri dell'Alto commissario e di potenziare la funzione di «intelligence» e quelle facoltà finalizzate ad arricchire, con adeguata organizzazione e dotazione di personale, mezzi e risorse finanziarie, le conoscenze e le informazioni preliminari necessarie per approfondire la dinamica di fenomeni mafiosi e per attivare operazioni coordinate da parte di tutte le forze di polizia.

Dopo circa due anni di applicazione di una legge varata sull'onda dell'emergenza, e l'amara constatazione che le organizzazioni di tipo mafioso hanno mantenuta inalterata la loro pericolosità, aggirando gli ostacoli ed i mezzi di contrasto frapposti alla loro espansione e conquistando un sempre più vasto controllo del territorio, è venuto il momento di fare una disamina delle questioni e dei problemi sorti in questi anni, di avviare un processo di revisione critica dell'istituto dal momento che, come ha riconosciuto lo stesso Alto commissario Sica nel corso di una delle sue audizioni nella Commissione parlamentare antimafia, egli non è riuscito ad operare il coordinamento delle forze di polizia e degli organi amministrativi locali e nazionali, cui è demandata la lotta alla criminalità organizzata.

Del resto, è pressochè generalmente riconosciuto che l'eccezionale concentrazione e la commistione nella figura dell'Alto commissario di poteri che spettano, secondo i tradizionali principi del diritto pubblico, alla magistratura e ad organi con funzioni di prevenzione, di sicurezza ed ordine pubblico, di investigazione e di polizia giudiziaria, hanno determinato confusioni e anche conflitti.

Si avanzano, con questo documento, varie ipotesi di lavoro per una rilettura della legge.

È da decidere, in via preliminare, se abolire l'istituto, mirando a rafforzare gli organi ordinari, deputati a contrastare la criminalità organizzata.

Una proposta intermedia è quella di eliminare l'ufficio dell'Alto commissario, ma di mantenerne le funzioni che vanno però ridistribuite agli organi cui spettano istituzionalmente. Secondo tale proposta, la funzione di coordinamento delle forze di polizia va ricondotta ad una autorità politica, individuabile nel Ministro dell'interno o in un suo sottosegretario, mentre le funzioni di investigazione preventiva (accessi, controlli, ispezioni in uffici della pubblica amministrazione, eccetera,) nonchè le funzioni di supporto alle indagini di carattere giudiziario vanno attribuite ad un servizio antimafia, posto o all'interno del dipartimento di pubblica sicurezza (strutturato sul modello del servizio centrale antidroga) o fuori di esso, alle dirette dipendenze del Ministro dell'interno o dell'organo cui compete il coordinamento. Tale servizio dovrebbe essere diretto a rotazione da un funzionario del ministero dell'interno, da un ufficiale dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza.

In relazione alla scelta di fondo, se cioè abolire o mantenere l'Alto commissario, i vertici delle forze di polizia, interpellati dalla Commissione, hanno concordemente riferito che reputano l'Alto commissario uno strumento, non solo utile ma importante per un'efficace azione di

contrasto delle grandi organizzazioni criminali. Una decisione di superamento dell'Alto commissariato sarebbe inteso come una diminuzione di quell'impegno che tutte le forze politiche, culturali e sociali richiedono al governo ed al Parlamento contro la criminalità organizzata.

Non si può fare a meno però di attuare una nuova definizione legislativa dei poteri e delle competenze dell'Alto commissario, con la chiarificazione dei suoi rapporti con altri organi dello Stato (Ministro dell'interno, magistratura, forze di polizia, altre autorità amministrative).

Il problema del coordinamento rimane uno dei punti essenziali della strategia antimafia.

Anche altri paesi occidentali, come ad esempio gli Stati Uniti d'America, hanno individuato come obiettivo prioritario una più forte attività di coordinamento tra le varie strutture federali impegnate nella lotta al crimine organizzato ed hanno di conseguenza creato organismi operativi formati da persone altamente specializzate provenienti da varie «agenzie», che collaborano, ciascuno con la propria professionalità, al raggiungimento di risultati prefissati.

Nel corso dei lavori preparatori e della discussione della legge n. 486 del 1988, tutte le forze politiche posero l'esigenza di valorizzare al massimo le funzioni di coordinamento dell'Alto commissario. Da alcune parti fu posta in discussione l'opportunità di far dipendere l'Alto commissariato dal Ministro dell'interno, dato che taluni degli organismi da coordinare come i carabinieri, la Guardia di finanza, i servizi di sicurezza civili e militari, non sono inseriti nella struttura del ministero dell'interno.

Lo stesso Alto commissario, sentito dalla Commissione in ordine al problema del coordinamento, ha lamentato la carenza di strumenti legislativi per risolvere concretamente il problema, non potendo considerarsi risolutivo, anche se utile, lo strumento delle conferenze interprovinciali per l'ordine pubblico. L'Alto commissario ha auspicato, inoltre, l'attribuzione di ulteriori poteri come quello di risoluzione dei conflitti in tema di duplicazioni di indagini, e addirittura di sospensione di quelle che possono compromettere altre indagini in corso da parte di differenti forze di polizia o dello stesso Alto commissario.

In tema di coordinamento occorre fare alcune precisazioni. Se è vero che la legge di riforma della pubblica sicurezza individua chiaramente nel Ministro dell'interno l'autorità responsabile della «direzione e dell'alto coordinamento delle forze di polizia», è pur vero che la lotta alla mafia non può affrontarsi come un semplice problema di ordine pubblico e che tale coordinamento, puntuale sotto il profilo formale, data la presenza di tutti i vertici delle forze dell'ordine in organismi collegiali (Consiglio Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza) che dovrebbero coadiuvare l'azione del ministro, non appare egualmente efficace sotto il profilo sostanziale. È facile constatare, attraverso l'esame dei verbali, la vaghezza e la mancanza di coordinate iniziative operative a livello locale da parte dei Comitati Provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. Non può quindi meravigliare che l'Alto commissario non riesca ad attuare quel coordinamento che è difficile anche per il Ministro dell'interno, dal quale riceve la delega.

Per quanto riguarda i rapporti tra l'Alto commissario ed i servizi segreti, se è vero che i servizi vengono coinvolti nella lotta alla mafia soltanto per il supporto informativo che possono offrire, è pur vero che il nucleo specializzato di «intelligence», composto da 50 uomini (22 SISDE e 28 SISMI) alle dirette dipendenze dell'Alto commissario, costituisce indubbiamente una nuova e diversa struttura informativa non assoggettata agli obblighi di istituto, tra cui quello di riferire puntualmente sul proprio operato al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza.

La funzione di coordinamento non può efficacemente espletarsi senza una sovraordinazione gerarchica e sarà di difficile attuazione fin quando in Italia la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza sarà affidata a corpi separati l'uno dall'altro, con strutture autonome, servizi informativi indipendenti, con azioni ed iniziative non sempre in sintonia, spinti da uno spirito emulativo, alla ricerca di risultati di cui rivendicare la paternità e di successi significativi sul piano dell'immagine del singolo e del corpo di appartenenza.

Il coordinamento dovrebbe, quindi, essere devoluto ad un organo collegiale di cui facciano parte i ministri (o i sottosegretari all'uopo delegati) titolari dei dicasteri interessati alla strategia antimafia. All'interno di tale organismo si dovrebbero concordare le iniziative operative e dare conseguentemente alle varie forze di polizia le direttive necessarie per il perseguimento degli obiettivi riconosciuti come prioritari, assicurandosi che sul piano operativo tali direttive siano puntualmente eseguite in maniera coordinata. Il medesimo organo collegiale dovrà, inoltre, decidere i conflitti nel caso di contemporanee iniziative operative o di sovrapposizione di indagini da parte di più organi, sospendendo l'azione di uno di essi.

L'Alto commissario, affrancato dai notevoli problemi che comporta l'esercizio di poteri di coordinamento dell'attività di polizia, di prevenzione e di sicurezza, potrebbe svolgere l'importante funzione del coordinamento informativo, i cui risultati di elaborazione e di analisi dovrebbero essere messi al servizio sia dell'organo collegiale cui è affidato il coordinamento politico-amministrativo, sia degli organi di polizia giudiziaria e del pubblico ministero, che, coerentemente con l'impianto normativo del nuovo codice di procedura penale, è l'unico titolare del coordinamento investigativo.

È opinione diffusa che l'Alto commissario dovrebbe costituire un raccordo tra le strutture informative ed operative, il momento di sintesi conoscitiva delle iniziative di polizia e dell'evoluzione del fenomeno mafioso, e che dovrebbe svolgere un'azione di intermediazione, nel senso di raccogliere notizie e distribuirle agli organi operativi, nel pieno rispetto di ciascuna autonomia e senza interferenza alcuna sulle distinte attività e competenze degli organi di polizia e della magistratura. Questo ruolo non contrasterebbe col mantenimento della sua attuale configurazione di organo amministrativo speciale, titolare di particolari funzioni definite dalla legge.

L'Alto commissario verrebbe così a configurarsi, secondo le concordi aspettative dei vertici delle forze dell'ordine ascoltati dalla Commissione, come un organo a strategia globale, cui dovrebbero fare riferimento, pur continuando a mantenere la propria autonomia, tutti

gli organi, gli uffici, le strutture, che in ogni ambito e a qualsiasi titolo sono impegnate nella lotta alla mafia.

Per poter efficacemente realizzare il coordinamento informativo sarebbe necessario che l'Alto commissario disponesse di un quadro completo dal punto di vista informativo, costruito attraverso l'afflusso spontaneo e continuo di tutte le notizie acquisite dei vari organi (Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia di Stato, SISMI, SISDE e magistratura).

Sotto questo profilo i poteri dell'Alto commissario sono carenti e andrebbero potenziati. L'Alto commissario viene normalmente a conoscenza delle indagini già concluse che hanno trovato uno sbocco giudiziario; di contro l'attività investigativa in corso, cioè quella che più avrebbe bisogno di essere coordinata, per evitare iniziative similari, non viene conosciuta con l'adeguata continuità.

In definitiva, bisognerebbe modificare il testo di legge nel senso che l'Alto commissario deve essere informato con tempestività di qualsiasi iniziativa da parte della polizia giudiziaria e della magistratura concernente la criminalità mafiosa, con la facoltà di brevi ritardi strettamente funzionali al compimento di operazioni particolarmente delicate, per le quali il mantenimento del segreto sia essenziale per la loro riuscita.

Questa soluzione non costituirebbe una radicale innovazione sotto il profilo della violazione del segreto delle indagini, dato che l'Alto commissario sarebbe tenuto egualmente al rispetto del segreto: e comunque tale difficoltà era stata già superata dalla legge n. 486 del 1988, che prevedeva la trasmissione dei rapporti di polizia giudiziaria, peraltro scomparsi nell'ottica del nuovo codice, che affida al pubblico ministero sin dal sorgere della notizia di reato la direzione delle indagini.

L'ufficio dell'Alto commissariato, oltre a ricevere informazioni da altri organi, in virtù della legge n. 486 del 1988, è chiamato attualmente ad esplicare una autonoma attività informativa che si sostanzia:

- 1) nell'attività di uno speciale nucleo posto alle sue dirette dipendenze comprendente anche dipendenti del SISDE e SISMI;
- 2) nei colloqui con imputati e condannati detenuti;
- 3) nel contenuto delle conversazioni telefoniche intercettate in via preventiva;
- 4) nell'esito delle attività ispettive condotte a seguito degli accessi presso gli uffici della pubblica amministrazione;
- 5) nell'analisi dei dati forniti dagli istituti di credito e dagli organi centrali e periferici della pubblica amministrazione;
- 6) nell'audizione di persone ai sensi dell'articolo 1-*quinquies*, legge n. 726 del 1982.

I risultati di tale attività informativa diretta, che va raccordata ai fini del coordinamento delle indagini preliminari con l'azione del pubblico ministero, dovrebbero costituire da un lato una struttura servente, erogatrice di un flusso immediato ed ininterrotto di notizie agli organi di polizia giudiziaria o al procuratore della Repubblica competente e, d'altro canto, dovrebbero essere raffrontati, analizzati ed elaborati con le altre informazioni provenienti dagli organi giudiziari.

In tal modo l'attività di coordinamento informativo, che la legge pone come momento essenziale dell'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, verrebbe altamente qualificata, nel senso che si potrebbero individuare incongruenze, ritardi, carenze, senza per ciò stesso interferire indebitamente nelle prerogative di altri organi o poteri dello Stato.

In realtà, occorrerebbe stimolare e favorire con gli opportuni provvedimenti il reciproco scambio di notizie tra l'Alto commissario e gli organi operativi, in modo che entrambi possano disporre, a livello centrale e periferico, ciascuno nelle rispettive competenze, della totalità delle informazioni, avendo cura che l'attività di acquisizione diretta di notizie svolta dall'Alto commissario non produca l'effetto deleterio di interferire nel campo investigativo-operativo spettante ad altri organi.

All'Alto commissario, nella prospettiva del coordinamento informativo, dovrebbe competere soltanto la gestione e l'elaborazione dell'informazione e non un'acquisizione diretta della stessa. Da parte di alcuni si sottolinea l'opportunità che l'Alto commissario mantenga dei servizi operativi autonomi che consentano, avvalendosi di esperienze professionali altamente qualificate, magari provenienti da altre forze di polizia o da altre amministrazioni dello Stato, di avviare indagini a carattere specialistico, altrimenti non esperibili delle forze di polizia locali.

Per quanto riguarda i rapporti con i servizi segreti si è già accennato alle perplessità che desta l'esistenza di un nucleo misto del SISMI e del SISDE funzionalmente dipendente dall'Alto commissario. È evidente il rischio che si crei un terzo servizio informativo, mentre l'Alto commissariato dovrebbe essere soltanto il destinatario delle informazioni acquisite anche dai servizi di sicurezza nella loro piena autonomia.

La facoltà di avere colloqui con i detenuti è certamente uno strumento che può avere applicazione a fini preventivi o per investigazioni preliminari, ma non v'è dubbio che sussista l'esigenza inderogabile di coordinare l'esercizio di tale facoltà con l'azione del pubblico ministero.

In proposito, si auspicerebbe una modifica legislativa che consenta, da un lato, all'Alto commissario di delegare per tale incombenza altri funzionari dipendenti e, dall'altro, al procuratore della Repubblica competente di essere informato dei colloqui coi detenuti e del loro contenuto.

L'esercizio da parte dell'Alto commissario dei poteri di accesso e di iniziativa nel campo degli accertamenti bancari, patrimoniali e finanziari, delle ispezioni in uffici pubblici, delle verifiche di appalti, forniture e finanziamenti pubblici, costituisce uno dei momenti rilevanti nella strategia antimafia come supporto ad investigazioni preliminari, a misure di prevenzione personali e patrimoniali ed ai fini della rimozione di ritardi, omissioni e carenze dei competenti controlli da parte di larghi settori della pubblica amministrazione.

L'attività informativa diretta dell'Alto commissario va naturalmente adeguata ai principi ispiratori del nuovo codice di procedura penale, che ha disegnato la figura del pubblico ministero come il *dominus* delle indagini preliminari

Con l'abrogata normativa processuale il procuratore della Repubblica doveva far precedere l'indagine nei confronti di ogni inquisito dalla comunicazione giudiziaria, dato che l'attività istruttoria che ne seguiva era paragiurisdizionale, nel senso che assumeva piena validità ai fini probatori, una volta apprestate all'indiziato tutte le garanzie di difesa previste dall'istruttoria formale. Da qui l'esigenza di attribuire ad un organo come l'Alto commissario la possibilità di svolgere indagini in via preliminare, antecedentemente all'inizio dell'istruttoria sommaria del pubblico ministero, svincolate da qualsiasi formalità, comunicazione o avviso.

Col nuovo codice di procedura penale tale esigenza è venuta meno poichè il procuratore della Repubblica può svolgere qualsiasi indagine a carattere preliminare, ma è l'unico organo ad avere poteri di indirizzo, direzione e coordinamento delle indagini medesime. Da ciò discende che, qualora l'attività investigativa autonoma porti l'Alto commissario ad accertare l'esistenza di una notizia di reato, immediatamente deve scattare il suo obbligo di informare gli organi di polizia giudiziaria competenti o la magistratura. Dopo la comunicazione della *notitia criminis* ogni ulteriore attività d'indagine dovrebbe essere preclusa, ovvero subordinata a incarico o delega del pubblico ministero competente.

La facoltà riconosciuta all'Alto commissario di ritardare la comunicazione delle informazioni e degli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reati, riconosciuta in casi eccezionali per i servizi segreti, ma soltanto per il conseguimento delle loro finalità istituzionali, mal si concilia con la funzione di coordinamento investigativo-operativo di cui è titolare esclusivo il procuratore della Repubblica.

Pertanto, sarebbe il caso di sopprimere la facoltà di differire l'obbligo di comunicare la *notitia criminis* al pubblico ministero competente, imposto dagli articoli 321 e 347 del codice di procedura penale agli organi di polizia giudiziaria.

D'altro canto, dovrebbe poter essere consentito sia al procuratore della Repubblica che ai dipendenti organi di polizia giudiziaria di accedere ai dati informativi del Centro elaborazione dati del ministero dell'interno e dell'ufficio dell'Alto commissario. Anzi si potrebbe utilizzare tale facoltà di accesso per tentare di realizzare forme, seppur iniziali, di coordinamento degli uffici di procura di tutta Italia, tramite la creazione presso il suddetto centro di un archivio informatico generale dei soggetti investiti da indagini, consultabile da parte di tutti gli organi di polizia giudiziaria, oltre che dai magistrati inquirenti.

In tema sempre di coordinamento va posta nel debito risalto l'opinione del Comandante generale della Guardia di finanza, secondo il quale per realizzare un efficace e completo coordinamento informativo e soprattutto operativo è indispensabile che tutti gli elementi di conoscenza convergano ad un unico vertice dal quale far emanare lo sviluppo coordinato delle diverse attività operative.

Secondo tale prospettazione nella figura dell'Alto commissario sarebbe opportuno polarizzare le funzioni di coordinamento informativo, mentre un parallelo ufficio di procura della Repubblica avrebbe l'esclusiva competenza a conoscere e coordinare in campo nazionale

l'azione della magistratura inquirente contro le manifestazioni di criminalità organizzata di tipo mafioso.

Tale configurazione, anche se difficile da accettare sotto il profilo istituzionale, sarebbe, ad avviso di molti, una soluzione capace di offrire una risposta unitaria all'azione delle aggregazioni criminali, di consentire un travaso fluido, costruttivo e completo di notizie ed una efficace e coordinata attività investigativa della magistratura.

Nell'ottica di una revisione legislativa, sarebbe opportuno estendere all'Alto commissario e al personale dipendente la possibilità, sinora inspiegabilmente esclusa, ma conferita alla polizia giudiziaria, di mantenere segreta l'identità dei loro informatori, tranne nell'ipotesi di reati diretti all'eversione dell'ordine costituzionale.

Per quanto concerne la materia della protezione dei pentiti, si rimanda al contenuto della relazione annuale (1989) della Commissione sull'argomento, ripreso dal disegno di legge n. 2281 presentato al Senato il 5 giugno 1990.

Secondo l'impostazione di tale progetto, e per evitare confusioni di ruoli e privilegiati rapporti coi «pentiti», l'Alto commissario dovrebbe avere la funzione di organo esecutivo delle misure di protezione (nuovo domicilio, cambio di identità, eccetera), deliberate da apposita commissione.

Tra le attività di acquisizione di informazioni da parte dell'Alto commissario, una trattazione particolareggiata meritano le intercettazioni telefoniche preventive per il pericolo che si vulneri in modo significativo il sistema di garanzie procedurali, che costituiscono per i cittadini un irrinunciabile patrimonio comune di libertà, di civiltà e progresso.

È concordemente ed unanimemente riconosciuto dalla magistratura e dalla polizia giudiziaria che le intercettazioni telefoniche, ed ancor più le intercettazioni ambientali introdotte dal nuovo codice di procedura penale, costituiscono un efficace mezzo di ricerca di elementi di prova a carico di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

Di contro, tutto l'impianto normativo della vigente legge processuale penale è ispirato dall'esigenza primaria di garantire la sfera di libertà ed i diritti dei singoli, che potrebbero essere seriamente compromessi da una utilizzazione disinvolta dello strumento delle intercettazioni telefoniche disposte al di fuori di qualsiasi ipotesi di reato.

Occorre, quindi, trovare un giusto punto di equilibrio tra le opposte esigenze.

L'istituto delle intercettazioni telefoniche preventive, già previsto dall'articolo 226-*sexies* del codice di procedura penale abrogato, non compare nel nuovo, che agli articoli 266-271 disciplina soltanto le intercettazioni volte a ricercare la prova di un reato già commesso.

Al fine di evitare che l'abrogazione del citato articolo 226-*sexies* portasse nocumento anche all'attività di prevenzione contro la delinquenza mafiosa, il legislatore ha inserito fra le norme di coordinamento del nuovo codice di procedura penale (decreto-legge 28 luglio 1989, n. 271) l'articolo 226, secondo il quale il potere di intercettazione telefonica preventiva continua a rimanere in vigore per l'Alto commissario.

A parte la discussione, pur importante e delicata, circa la necessità della delega del Ministro dell'interno all'Alto commissario per singoli atti, secondo taluno indispensabile sotto il profilo della legittimità della richiesta di intercettazione preventiva al procuratore della Repubblica, ovvero circa l'autonomo o derivato potere di richiesta da parte dell'Alto commissario, rimane incontrovertibile, anche se singolare, che l'Alto commissario, e soltanto lui, ha mantenuto il potere di richiesta di intercettazione in materia di prevenzione della delinquenza mafiosa, mentre il Ministro dell'interno non ha più tale potere nemmeno nei casi di pericolo di eversione dell'ordine costituzionale.

Da tutto ciò deriva che l'Alto commissario è senza dubbio titolare del potere di richiedere al procuratore della Repubblica le intercettazioni telefoniche tendenti a controllare che le persone nei cui confronti sia stata applicata una delle misure di prevenzione, non continuino a porre in essere attività o comportamenti analoghi a quelli che hanno dato luogo all'applicazione della misura di prevenzione, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 646 del 1982 (Rognoni-La Torre). Esistono, oltre a questo, altri casi in cui al procuratore della Repubblica è demandato il potere di disporre delle intercettazioni telefoniche, e precisamente i casi di urgenza e le ricerche di latitanti (articoli 267 e 295 del codice di procedura penale). In entrambi i casi, in mancanza del provvedimento di convalida da parte del giudice per le indagini preliminari entro 48 ore, si determina l'effetto della inutilizzabilità delle intercettazioni ai fini probatori.

Dal complesso delle norme citate si trae quindi la conclusione che il legislatore non si è preoccupato tanto di togliere al pubblico ministero in ogni caso il potere di intercettazione, quanto, coerentemente all'impianto generale del codice ed alla concezione dell'accusa come elemento di parte, di sancire la inutilizzabilità ai fini probatori del contenuto delle conversazioni intercettate dal procuratore della Repubblica. Non si riesce a comprendere perchè tale potere di intercettazione possa essere attivato soltanto a richiesta dell'Alto commissario e non autonomamente dal procuratore della Repubblica, che è l'organo cui è affidato il coordinamento e la direzione delle indagini preliminari, naturalmente anche per i fatti connessi ai delitti mafiosi.

Non v'è dubbio che le intercettazioni telefoniche preventive, essendo espressione di un potere comunque eccezionale ed uno strumento utilizzabile soltanto per la lotta alla criminalità di tipo mafioso, deve essere sottoposto a controllo, per garantire che il sacrificio da parte del cittadino dei diritti di libertà e riservatezza costituzionalmente garantiti, avvenga soltanto in quei casi in cui ciò sia indispensabile.

L'Alto commissario, sentito dalla Commissione anche su tale argomento, ha richiesto, per una più efficace utilizzazione dello strumento, un ampliamento dei suoi poteri ed in particolare che gli sia concessa la facoltà di avvalersi, per la materiale esecuzione delle operazioni di intercettazione, di personale alle sue dipendenze, lamentando, oltre a problemi di segretezza, in ogni caso la carenza di un diritto all'ascolto delle conversazioni, che possa essere esercitato contestualmente o almeno successivamente, al fine di avere contezza immediata dei risultati dell'intercettazione sia per il proseguimento delle indagini, che per dare il dovuto valore ad elementi, talvolta criptici, che nessun

significato possono assumere per l'ascoltatore non interessato alle investigazioni.

In effetti, la procedura delle intercettazioni telefoniche preventive, desunta per rinvio recettizio dall'articolo 226-*sexies* del codice di procedura penale abrogato, prevede che l'Alto commissario, avanzata la richiesta, riceva la copia del verbale delle operazioni (cosiddetto brogliaccio di ascolto), che contiene non la trascrizione integrale delle conversazioni, ma soltanto il contenuto e l'argomento delle comunicazioni intercettate.

Da parte di molti, però, si ritiene che le richieste dell'Alto commissario non possano essere accolte alla luce dell'auspicata collaborazione con la magistratura inquirente e con gli organi di polizia giudiziaria, sia sotto il profilo del travaso continuo e reciproco di informazioni, che della preferibile utilizzazione di servizi operativi delle forze di polizia per le indagini preliminari.

Inoltre, non sarebbe possibile affidare le operazioni di intercettazione, la cui esecuzione è demandata dalla legge ad ufficiali di polizia giudiziaria, al personale dell'ufficio dell'Alto commissario, che non ha tale qualifica.

Le intercettazioni telefoniche preventive soggiacciono, comunque, ad un sistema di controllo da parte del procuratore della Repubblica, che, se ben applicato, potrebbe essere rigido ed idoneo a garantire la riservatezza dei cittadini che non rientrino nei circuiti criminali.

Innanzitutto il provvedimento autorizzativo (articolo 15 della Costituzione) deve essere adeguatamente motivato e da ciò si desume che sulla richiesta formulata dall'Alto commissario il pubblico ministero può esercitare un potere discrezionale di rigetto.

Anche se, in mancanza di un reato e di un procedimento penale, il sindacato non può cadere sugli indizi che giustificherebbero l'intercettazione prevista dagli articoli 266-271 del codice di procedura penale, non par dubbio che il magistrato possa pretendere la compiuta esposizione nella richiesta avanzata dall'ufficio dell'Alto commissario dei motivi di sospetto circa la probabile commissione di uno dei delitti di cui all'articolo 380 del codice di procedura penale e delle ragioni che rendano indispensabile l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, in relazione alla probabile acquisizione di elementi positivi per le indagini in corso.

Naturalmente, la richiesta di proroga delle intercettazioni dovrà esporre le ragioni del perdurare delle condizioni che avevano giustificato l'originario provvedimento.

Le richieste dell'Alto commissario dovranno quindi essere corredate oltre che da argomentazioni, da riferimenti oggettivi e circostanze di fatto emerse da attività informativa precedentemente compiuta, idonei a giustificare una prognosi di pericolosità e di prevenzione.

Inoltre, secondo l'attuale disciplina la richiesta è soggetta a due limiti:

può concernere solo le conversazioni telefoniche e non anche le comunicazioni tra presenti introdotte dal nuovo codice, per le quali si prevede «una attività criminosa in atto» (articolo 266 del codice di procedura penale);

non è consentita per le conversazioni e comunicazioni dei difensori, consulenti tecnici e loro ausiliari, nè per quelle tra i medesimi e le persone da loro assistite.

Per quanto riguarda gli impianti, si possono utilizzare soltanto quelli installati presso la Procura della Repubblica o, su provvedimento motivato, quelli di pubblico servizio o in dotazione della polizia giudiziaria.

Le registrazioni delle conversazioni devono essere trasmesse al procuratore della Repubblica che ha autorizzato le operazioni, il quale evidentemente, oltre a divenire il custode delle stesse, può esercitare un controllo sulla legittimità delle operazioni medesime e sulla rispondenza tra le intercettazioni autorizzate e quelle effettuate.

Nel caso, poi, in cui dalle intercettazioni emergesse una notizia di reato, le stesse dovrebbero essere immediatamente interrotte, per il ricorso alla procedura prevista per le intercettazioni sottoposte alla autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, regolate dagli articoli 266 e seguenti del codice di procedura penale.

In sintesi le linee di intervento legislativo sull'attuale disciplina dell'istituto dell'Alto commissario, dovrebbero riguardare:

1) la ridefinizione dell'ambito dei poteri di coordinamento tra gli organi di polizia e gli organi amministrativi centrali e periferici sul piano della prevenzione e del controllo del territorio.

Tale tipo di coordinamento potrebbe essere attribuito ad un organo collegiale (Comitato interministeriale), presieduto dal Presidente del Consiglio, al quale partecipino tutti i ministri interessati alla strategia globale contro le organizzazioni criminali (interno, difesa, finanze, giustizia), per concordare direttive, iniziative operative, obiettivi prioritari, per dirimere conflitti tra le forze di polizia o altre autorità amministrative, per controllare l'esecuzione delle direttive in maniera coordinata.

2) La restrizione della delega del Ministro dell'interno all'Alto commissario limitatamente al coordinamento informativo, con compiti di analisi del fenomeno mafioso, di elaborazione delle informazioni raccolte, di individuazione di obiettivi prioritari, di consulenza del comitato, di cui al punto 1), di supporto degli organi di polizia giudiziaria e della magistratura, che rimane titolare del coordinamento delle indagini.

3) Il potenziamento dell'apparato informativo dell'ufficio dell'Alto commissario, realizzando un collegamento diretto, che garantisca un flusso omogeneo e continuo di informazioni, con gli uffici provinciali antimafia esistenti presso la prefettura e le segreterie dei Comitati provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica, che vanno dotati di personale altamente qualificate e con spiccata professionalità nell'ambito dell'attività anticrimine. Le previste relazioni bimestrali dovranno essere redatte secondo moduli che consentano la gestione elettronica e l'elaborazione dei dati.

A tal fine le forze di polizia operanti in provincia devono informare tempestivamente i predetti uffici di tutte le operazioni attinenti a fenomeni di tipo mafioso e concernenti la criminalità organizzata

Il pubblico ministero deve informare senza ritardo l'Alto commissario dell'inizio di procedimenti penali comunque connessi a delitti di tipo mafioso e trasmettere gli atti ritenuti utili.

4) L'obbligo dell'Alto commissario di fare denuncia senza ritardo e per iscritto al pubblico ministero o ad un ufficiale di polizia giudiziaria (articolo 331 del codice di procedura penale) dei reati perseguibili d'ufficio, di cui ha notizia a causa o nell'esercizio delle sue funzioni.

Ogni ulteriore attività d'indagine va subordinata a delega del pubblico ministero competente, al quale dovrà riferire l'esito senza ritardo.

5) La facoltà per l'Alto commissario e per il personale posto alle sue dipendenze di mantenere il segreto circa i nomi dei loro informatori, tranne nel caso di reati diretti alla eversione dell'ordinamento costituzionale (facoltà riconosciuta agli organi di polizia giudiziaria dagli articoli 203 e 204 del codice di procedura penale).

6) L'abrogazione del terzo comma dell'articolo 1-ter legge 15 novembre 1988 n. 486, dato che la materia della protezione dei «pentiti» dovrà essere regolata in maniera organica con apposita legge.

Secondo la Commissione dovrebbe valere anche per l'Alto commissario la precauzione, suggerita anche per i magistrati, che le misure di protezione siano attuate da organo diverso da quello che raccoglie le dichiarazioni dei «pentiti».

7) La possibilità da parte dell'autorità giudiziaria, per esigenze connesse a procedimenti penali o di misure di prevenzione e da parte delle autorità di polizia, specificamente delegate dal Ministro dell'interno, di accedere ai dati raccolti presso la sezione speciale del Centro Elaborazione Dati del ministero dell'interno e presso l'ufficio dell'Alto commissario, istituito per l'analisi e la raccolta di informazioni attinenti ai fenomeni di tipo mafioso, alle armi ed alle sostanze stupefacenti.

8) L'estensione della facoltà di avere colloqui con i detenuti, anche all'estero, a funzionari dipendenti dell'Alto commissario e da questi all'uopo delegati, previa comunicazione e successiva relazione al pubblico ministero competente del contenuto dei colloqui».

GUALTIERI. Accolgo il suo invito a restare nel tema indicato e ad esprimere attraverso un documento scritto il parere dei singoli Gruppi politici più che delle singole persone appartenenti a questa Commissione.

Desidero fare una premessa: vorrei considerare l'analisi sull'istituzione dell'ufficio dell'Alto commissario non staccata dal contesto generale della politica, dell'ordine pubblico e della sicurezza in Italia. La struttura dell'Alto commissariato non è a sè stante ma è inserita in un sistema che deve assicurare al cittadino la sicurezza.

Il principio di fondo, signor Presidente, è che all'ordine pubblico e alla lotta alla criminalità è preposto il Ministro dell'interno. I cosiddetti corpi separati (1 carabinieri dipendono dal ministero della difesa, il Corpo della Guardia di finanza dal ministero delle finanze) funzionalmente sono alle dirette dipendenze e sotto l'autorità del ministero dell'interno per quanto riguarda la lotta alla criminalità e gli interventi in materia di ordine pubblico.

Dico questo perchè varie proposte portano a non far rientrare nella responsabilità che io considero unica del Ministro dell'interno i problemi di repressione della criminalità e mirano a trasferirla su vari comitati ministeriali, ai fini di coordinamento. Ritengo che non sia opportuno moltiplicare i comitati, dividere le responsabilità; il problema è quello di fare chiarezza sui compiti e sulle responsabilità, di far assumere a ciascuno le responsabilità di propria competenza. Pertanto, sono contrario alla creazione di comitati interministeriali per affrontare i problemi dell'ordine pubblico e della sicurezza, dividendo le responsabilità.

Per quanto riguarda la struttura generale che presiede all'ordine pubblico e alla lotta alla criminalità, si sa - forse faccio osservazioni banali - che la polizia è divisa in polizia giudiziaria e polizia di prevenzione.

Attualmente, si rilevano problemi enormi con riferimento soprattutto alla polizia giudiziaria. Infatti, dalla lettura delle relazioni dei procuratori generali per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, ho potuto constatare che tra le questioni sollevate sono state prevalenti quelle connesse all'insufficienza, alla limitatezza e, per così dire, allo sfascio della polizia giudiziaria. Fatta eccezione per il procuratore generale Mancuso, nessuno ha invece sollevato problemi sull'esistenza dell'Alto commissariato per la lotta contro la mafia.

L'organismo che presiede all'attività di prevenzione della grande criminalità è invece la Criminalpol. In questo campo vi sono molti settori in crisi. Del resto, chiunque viaggi in treno, di notte, sa che i treni sono una sorte di «luoghi perduti», dove il cittadino è abbandonato a se stesso. Ciò è dovuto al fatto che la polizia ferroviaria è in crisi sia sotto il profilo degli organici sia sotto il profilo delle possibilità di intervento. Altri gravi problemi investono la polizia cosiddetta di confine.

Ulteriori problemi sono stati poi determinati dall'istituzione della «polizia antidroga»; essa, infatti, deve adeguarsi alla nuova legislazione, tuttora in fase di rodaggio. Si è parlato, a suo tempo, di un coordinamento da attuarsi mediante l'adozione di sistemi di rotazione o attraverso l'istituzione di nuovi comitati. La lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti è stata affidata, con decreto, al generale Soggiu; ciò significa che non si intende seguire, per il momento, il sistema della rotazione annuale, che tra l'altro è un nonsenso nella lotta contro la droga e lo sarebbe ancora di più se applicato ad altre attività, come, ad esempio, quella di coordinamento dei reparti. Quello della rotazione annuale e dell'istituzione di nuovi comitati è, a mio avviso, il peggior sistema che si possa adottare ai fini del raggiungimento degli scopi prefissati.

Mi soffermerò ora sull'utilizzazione dei servizi di sicurezza da parte dell'Alto commissario. È stato ricordato che i servizi forniscono numerosi addetti alle strutture dell'Alto commissariato, non certo per l'espletamento di attività burocratiche, ma per lo svolgimento di compiti funzionali. Personalmente, sono contrario all'utilizzazione, da parte dell'Alto commissario o di altre strutture, di uomini dei servizi di sicurezza. Sono, invece, dell'avviso che i servizi di sicurezza devono svolgere i compiti che sono loro propri: quelli di spionaggio e di

controspionaggio. C'è una frase che l'onorevole Andreotti cita e scrive spesso: sono scontento dei servizi di sicurezza perchè mi danno sempre notizie sui curdi e non mi danno mai notizie sui mafiosi. È abbastanza assurdo, perchè i servizi di sicurezza sono chiamati a dare informazioni sui curdi, mentre non hanno alcuna funzione da svolgere nell'ambito della lotta contro la mafia e dell'individuazione dei mafiosi.

La situazione odierna trae origine dall'errore commesso quando furono istituiti i nuovi servizi di sicurezza. Infatti, quando se ne discusse, l'onorevole Andreotti voleva che vi fosse un solo servizio, mentre l'onorevole Moro voleva che ve ne fossero due. Prevalse poi la tesi dell'onorevole Moro e furono istituiti due servizi. Poi, fu la volta dell'onorevole Cossiga (allora non ancora Presidente della Repubblica), il quale complicò ulteriormente le cose, poichè invece di dividere i servizi di sicurezza in servizi di spionaggio e di controspionaggio li divise (unico esempio in Europa e nelle nazioni occidentali) sulla base degli interessi protetti; infatti, l'uno si occupa della sicurezza democratica del Paese, mentre l'altro si occupa di quella militare ed ambedue finiscono per pestarsi vicendevolmente i piedi, dato che non si sa quale sia il confine tra sicurezza democratica e sicurezza militare. I servizi di sicurezza devono essere divisi in servizi di spionaggio e di controspionaggio; le loro attività devono avere confini molto rigidi e ben delimitati. Devono essere realmente segreti e non apparire quotidianamente sulla stampa e chi li dirige non deve rilasciare dichiarazioni. Ritengo si sia commesso un tragico errore consentendo che i servizi di sicurezza dovessero fare anche da struttura portante dell'Alto commissariato per la lotta contro la mafia. Del resto, si commise un errore già quando De Francesco, mantenendo la direzione del SISDE, portò duecento uomini del SISDE nell'Alto commissariato. Le abitudini, diciamo così, non sono cambiate ed oggi c'è ancora un'intromissione (a mio avviso, illegittima) dei servizi di sicurezza nell'Alto commissariato per la lotta contro la mafia.

Tale è il quadro normativo ed organizzativo, che si deve tener presente, della lotta contro la criminalità organizzata, che si sbaglia a ritenere che debba essere condotta soltanto attraverso l'Alto commissariato.

Ho a suo tempo manifestato perplessità circa l'istituto dell'Alto commissario; le ho mantenute dopo i primi atti. Non posso dimenticare, tra l'altro, che uno che era in corsa per diventare capo della polizia mi disse: se diventerò capo della polizia, per prima cosa scioglierò l'Alto commissariato; quella stessa persona non divenne poi capo della polizia, ma accettò l'incarico di Alto commissario.

Ma poi si verificò una situazione drammatica che ci indusse a modificare la legislazione allora vigente, e così procedemmo ad una revisione dei poteri dell'Alto commissario e, nelle varie sedi parlamentari, chiedemmo l'istituzione di un Alto commissariato «forte». Ne derivò l'istituzione di un Alto commissariato con poteri ampi ed abbreviati, con una capacità operativa meno soggetta a vincoli. Ora, nel dire «meno soggetta a vincoli» bisogna fare molta attenzione, poichè si è, per così dire, sul filo del rasoio.

Sono state sollevate, al riguardo, numerose obiezioni formali. Il procuratore generale Mancuso ha sempre, pignolescamente e formali-

sticamente, attaccato l'Alto commissariato riferendosi alla fuoriuscita dei suoi poteri rispetto ai poteri ordinari. Ora, quello dell'Alto commissario non è un istituto ordinario, ma un istituto di carattere eccezionale, che non si svincola dalla legge, ma ha poteri abbastanza svincolati rispetto alle procedure. La misurazione pignola e formalistica dei poteri dell'Alto commissario è in contrasto con quanto abbiamo voluto, proprio perchè si vuol far rientrare l'Alto commissario stesso nell'ambito dal quale noi lo facemmo uscire per attribuirgli più forti poteri. Così non sarebbe stato, del resto, se non vi fosse stato bisogno di una struttura di carattere eccezionale.

Per quanto riguarda le intercettazioni telefoniche preventive, è noto che gran parte della lotta contro la criminalità organizzata, in tutti i paesi del mondo e soprattutto negli Stati Uniti d'America, viene oggi condotta attraverso questo sistema, come pure attraverso quello delle videoregistrazioni.

Ho avuto un lungo colloquio con il procuratore Giuliani, che poi è stato nominato consulente del governo (non so se lo sia poi diventato) ed egli mi ha detto che tutto ciò che fanno si basa in gran parte su intercettazioni telefoniche. A tale proposito, è anche uscito un libro molto interessante, intitolato «*Vatican connection*» (la connessione vaticana), dal quale si evince che la più grande inchiesta sul denaro sporco è stata fatta per due anni esclusivamente su intercettazioni telefoniche.

Dobbiamo renderci conto che non possiamo lottare contro la mafia se eliminiamo i poteri per farlo. Inoltre, noi abbiamo creato un codice che si basa sulla testimonianza dibattimentale, e ciò in quattro regioni dove il testimone vivo è una rarità statistica: il testimone che si reca a testimoniare oralmente in aula in Sicilia non esiste.

Signor Presidente, concludo il mio intervento riferendomi al contenuto della pagina 4 della relazione che ci è stata consegnata. Questa relazione recita: «I vertici delle forze di polizia, interpellati dalla Commissione, hanno concordemente riferito che reputano l'Alto commissario uno strumento non solo utile, ma importante per un'efficace azione di contrasto delle grandi organizzazioni criminali. Nell'attuale clima di ulteriore attacco eversivo nei confronti di rappresentanti di corpi e poteri dello Stato, la Commissione ritiene che una decisione di superamento dell'Alto commissariato sarebbe inteso come una ulteriore diminuzione di quell'impegno che tutte le forze politiche, culturali e sociali richiedono al governo e al Parlamento contro la criminalità organizzata». Signor Presidente, mi associo a questo giudizio e lo pongo alla base del mio intervento.

VIOLANTE. Signor Presidente, la bozza della relazione che è stata presentata rappresenta un utile sforzo per disporre di una piattaforma delle possibili soluzioni al problema di una ristrutturazione-revisione dell'istituto dell'Alto commissario. Tuttavia, questo documento, per come è stato presentato, cioè per il fatto di dare una gamma di possibili soluzioni senza fare sostanzialmente una scelta tra queste (così come non doveva fare perchè - come il Presidente ci ha spiegato - è una piattaforma) non può essere il documento da presentare al Parlamento. Sulla base di quel documento e della discussione che stiamo svolgendo

(se il Presidente lo ritiene opportuno) gli uffici potranno stendere un secondo testo; se tale testo corrisponderà al consenso della maggioranza, allora potrà essere presentato al Parlamento.

Una relazione su questa materia, signor Presidente, non può prescindere da tre questioni, che non sono contenute e non dovevano essere contenute in questo testo. La prima questione riguarda il giudizio su come abbia funzionato l'istituto dell'Alto commissariato dopo tre anni. Evidentemente dobbiamo proporre una valutazione di correzione e di integrazione, dopo aver valutato come ha funzionato. Noi non facciamo un discorso astratto; un giudizio che guardi alla realtà ma riesca ad essere positivo. Si era pensato che quella istituzione (parlo appunto dell'istituzione e non della persona) potesse funzionare per il coordinamento, per un'accelerazione delle indagini, per un maggiore approfondimento delle investigazioni; purtroppo non è stato così. Se dovessimo valutare a che punto sia la lotta alla mafia oggi rispetto a tre anni fa, dovremmo dire che il punto è molto più basso: la mafia è certamente più forte e ciò non solo per colpa dell'Alto commissariato. Ma il rafforzamento della mafia significa che quella struttura non ha dato i risultati che pensavamo di raggiungere. Come stavo dicendo non parlo dell'Alto commissario, ma di Alto commissariato, perchè non voglio fare un discorso sulle persone. Abbiamo votato per quest'istituto pensando che potesse costituire il perno di un'azione rinnovata ma così non è stato. Il senatore Gualtieri sostiene che i ministri non hanno funzionato, ma il partito a cui egli appartiene non ha cessato di dare la fiducia a quei ministri. Noi a quei ministri la fiducia non l'abbiamo data e quindi sotto tale profilo siamo tranquilli.

Il punto di fondo è che quell'istituto non ha permesso il raggiungimento degli obiettivi che doveva perseguire. Non si può non partire da tale aspetto per poi considerare complessivamente l'intera questione. Inoltre, esso è stato coinvolto anche in scandali fastidiosi e preoccupanti, determinati da una considerevole mole dei poteri esercitabili senza controllo. Non mi riferisco soltanto ai poteri di tipo istituzionale, ma anche a quelli di spesa. Non so se sia mai stata fatta una valutazione del bilancio complessivo di questo ente e del rapporto costi-benefici della spesa.

La seconda questione che non è stata curata - nè poteva esserlo - in questo documento, riguarda il radicale mutamento del quadro istituzionale dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Nel vecchio codice di procedura penale il pubblico ministero era un soggetto fortemente legato alle indagini formali, per cui si sentiva il bisogno di istituire un organo di polizia potente e non formalizzato: questo avrebbe dovuto essere l'Alto commissariato.

PRESIDENTE. Questo aspetto in parte è stato affrontato nella relazione, quando si parla del rapporto con i poteri della magistratura e con il nuovo codice di procedura penale.

VIOLANTE. Signor Presidente, questo problema incide direttamente sulla struttura dell'Alto commissariato. Per quale motivo? Oggi abbiamo un pubblico ministero con libertà d'azione, non vincolato a modalità formali e con funzioni di coordinamento della polizia giudi-

ziaria come è stato esplicitato in un recente decreto-legge. Il problema della investigazione informale, e del coordinamento delle indagini è oggi risolto con la nuova figura del pubblico ministero.

La terza questione riguarda le innovazioni legislative che sono intervenute in questo periodo. Mi riferisco in particolare alla legge n. 55 sugli appalti e ai due decreti-legge sulla criminalità, attualmente all'esame della Camera dei deputati, che incidono in modo significativo sulle funzioni dell'Alto commissariato. Se presentassimo in Parlamento una relazione piena di valutazioni su come ha funzionato l'istituto, su come il nuovo codice incide sui suoi poteri e sulle sue funzioni, su come vi incide il complesso delle successive innovazioni legislative presenteremmo una relazione priva di quella utilità cui tutti miriamo.

Nell'ambito della Commissione giustizia, aggiungo, è stato approvato un emendamento che istituisce le sezioni regionali della Corte dei conti, segno che stiamo superando l'emergenza e ci stiamo indirizzando verso un'ordinarietà delle forme di controllo.

Non si può intervenire sull'istituto dell'Alto commissariato senza tener conto del mutamento istituzionale che si sta verificando. Tra l'altro questa valutazione complessiva è tanto più necessaria perchè, se non ricordo male (e chiedo ai colleghi di aiutarmi) l'Alto commissario sta per terminare il proprio mandato.

Prima di valutare l'opportunità di istituire un altro Alto commissario oppure di modificare l'istituto, insisto sulla necessità di una valutazione complessiva. Sulla base di questa premessa, se guardassimo alle funzioni complessive dell'Alto commissario (come erano all'origine e come oggi queste funzioni sono ripartite su altri soggetti o divise con altri soggetti) saremmo aiutati nel definire se sia ancora utile oggi quel tipo di figura. Il primo tipo di funzione lo possiamo definire di informazione, di investigazione e di acquisizione di prove. Queste funzioni oggi sono tutte riconducibili nettamente alla figura istituzionale della procura della Repubblica in base al nuovo codice di procedura penale. Proprio per questo, signor Presidente, il Gruppo PCI-PDS non condivide il tipo di impostazione che è stata data alle intercettazioni telefoniche dell'Alto commissario. Queste intercettazioni avevano un senso nel vecchio codice; dopo il nuovo codice, il fatto che permanga la norma in capo all'Alto commissario di chiedere l'intercettazione telefonica non ha più alcun senso. Capisco che le autorità di polizia possano chiedere le intercettazioni perchè fanno il loro mestiere quando chiedono di estendere al massimo il potere di investigazione, ma sta a noi fare una fredda valutazione per vedere se i tipi di potere come strutturalmente esistenti oggi sono sufficienti per raggiungere quel tipo di finalità.

La seconda questione, più volte emersa, è quella della esecuzione dei provvedimenti. Più volte abbiamo letto che gli arresti sono stati effettuati attraverso uomini dell'Alto commissariato. L'Alto commissariato non è stato istituito per questo, per l'esecuzione dei provvedimenti basta l'autorità di polizia giudiziaria e, se la polizia giudiziaria non ha un numero di uomini sufficiente si eleveranno i suoi organici, ma il compito dell'Alto commissariato non è certo quello di procedere agli arresti.

Supporto per l'autorità giudiziaria: sappiamo che a volte l'Alto commissariato effettivamente ha svolto - specie in Calabria, se non ricordo male - funzioni di supporto alle indagini di polizia giudiziaria indette dalla magistratura, nel senso che la magistratura ha chiesto all'Alto commissario di distaccare degli uomini per alcune indagini specifiche. Per fare queste indagini non c'è bisogno di un Alto commissario. Questo è un compito che può svolgere una qualsiasi autorità di polizia una volta che abbia - come dirò fra poco - gli uomini e le funzioni.

Resta, ora, il problema del coordinamento sotto due profili: quello operativo e quello informativo.

I colleghi ricorderanno che il coordinamento operativo era il terreno sul quale fin dall'origine si scelse quella figura per il coordinamento e devo dire che, a detta dello stesso Alto commissario, il coordinamento non è stato fatto. Nel primo incontro che avemmo con il dottor Sica egli stesso rinviò il discorso chiedendo un po' di tempo perchè manifestava alcune difficoltà. L'ultima volta che è venuto in questa sede ripeté che quel punto non era stato ancora realizzato. Quindi, il coordinamento operativo non esiste, mentre non sarebbe del tutto errato se l'altro coordinamento, quello investigativo, lo facesse l'Alto commissario. Alcuni spunti contenuti in questa relazione potrebbero costituire l'Alto commissario come una sorta di procuratore nazionale per la giustizia, figura che non esiste nel nostro ordinamento e che è eversiva dell'ordinamento costituzionale.

Il coordinamento informativo d'altra parte, sulla base dell'ultimo decreto legislativo che il governo ha fatto in attuazione dell'articolo 7 della legge delega per il codice di procedura penale, è previsto in misura più adeguata rispetto al passato. Oggi è scritto che ciascun procuratore della Repubblica deve informare il procuratore generale delle indagini che ha in corso in relazione ad una serie di reati, che sono quelli che ci interessano, e il procuratore generale, se riscontra che ci sono delle mancanze di coordinamento, immediatamente mette in comunicazione i singoli magistrati che agiscono; resta un problema quando le questioni avvengono tra diverse procure generali. Qui insistiamo con la nostra proposta, quella cioè di una banca dati nella quale inserire gli elementi essenziali. Questa banca dati, senatore Gualtieri, oggi esiste perchè il CED del ministero dell'interno possiede tutti questi elementi. Il problema è quello di garantire la tempestività dell'inserimento dei dati nel CED e la possibilità di accesso a quei dati che già oggi esiste. Pertanto, non c'è bisogno di fare grandi modificazioni legislative.

A questo punto resta la questione dell'accesso. una volta escluso che informazioni, investigazioni e acquisizioni di prove debbano essere materia dell'Alto commissario, che l'esecuzione dei provvedimenti sia materia dell'Alto commissario, che il supporto dell'autorità giudiziaria sia materia per l'Alto commissario, valutato che il coordinamento operativo non è stato mai realizzato e quello informativo spetta farlo ad altri, rimane la questione dell'accesso. Se guardiamo tale questione così come è costruita, noi vediamo che l'ultima legge fatta su materie affini a questa (la legge n. 55 sugli appalti, articolo 16) dà lo stesso potere di accesso all'Alto commissario e al prefetto. Situazione analoga emerge

sulla base di un decreto-legge in discussione in Commissione giustizia della Camera in ordine a queste due figure: Alto commissario e prefetto. Ora, noi dobbiamo fare una scelta: se si è inserita la figura del prefetto, che è una istituzione ordinaria non è necessario tenere in piedi una figura come l'Alto commissario, figura di emergenza, soltanto per l'accesso. Se riteniamo che i prefetti possano farlo, come stiamo ritenendo sulla base di leggi e decreti-leggi, diciamo chiaramente che il potere di accesso è del prefetto e diciamo anche, signor Presidente, che il prefetto informa il Ministro dell'interno che a sua volta periodicamente informa il Parlamento degli accessi effettuati da ciascun prefetto, non dei risultati, perchè questo è un potere delicato sul quale non è opportuno che il Parlamento faccia una sua generica investigazione.

Proponiamo quindi che l'Alto commissariato sia sostituito da un'altra struttura. Facciamo riferimento ad un coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia presso la Direzione centrale della pubblica sicurezza. Avere presso il Dipartimento della pubblica sicurezza un servizio di coordinamento delle strutture che operi sul modello, più volte richiamato, del Servizio centrale antidroga, che ha funzionato molto bene tanto da essere inserito stabilmente all'interno del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Quindi, signor Presidente, sostituire l'Alto commissario con un servizio ordinario di polizia, sulla base di un indirizzo di fondo, cioè che è l'ordinarietà che assicura il funzionamento stabile dello Stato, non è l'emergenza nè la straordinarietà. Le emergenze si susseguono l'una all'altra senza nessuna possibilità di ordine. Naturalmente, se i colleghi lo riterranno, va fatta una riflessione di tipo diverso e complessiva relativa alle azioni di polizia. Oggi esiste una distinzione profonda sulle materie sulle quali intervengono le polizie, quella che potremmo chiamare criminalità di strada e quella che possiamo chiamare gangsterismo e mafia. Se le medesime forze di polizia devono intervenire su due materie così distinte non c'è dubbio: o si fa una cosa o si fa l'altra; un corpo attrezzato per la criminalità di strada non è attrezzato per i sequestri di persona e i traffici di droga. Un corpo attrezzato per i grandi traffici di droga e per i sequestri di persona non è attrezzato per il resto. Allora, poichè il resto, cioè la criminalità di strada, è un problema politico di grande delicatezza, specie nelle grandi aree metropolitane, non sarebbe male - se i colleghi lo ritengono - fare una riflessione in ordine ad una netta distinzione di funzioni e pensare ad una polizia di tipo regionale che intervenga sulla criminalità di strada, sulla criminalità fisiologica, per così dire, lasciando ai corpi di polizia tradizionali l'intervento sulle grandi forme di criminalità.

Tutto questo, signor Presidente, per dire che noi proporremo una revisione complessiva dell'impianto che qui è stato presentato, con una relazione che indichi scelte molto nette. Se questo non sarà possibile, non possiamo che dissentire nettamente dalla relazione proposta.

FUMAGALLI. A differenza delle conclusioni svolte testè dall'onorevole Violante, debbo dire di trovarmi in linea di massima d'accordo con la relazione, che mi pare molto equilibrata, e d'accordo anche con la proposta avanzata dal Presidente di accompagnare questa relazione con gli interventi dei singoli commissari, data anche la difficoltà, a mio

avviso, di fare una relazione dell'intera Commissione, cercando di mettere d'accordo punti di vista diametralmente opposti come quelli che sono rappresentati qui dall'onorevole Violante e quello che mi sto accingendo ad esporre agli onorevoli colleghi.

Ritengo che sia positivo l'intero impianto della relazione ed alcuni punti in particolare. Per esempio, è molto positivo che la relazione si diffonda, nelle prime pagine, non solo a dare un resoconto storico della istituzione, ma anche a ritenere l'Alto commissario uno strumento efficace di contrasto alla criminalità organizzata nel suo impianto generale, conformemente - del resto - alle affermazioni rese di fronte alla Commissione dai vertici delle forze di polizia.

Occorre certamente una nuova definizione legislativa dell'istituto che però, a mio avviso, non dovrebbe essere indebolito come potrebbe invece sembrare negli auspici, nella volontà di alcuni colleghi che mi hanno preceduto.

Do atto anche di significative proposte di modificazione presenti nella bozza di relazione, utilissime per la funzionalità concreta dell'istituto: per esempio, oggi l'Alto commissario non può delegare ad altri funzionari il suo potere o facoltà di avere colloqui con i detenuti. In un punto della bozza di relazione si prospetta invece la possibilità di consentire all'Alto commissario la delega dell'incombenza di queste funzioni. Vi sono altri diversi punti su cui sono d'accordo; ho segnalato questi due per non andare oltre i tempi consentiti.

Premesso che condivido l'impianto generale della bozza di relazione - e mi rallegro con il relatore che ha avuto il compito di stenderla - vorrei fare alcuni rilievi di carattere critico. Se fossero sviluppate alcune linee in essa accennate potrebbe scaturire un quadro complessivo di indebolimento dell'istituto sul quale non sarei d'accordo. Ciò potrebbe avvenire portando ad estreme conseguenze alcune affermazioni. Il punto più significativo sotto questo profilo, che mi preoccupa e sul quale non sono d'accordo, riguarda la esclusione di ogni possibile potere di coordinamento, da attribuire ad un organo collegiale, al cosiddetto Comitato interministeriale. Sotto tale aspetto ritengo preferibile mantenere l'assetto proposto nella legge di riforma della pubblica sicurezza, che ha individuato nel Ministro dell'interno l'autorità responsabile della direzione e dell'alto coordinamento delle forze di polizia. Non trovo nella bozza di relazione nè in quanto hanno detto i colleghi che mi hanno preceduto motivi validi per alterare la suddetta legge e per introdurre un nuovo istituto, il Comitato interministeriale, che può darsi sia maggiormente rappresentativo essendo appunto interministeriale, ma che a mio avviso sarebbe eccessivamente elefantino. Mi pare, inoltre, che il nuovo organo collegiale non solo finirebbe per indebolire i poteri di coordinamento che sono in capo al Ministro ma esproprierebbe del tutto quello dell'Alto commissario.

Una restrizione della delega del Ministro finalizzata ad attribuire all'Alto commissario solo il coordinamento informativo è un altro aspetto, a mio avviso, da criticare. Alle pagine dieci e undici della bozza di relazione, che costituiscono il punto a mio avviso più delicato, mi è parso di vedere rappresentata l'esigenza di restringere la delega del Ministro all'Alto commissario, nel senso di consentire a quest'ultimo solo il coordinamento informativo, addirittura escludendosi l'acquisi-

zione diretta delle informazioni. Vi scorgo francamente un forte indebolimento dell'istituzione. Se così dovesse essere, l'Alto commissario finirebbe con avere poteri di coordinamento a livello solo informativo (nel senso più restrittivo, cioè potere di analizzare le informazioni) ma non raccoglierle, cioè poteri estremamente ridotti. Non ritengo, signor Presidente, soddisfacente che si pensi di affidare all'Alto commissario soltanto l'analisi delle informazioni e non la raccolta delle stesse con l'individuazione degli obiettivi prioritari, e che si dia all'Alto commissario la funzione di una specie di consulente dell'organo collegiale, del Comitato interministeriale. Su questo punto non sono quindi d'accordo.

Non so se la relazione verrà approvata dalla Commissione o se si rimarrà sulla linea che il Presidente ha suggerito e che condivido. È comunque da considerare che su questa linea il titolare delle indagini e del coordinamento investigativo sarebbe il magistrato inquirente.

Vorrei fare un'altra osservazione sul preteso potenziamento dell'apparato informativo dell'ufficio dell'Alto commissario. Nella bozza di relazione si profila un potenziamento dell'apparato informativo attraverso il collegamento diretto con i comitati provinciali antimafia e l'informatizzazione del flusso di notizie. Su tale potenziamento sono d'accordo ma desidero fare rilevare che esso è già stato attivato. È quindi una conferma di una linea già predisposta. L'innovazione consisterebbe, pertanto, nel potenziamento quantitativo e qualitativo del personale addetto agli organismi periferici, sempre che io abbia letto bene la bozza di relazione. A tale proposito vorrei osservare che le relazioni bimestrali cui si fa cenno, rappresentano la sintesi produttiva dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, costituiti, come è noto, dai massimi responsabili delle forze dell'ordine in ambito provinciale e che, pertanto, debbono essere mantenute. Tuttavia, la stessa bozza di relazione pone in risalto la constatata carenza di questi organismi, denunciandone la vaghezza e la mancanza di coordinate iniziative operative.

Intendo sottolineare questo aspetto perchè pure io sono d'accordo nel dare importanza al collegamento con gli uffici provinciali antimafia anche attraverso l'informatizzazione del flusso di notizie; bisognerebbe però che queste iniziative fossero poi nella realtà concreta davvero operative e presenti.

Desidero evidenziare un altro punto: l'obbligatorietà di una sollecita comunicazione da parte del pubblico ministero all'Alto commissario dell'inizio di procedimenti penali comunque connessi a delitti di tipo mafioso. È una proposta su cui sono d'accordo: non è innovativa e rappresenta una reiterazione di quanto è già stato statuito dall'impianto normativo oggi esistente.

Sono d'accordo che la relazione registri la situazione anche normativa oggi vigente. Tuttavia, se si dovesse arrivare ad un documento della Commissione suggerirei di inserire, laddove già esista, una normativa sufficiente ed adeguata; che non si tratta tanto di una proposta, quanto di una razionalizzazione dell'esistente.

Vengo ora ad un altro aspetto, quello dell'obbligatorietà della denuncia senza ritardo e per iscritto al pubblico ministero o agli ufficiali di polizia giudiziaria, dei reati perseguibili d'ufficio da parte

dell'Alto commissario di cui il medesimo abbia avuto notizia nell'espletamento dell'attività istituzionale. Mi sembra che questa affermazione lo privi di una facoltà che egli stesso ha in base alla legge n. 801 del 1977 (articolo 9, quarto comma), istitutiva dei servizi di sicurezza. Non so fino a che punto sia corretto incidere su questo aspetto, tenuto conto che l'attribuzione che veniva data all'Alto commissario trovava fondamento, a suo tempo, nel riconoscimento del carattere eversivo della criminalità di tipo mafioso. Inoltre, nella bozza di relazione, a pagina 9, nell'esplicitare la necessità di non riconoscere all'Alto commissario tale facoltà del ritardo (in analogia a quanto previsto per i direttori dei servizi) per i reati concernenti la criminalità di tipo mafioso, la medesima autorità viene auspicata per le forze di polizia nei confronti dell'Alto commissario - è scritto nella relazione - «allo scopo di non pregiudicarne la riuscita». Sicchè, a mio avviso, c'è una contraddittorietà nella bozza di relazione che varrebbe la pena di affrontare in termini più trasparenti e concordi.

Per quanto riguarda l'accesso ai dati, su cui si è soffermato a lungo l'onorevole Violante, devo dire che sono in completo disaccordo con l'intervento dello stesso collega Violante. L'accesso, oltre che alla speciale sezione del CED, ai dati raccolti presso l'ufficio dell'Alto commissario, da parte dell'autorità giudiziaria per esigenze connesse a procedimenti penali e a misure di prevenzione, a mio avviso, deve essere mantenuto, poichè rappresenta un momento importante nel sistema della lotta contro la mafia.

Ho ancora alcune osservazioni da fare. Una riguarda la preventiva comunicazione ed il conseguente referto al magistrato competente del contenuto dei colloqui intercorsi tra l'Alto commissario e/o gli altri funzionari dipendenti dallo stesso all'uopo delegati. La comunicazione può essere fatta anche sulla scorta della prefigurata privazione della facoltà di ritardo nella trasmissione di eventuali *notitiae criminis* acquisite. Questa comunicazione ed il conseguente referto, a mio avviso, configurerebbero un appiattimento delle funzioni istituzionali dell'Alto commissario, non aggiungendo nulla a quanto già l'ordinamento consente alla stessa autorità giudiziaria competente.

Fatte queste osservazioni, alcune delle quali molto minuziose, vorrei fare una considerazione di carattere generale. In definitiva, dei punti qualificanti l'attività dell'Alto commissario, e segnatamente di quella informativa, come elencati a pagina 10 della bozza di relazione, rimarrebbe, quale competenza residuale, il solo coordinamento informativo, peraltro con i limiti che ho già segnalato all'inizio del mio intervento, cioè senza neppure la possibilità di acquisizione.

Circa le difficoltà segnalate dalla relazione, di affidare le operazioni di intercettazioni telefoniche (su cui la bozza di documento si pone in modo giustamente cauto e problematico), non ritengo esatto affermare, come si fa in talune parti della bozza di relazione medesima, che l'ufficio dell'Alto commissario non disponga di ufficiali di polizia giudiziaria, poichè mi pare che non sia così. La caratteristica saliente dell'attuale normativa sull'Alto commissario, rispetto alla precedente, non è tanto l'ampliamento dei poteri, quanto una migliore definizione dei poteri stessi che, unita alla possibilità di autonoma raccolta e verifica delle informazioni mediante il nucleo, ne ha consentito il reale

esercizio. A me pare che proprio la migliore definizione dei poteri, data dalla normativa vigente, avendo consentito un esercizio reale delle funzioni dell'Alto commissario (a mio avviso, in modo positivo; ad avviso dell'onorevole Violante, in modo negativo), debba consentire un giudizio di approvazione dell'istituto e non un giudizio di carattere negativo. Perché? A me sembra che l'istituto, così come ha funzionato grazie alla normativa che ciò ha consentito, abbia permesso una ricaduta sulle forze di polizia delle informazioni provenienti da fonti autonome e dalle intercettazioni telefoniche preventive: ricaduta positiva se si vuole dare la massima potenzialità a tutte le forze in campo nella lotta contro la mafia. Non solo: ciò ha rappresentato anche un notevole stimolo alla emulazione delle investigazioni.

La bozza di relazione, laddove priva l'Alto commissario della facoltà di fondere il momento informativo con quello operativo, finisce secondo me, per svuotare l'istituto di contenuto e per ridurlo, nel senso di restringere perfino il coordinamento informativo ad una sorta di banca dati di cui, francamente, forse non c'è neppure bisogno.

Per tutte queste ragioni, se posso essere d'accordo, in linea di massima, sulla bozza di relazione, non posso tuttavia ritenermi soddisfatta per l'indebolimento dell'istituto dell'Alto commissario.

CABRAS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la valutazione che faccio del tema del funzionamento dell'istituto dell'Alto commissario mi porta a considerazioni molto diverse da quelle dell'onorevole Fumagalli e di altri colleghi.

Innanzitutto devo premettere che non considero la relazione su cui stiamo discutendo un documento conclusivo: ritengo che sia una traccia per la discussione e che la procedura proposta dal Presidente (di affidare poi il verbale della discussione alla considerazione del Parlamento) sia la soluzione migliore. Infatti, è difficile trovare su tali valutazioni un comune sentire da parte della Commissione, anche se sarebbe in teoria auspicabile.

La figura dell'Alto commissario è stata introdotta nel 1982, con il decreto-legge del 6 maggio 1982, n. 629, convertito in legge il 12 ottobre 1982, n. 726, come organo delegato a svolgere poteri di coordinamento tra le forze di polizia e di altri organi amministrativi centrali e locali. Questa prima esperienza diede alcuni risultati apprezzabili sul piano informativo. Lo svolgimento delle funzioni dell'Alto commissario incontrò collaborazione da parte degli altri servizi e delle amministrazioni dello Stato nel suo complesso. Con la legge del 15 novembre 1988, n. 486, abbiamo potenziato e profondamente modificato l'istituto dell'Alto commissario. Non abbiamo né razionalizzato né rafforzato alcune dotazioni: abbiamo sicuramente potenziato l'*intelligence*, ma abbiamo introdotto tra le competenze dell'Alto commissario quelle che portavano ad una confusione di poteri, a un ruolo concorrenziale e competitivo con altri organi dello Stato (con la magistratura, con la polizia giudiziaria e con gli stessi servizi di sicurezza). Penso che il Parlamento sia stato un po' apprendista stregone, cioè abbia scatenato alcune conseguenze, non del tutto previste, all'atto di compiere tale scelta.

In questo mio intervento affronterò per primo il problema del coordinamento, su cui si diffonde la relazione e su cui si sono

soffermati molti colleghi. I risultati in materia di coordinamento sono completamente insoddisfacenti per ammissione dello stesso attuale Alto commissario. Tuttavia, l'Alto commissario attribuisce questa delusione alla carenza di poteri e quindi ne invoca di maggiori e soprattutto auspica una ulteriore non irrilevante modifica del ruolo istituzionale dell'Alto commissario. Praticamente la proposta richiede il sovraordinamento rispetto agli altri organi di investigazione, di polizia giudiziaria e di sicurezza, cioè configura un vero e proprio vertice istituzionale nell'azione di prevenzione, di informazione e di coordinamento dell'attività di organismi diversi.

Giustamente l'onorevole Fumagalli si preoccupa di rivendicare la competenza istituzionale del ministero dell'interno, del resto richiamata anche dal senatore Gualtieri, che consiste nella sovrintendenza, a nome del governo, delle attività dell'ordine e della sicurezza pubblica; perciò la prefigurazione di quello che l'attuale Alto commissario riterrebbe necessario per poter effettuare una vera azione di coordinamento dovrebbe indurre a qualche allarme. Penso che sarebbe un terremoto nell'ordinamento dello Stato e soprattutto configurerebbe una concentrazione inusitata di poteri in un solo vertice. L'azione dei prefetti (che sono i presidenti dei comitati per l'ordine e la sicurezza), dei questori, dei comandanti dei reparti investigativi, dei Carabinieri, della Guardia di finanza e della polizia giudiziaria verrebbe di fatto ad essere sottoposta a questo impulso decisionale dell'Alto commissario, a un controllo di fatto, praticamente ad una omologazione, nella lotta alla mafia, al modello fissato dall'Alto commissario.

Dobbiamo pensare che già oggi questo istituto gode di privilegi che sono in contraddizione con le norme che regolano l'attività di altri organismi istituzionali. Non dobbiamo dimenticare che l'Alto commissario ha un nucleo specializzato di *intelligence*, composto da 50 uomini (22 provenienti dal SISDE, 28 dal SISMI) che sono alle sue dirette dipendenze. Noi con questa norma abbiamo introdotto una modifica della legislazione dei servizi segreti. Infatti, si tratta di un terzo servizio segreto che non è regolato come gli altri servizi ed è completamente svincolato dall'obbligo di riferire al Comitato parlamentare per i servizi. Mi sto riferendo alla legge istitutiva; d'altra parte non è detto che le leggi che abbiamo approvato siano al di là di ogni critica. A me non piace e dico il motivo per cui la ritengo errata e pericolosa.

Si tratta di un terzo servizio segreto, oltre a quelli istituzionali, dotato di un bilancio autonomo di decine di miliardi, di cui non deve rendere neanche il sommario conto che invece i servizi segreti debbono al Comitato parlamentare ogni sei mesi (dopo di che i documenti di appoggio vengono distrutti per regolamento). Ci troviamo in questo settore di fronte a quel sovraordinamento gerarchico che l'attuale Alto commissario auspica per dirimere i conflitti di competenza e per superare i disagi dell'autonomia di organizzazione e di iniziativa dei corpi separati.

Ritengo che la concentrazione dei poteri garantirebbe sicuramente una direttiva unica, ma la garantirebbe a prezzo di modifiche non secondarie del profilo costituzionale dell'apparato statale preposto alla sicurezza e all'ordine pubblico. Saremmo, comunque, nella logica di una cultura giuridica dell'emergenza, quella stessa cultura che di fronte

ad un fenomeno circoscritto e destinato a consumarsi in una relativamente breve stagione (come il terrorismo) ha mostrato i suoi difetti, le sue contraddizioni, tanto è vero che poi ha provocato nel Parlamento, come reazione, una legislazione più garantista. Adesso, a proposito dell'Alto commissario, ci si chiede di recedere da questa scelta che è stata la conseguenza anche delle riflessioni che abbiamo svolto sulle leggi di emergenza. Allora mi meraviglio che in una società dove ci si mobilita di fronte a procedimenti giudiziari ritenuti ingiusti, dove si indicano *referendum* per invocare la giustizia giusta, scarso allarme si levi (salvo alcune ferme posizioni di vertici della magistratura che affronterò in seguito) a proposito di tale eccezionale concentrazione di poteri. D'altra parte l'architettura della separazione dei poteri e gli stessi criteri che hanno ispirato le articolazioni tra le differenti e diverse forze dell'ordine hanno radici e motivazioni di diritto e di opportunità politica; non vedo allora per quale ragione queste garanzie debbano essere sospese a proposito della lotta alla criminalità organizzata

Inoltre, vi sono altri segnali allarmanti, effetti preoccupanti e ragioni di inquietudine a proposito di questo istituto introdotto nella nostra legislazione e mi riferisco proprio alla materia delle intercettazioni telefoniche sulle quali non ho il sereno stato d'animo del senatore Gualtieri e dell'onorevole Fumagalli, perchè si tratta di una attenuazione di garanzie connesse ai principi costituzionali della libertà personale e al diritto alla riservatezza. Le intercettazioni preventive, con il nuovo codice, sono state abolite e gli articoli 266 e 271 disciplinano soltanto le intercettazioni volte a cercare le prove di un reato già commesso. Questo potere oggi è rimasto esclusivamente ad un organo dipendente dal potere statale, cioè ad un prefetto dipendente dal ministero dell'interno, sia pure con l'autorizzazione del magistrato. Dobbiamo pensare che nè la magistratura nè lo stesso Ministro dell'interno, da cui dipende praticamente l'Alto commissario, conservano questi poteri di iniziativa. Se questa non è un'anomalia, una contraddizione vistosa, non so trovarne di analoghe nella nostra legislazione

Le stesse intercettazioni richieste al procuratore della Repubblica nei casi di urgenza per la ricerca di latitanti, se non convalidate dal giudice per le indagini preliminari entro 48 ore, sono inutilizzabili ai fini probatori. Quindi, c'è un limite per quell'area di intercettazioni contemplata dal nuovo codice. Allora mi domando il perchè di questo potere esclusivo che autonomamente non è affidabile neanche al procuratore della Repubblica, anche se questo è l'organo che coordina e dirige le indagini preliminari secondo il nuovo codice. L'Alto commissario chiede oggi di proseguire le intercettazioni e di avvalersi, per l'esecuzione, di personale alle sue dipendenze. Questa richiesta di gestione esclusiva e anche un po' diffidente della collaborazione con la magistratura inquirente e con la polizia giudiziaria è, a mio avviso, un ulteriore allarme sulle possibili degenerazioni dell'istituto.

Quindi, le obiezioni sollevate dal procuratore della Repubblica di Roma mi appaiono fondate e la circostanza prova come questo istituto dell'Alto commissario interferisca - anche a giudizio della magistratura - con le sue prerogative; ancor più potrebbe sconfinare se si realizzasse il potenziamento auspicato nel discorso di qualche collega, e sicura-

mente dalle proposte di revisione che l'Alto commissario ci ha esposto nell'Ufficio di Presidenza allargato ai Capigruppo.

Un altro elemento introdotto di fatto è quello relativo al cosiddetto «telefono verde», la linea telefonica riservata con la quale ogni cittadino può fornire rivelazioni, informazioni e richieste d'intervento all'Alto commissario in materia di delitti di mafia. Sempre il procuratore generale della Repubblica di Roma, all'inaugurazione dell'anno giudiziario, ha avuto parole di fuoco contro quella che ha giudicato la «banca parastatale delle delazioni telefoniche anonime». Il procuratore teme l'affermarsi - sono sue parole - «di una polizia di fatto, oggetto materiale apolide nell'ordinamento contro il dettato degli articoli 240 e 330 del codice di procedura penale che bandiscono dall'ordinamento processuale le delazioni e i documenti anonimi» oltre che contro - dice sempre il procuratore della Repubblica di Roma - la dichiarazione dei diritti dell'uomo e la Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo di cui il nostro paese è firmatario.

LO PORTO. Anche contro il codice Rocco.

CABRAS. Penso, quindi, che fonti irresponsabili, senza alcuna forma di garanzia, non procurino nè qualità nè attendibilità alle notizie. Si cita a torto il caso della uccisione del magistrato Livatino dicendo che in quel caso (c'è una certa compiacenza di una parte della stampa che forse utilizza «veline») il «telefono verde» avrebbe avuto effetti sorprendenti, benefici. Questo è un falso perchè le indagini della polizia giudiziaria (l'azione coordinata della Criminalpol, della Polizia di Stato, anche quella locale e dei carabinieri) hanno condotto alla individuazione dei *killer*, ritrovati in Germania e anche del mandante. Un'operazione conclusa, dal punto di vista della polizia giudiziaria, brillantemente e che non deve nulla alla «linea verde».

L'Alto commissario ha anche richiesto di essere informato su qualsiasi iniziativa da parte della magistratura e della polizia giudiziaria in merito a crimini mafiosi. Si invoca, cioè, un automatismo che anche qui prefigura una sorta di sovraesposizione rispetto alla magistratura. Il nuovo codice - è stato ricordato dall'onorevole Violante e da altri - ha fatto perno sulla figura del pubblico ministero per le indagini preliminari; i procuratori possono svolgere qualsiasi indagine preliminare - come del resto anche l'Alto commissario - ma il pubblico ministero rimane l'unico organo con poteri di indirizzo, direzione e coordinamento. Se l'Alto commissario accerta una notizia di reato deve immediatamente informare gli organi di polizia giudiziaria e la magistratura; successivamente, ogni possibilità di indagine è affidata al pubblico ministero. A questo punto la facoltà dell'Alto commissario di ritardare la comunicazione della informazione sul presumibile reato è francamente in contrasto con la funzione del procuratore della Repubblica, un istituto che confligge quindi obiettivamente con l'esercizio della potestà giudiziaria; un connubio tra ruolo dipendente dal Ministro dell'interno (il prefetto) e la magistratura inquirente. Credo che questa commistione non sia utile all'azione istituzionale contro la criminalità organizzata.

La proposta che viene citata nella relazione del comandante della Guardia di Finanza di polarizzare il coordinamento informativo e

operativo nella figura dell'Alto commissario rappresenta una opzione radicale, a mio avviso incompatibile con il disegno costituzionale. Ricordo ancora una volta che neanche la lotta al terrorismo aveva giustificato una tale concentrazione di poteri.

Anche in materia di pentiti, appare dubbia l'interpretazione del ruolo dell'Alto commissario nel rapporto tra polizia giudiziaria, magistrato e collaboratori di giustizia. Io condivido quanto è contenuto nella relazione: non è proponibile che lo stesso Alto commissario gestisca gli interrogatori dei collaboratori di giustizia e la protezione dei collaboratori stessi e dei loro familiari. Abbiamo avuto esempi di collaboratori di giustizia gestiti da troppe fonti con la possibilità per loro di tentare di trarne particolari vantaggi. Anche questa Commissione se ne è occupata e in qualche modo siamo vaccinati contro i pericoli della pluralità di interlocutori in una gestione così delicata per risvolti che non sono soltanto di tipo giudiziario ma anche psicologici per i collaboratori, i cosiddetti pentiti. Noi dobbiamo preoccuparci di una trasparenza che è più che mai essenziale per governare un fenomeno come quello dei collaboratori, che ha una grande importanza ma mantiene sempre un certo tasso di ambiguità.

La stessa attività di investigazione e di ricerca di informazione da parte dell'Alto commissario ha dato luogo a qualche inconveniente nell'individuazione tardiva dei referenti istituzionali da informare e nell'esercizio di una efficace azione preventiva. Mi riferisco a due casi che sono stati esaminati da questa Commissione. Se l'Alto commissario indaga sugli appalti ENEL di Gioia Tauro e i responsabili dell'ENEL (e anche la Commissione antimafia) vengono a conoscenza del sospetto di infiltrazione mafiosa con un ritardo eccessivo, in occasione di un'audizione dell'Alto commissario presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, si pone il problema della efficacia dell'azione informativa al fine di bloccare l'infiltrazione mafiosa, come nel caso degli appalti inquinati. Altrimenti c'è soltanto la soddisfazione postuma di aver denunciato un vizio di procedura, un cedimento nelle strutture dello Stato; ritengo che sia una soddisfazione un po' grama per qualsiasi organo dello Stato. Anche nel caso degli appalti per le opere relative alla legge su Reggio Calabria una casuale fuga di notizie giornalistiche, sempre sulle ali delle veline, rivelò pesanti sospetti dell'Alto commissario sull'impresa *leader* di un consorzio. Questi sospetti si rivelarono completamente infondati ma tali, se veri, da influenzare l'intero corso dell'azione amministrativa e quindi utili a conoscersi soprattutto per verificare l'attendibilità in tempo utile perchè risultassero efficaci al fine di prevenire o bloccare una possibile infiltrazione malavitosa.

Ci troviamo, quindi, di fronte a un intreccio di competenze, a tentazioni di sovraordinamento e di interferenze, alla creazione di polizie e magistrature parallele o di un duplicato degli stessi servizi segreti. Ritengo, invece, che occorra smantellare tutta la filosofia emergenziale che ha portato alla scelta di questo istituto. Questa filosofia può produrre una limitazione grave dei diritti civili e dei diritti di libertà individuale; induce una mortificazione del ruolo istituzionale della magistratura e per di più manca, per dichiarazione anche dei più convinti della bontà dell'istituto, l'obiettivo principale di coordinamento operativo.

Allora, la sopravvivenza di questo istituto sarebbe soltanto la manifestazione di un timore del Parlamento di esercitare una autocritica riconoscendo di aver sbagliato a ricercare soluzioni di emergenza, ad individuare una funzione parafulmine, una figura autorevole che supplisse alle disfunzioni e alle difficoltà incontrate dall'azione di contrasto delle istituzioni nei confronti della mafia.

Io penso che sia utile una soluzione completamente diversa: la funzione di coordinamento è propria della autorità politica, ossia del Ministro dell'interno, mentre l'investigazione preventiva, gli accessi, i controlli, le ispezioni nei pubblici uffici e l'informazione al servizio delle indagini giudiziarie, possono essere attribuite con giovamento ad un Servizio antimafia inteso come direzione centrale all'interno del Dipartimento di sicurezza nel ministero dell'interno. Il Parlamento ha recentemente approvato (il Parlamento, non un decreto ministeriale come dice il senatore Gualtieri) la trasformazione dell'importantissimo Servizio centrale antidroga in direzione centrale all'interno del Dipartimento di pubblica sicurezza. Non vedo le ragioni per le quali si dovrebbe operare un trattamento normativo diverso per il settore della grande criminalità che, tra l'altro, è coinvolto nella vicenda complessiva della produzione e del traffico delle sostanze stupefacenti. Non riesco a vedere, a differenza di quanto affermato a pagina 4 della relazione, perchè mai l'abolizione dell'Alto commissario rappresenterebbe una diminuzione del livello di impegno politico contro la mafia; questo veramente non riesco razionalmente non solo a dividerlo ma nemmeno a comprenderlo. Tale conclusione varrebbe soltanto in una realtà dove le parole contano più delle cose, i simboli e la politica dell'apparenza più della solidità, continuità, integrità giuridica e costituzionale dell'azione delle istituzioni contro la criminalità mafiosa. È un istituto che, fra l'altro, bisogna rivedere ogni quattro o sei anni; questa è l'esperienza dal 1982 ad oggi.

È nato debole e oggi reclama una terapia d'urto con poteri di risoluzione dei conflitti in tema di duplicazione dell'indagine e di sospensione in caso di compromissione per indagini in corso, come ha richiesto nella sua audizione l'Alto commissario, raffigurando l'istituto come un super magistrato, tornerebbe la vecchia idea di una super procura anomala della Repubblica. Tale soluzione determinerebbe però uno scossone, un terremoto di cui l'attuale sofferente ordinamento giudiziario del nostro Paese non ha bisogno. Ritengo che sarebbe una svolta pericolosa per le garanzie delle libertà individuali e collettive. Penso che, prima che sia tardi, sia necessario voltare pagina e attuare una soluzione efficace e forte secondo la cultura dello Stato di diritto.

Conosciamo abbastanza la complessità del fenomeno che dobbiamo combattere per non perderci dietro al rimpianto di una autorità di facciata, che è risultata fonte di attriti e di polemica all'interno delle istituzioni, non giovando al rapporto di fiducia tra l'opinione pubblica e le stesse istituzioni.

FORLEO. Mi trovo in difficoltà perchè credo di essere stato uno dei pochi, pochissimi, che non ha contribuito con il suo voto all'approvazione della legge che ha potenziato il ruolo dell'Alto commissario, alla

cui istituzione peraltro, da sempre, anche se in periodi diversi e con diverse funzioni, si è opposto.

Credo che sia fuorviante pronunciarsi sulla bozza di relazione. Occorre fare un passo indietro. Conto molto sulla pazienza del Presidente perchè probabilmente troverà questo mio intervento un po' «fuori tema». Ritengo che si debba partire - è stato accennato in più interventi - da quello che è il ruolo della Commissione: anche noi per certi versi siamo frutto della situazione di eccezionalità. E peraltro dovremmo discutere come rispondere alla eccezionalità che il proliferare della mafia oggettivamente impone al Paese. Allora, per non girare a vuoto intorno ai problemi, bisogna partire dalla legge istitutiva della Commissione antimafia e sapere se siamo in grado di tirare le somme.

A me pare che, rispetto agli indirizzi stabiliti dalla legge (l'indagine sul fenomeno mafioso) siamo stati in grado di fornire ampi e dettagliati spaccati, molto aggiornati e molto puntuali. Su questo piano la Commissione, articolata in gruppi di lavoro, ha svolto, io credo, una pregevole attività conoscitiva.

Siamo anche in grado, a mio giudizio, di segnare un bilancio positivo circa le proposte e le iniziative sollecitate.

Va affrontato seriamente il problema dei documenti presentati al parlamento...

PRESIDENTE. L'abbiamo affrontato tante volte.

FORLEO. Dopo anni di attività si deve essere in grado di concludere un lavoro. Abbiamo infatti sviluppato un notevole lavoro e per molti versi si tratta di un lavoro positivo.

Alla luce di quanto prodotto, sospendendo il giudizio politico sul governo, che certamente non è influente, dovremo esprimere un giudizio che tenga conto della capacità, della efficienza con la quale si è mosso il governo. Dovremmo pure valutare se gli strumenti, tra i quali rientra indubbiamente quello dell'Alto commissario, siano sufficienti per realizzare il contrasto all'attività mafiosa; dovremmo insomma manifestare un giudizio complessivo sulla politica sviluppata dal governo in materia di criminalità. Come non rilevare a questo proposito che ci troviamo di fronte ad una modificazione oggettiva del ruolo del governo nei confronti del Parlamento? Come non rilevare l'inadeguatezza dei tempi parlamentari che non riescono a raccordarsi con le impellenti necessità che vengono poste al governo? Si tratta di una questione rilevante. Fatichiamo sempre di più a tentare una distinzione tra il ruolo del Parlamento e quello del governo, i cui indirizzi tracciamo con ritardi intollerabili. Ci rincorriamo sempre più spesso in una situazione nella quale non sono definiti i ruoli e le responsabilità. Sono convinto che debba essere più forte il ruolo dell'esecutivo, che debbano essere più evidenti le sue responsabilità nei confronti del Parlamento e segnatamente nei confronti della maggioranza che lo sostiene. Un Parlamento che svolga più puntualmente una funzione di controllo e che fissi i limiti non valicabili da parte del governo. In questo senso condivido le preoccupazioni in merito ai pericoli di ritoccare il nuovo codice di procedura penale. Il nuovo

codice ha fissato dei limiti precisi appena un anno fa: superare la cultura giuridica della emergenza

Rivedere il nuovo codice, come viene peraltro invocato da alcuni settori governativi, significa non solo rendere nuovamente tortuosa la cultura giuridica ma - e mi riferisco anche agli interventi dei colleghi Gualtieri e Violante - significa anche ripercorrere una linea politica tortuosa che sovrappone e confonde il ruolo della Commissione con quello del governo. Come Commissione antimafia non possiamo cedere all'eccezionalità. Troppo spesso i provvedimenti adottati sono serviti a tacitare l'opinione pubblica! In questo contesto ritengo giusto, legittimo ed anche produttivo discutere dell'istituto dell'Alto commissario senza imbarcarsi in pericolose disquisizioni sull'assetto del Dipartimento della pubblica sicurezza, frutto di una legge, a mio giudizio ancora valida, seppur male applicata o senza discutere sulla istituzione di nuove agenzie investigative. Credo, senatore Cabras, che a noi spetterebbe constatare che non c'è - è questo il vero e reale problema - un forte coordinamento politico. Perché? Perché le leggi varate - e la legge n. 121 del 1981 è fra queste - non sempre trovano puntuale attuazione. Ci troviamo, cioè, in una situazione di straordinarietà in cui non esiste un unico centro di potere politico in grado di sviluppare un indirizzo univoco nella politica della sicurezza e dell'ordine pubblico. Per quanto mi riguarda, non mi appassiono all'istituzione o meno di una polizia regionale; ritengo, invece, che vi debba essere, da parte del governo, una piena assunzione di responsabilità sulla base di regole precise che rafforzino l'ordinarietà e non inseguano di volta in volta le diverse emergenze. Rinvio peraltro a questo riguardo a quanto elaborato dal gruppo di lavoro presieduto dal senatore Cappuzzo, ove il problema del coordinamento è stato ampiamente trattato.

La conclusione che traggio è che l'eccezionalità (e l'Alto commissario rientra in questa fattispecie) è stata, in realtà, una fuga in avanti che non ha consentito di affrontare i problemi della grande criminalità. È stata più una risposta alle preoccupazioni dei cittadini che un modo per dotare lo Stato di strumenti efficienti. Citerò un solo esempio: quello dell'onorevole Violante, che si è soffermato sulle questioni connesse alla guerra in corso.

La guerra ha effettivamente alterato l'assetto delle forze di polizia e non poteva essere altrimenti. Bisogna prenderne atto. D'altro canto, non si possono disgiungere le due questioni. È chiaro che la criminalità mafiosa ha tratto vantaggio dal fatto che migliaia di operatori di polizia siano stati stornati per far fronte ai pericoli di una ripresa del terrorismo.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per i problemi che investono la polizia giudiziaria a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale sul piano della professionalità. In ottemperanza al nuovo codice di procedura penale sono state incrementate, di fatto, le sezioni di polizia giudiziaria alle dipendenze della magistratura e sono stati così sottratti altri uomini alla lotta contro la criminalità. Il problema della loro dipendenza non è stato risolto, ma solo accantonato. Dapprima si depaupera la polizia giudiziaria, poi si scopre, sbalordendosi, il suo depotenziamento, mentre le cause sono piuttosto chiare. Si evidenzia l'incapacità di affrontare la ordinarietà e le

normali conseguenze che l'entrata in vigore delle leggi pone, come è accaduto per il nuovo codice di procedura penale. Ma anche a questo proposito rinvio ad una lettura del documento elaborato dal gruppo di lavoro presieduto dall'onorevole Violante.

Signor Presidente, dobbiamo fare il punto dei vari spaccati che abbiamo esaminato. Ritengo che si debba aprire un dibattito di carattere generale, sulla base del lavoro compiuto dalla Commissione antimafia. Nel nostro comune lavoro è insita la risposta sulla utilità dell'Alto commissario

Mi sia consentita, signor Presidente, un'altra osservazione. Devono essere sciolti alcuni nodi fondamentali. Innanzi tutto, occorre affrontare un problema di carattere strutturale. Il Parlamento ha approvato molte leggi che hanno innovato valori e indirizzi politici, ma le strutture sono rimaste inadeguate, se non vecchie e superate dai fatti.

L'abbiamo constatato nelle nostre visite al Nord, al Centro e al Sud del Paese.

Le carenze e talvolta la fatiscenza delle strutture, così come la scarsa professionalità di parti dello Stato, sono state coperte da intraprendenti e spettacolari iniziative che giocavano sulle emozioni delle popolazioni colpite. Sono stati creati e alimentati miti, si trattasse di magistrati e di poliziotti, che servivano a colpire l'immaginazione collettiva per alterare la realtà drammatica, insanguinata da episodi di insuitata violenza.

Tacendo abbiamo avallato la «politica-spettacolo» che cerca addirittura di alterare la drammaticità della situazione che ogni singolo cittadino vive sulla propria pelle. Non posso pronunciarmi sulla bozza di relazione perchè, senza alcuna offesa all'impegno generoso degli uomini, ritengo la struttura assolutamente disorganica all'equilibrato funzionamento delle istituzioni e dei corpi preposti alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ritengo invece necessaria ed urgente una valutazione complessiva, lo ripeto ancora una volta, dei lavori compiuti dalla Commissione perchè è in questi nostri documenti insita la risposta.

Risposta che vede la necessità di potenziamento degli istituti (particolare attenzione va posta sul coordinamento), dei corpi, l'adeguamento delle strutture e dei mezzi per il pieno dispiegarsi delle innovazioni legislative, per l'elevazione delle capacità professionali degli operatori della giustizia e della sicurezza, per il rinvigorimento dei compiti di controllo dello Stato (anche con riferimento al ruolo della Corte dei conti) e per il rafforzamento dei compiti affidati ai prefetti.

L'elenco delle cose ordinarie potrebbe essere molto più lungo.

È sufficiente, per essere chiari, invitare il governo ad adempiere al mandato assegnatogli ed alla attuazione delle leggi varate, nonchè all'esame delle proposte e suggerimenti elaborati dalla Commissione nel rispetto della più ortodossa ordinarietà.

Detto ciò ritengo - e mi ricollego a quanto ho sostenuto inizialmente - che al governo occorre una maggiore capacità di manovra, anzi, poichè non ho timori nell'uso dei termini, maggiori poteri nell'ambito delle linee generali tracciate dal Parlamento.

Il governo è consapevole come è altrettanto consapevole questa Commissione, dei limiti esistenti. Le responsabilità non possono essere

annacquate utilizzando quale comodo sgabello il Parlamento e la Commissione antimafia.

Vi è necessità, insomma, di un cambiamento negli indirizzi generali e nei ruoli, con il massimo della collaborazione, ma anche con la delimitazione delle responsabilità.

In questo senso ritengo peraltro ormai conclusi o da concludere entro breve termine i lavori della Commissione antimafia.

LO PORTO. Signor Presidente, desidero anch'io sottolineare l'importanza della discussione odierna, che verte su un tema che impegna la Camera dei deputati da parecchi anni. È già stato ricordato, del resto, che al riguardo, l'impegno del Parlamento è stato ampio e pronto. Tuttavia, la stessa puntualità con cui siamo costretti a riesaminare la materia e la stessa puntualità con cui i problemi di questa istituzione si presentano, attuali e pressanti, nel dibattito politico e nelle questioni connesse alla politica della giustizia in Italia, come pure il fatto stesso che si sia costretti di volta in volta ad intervenire con modifiche e revisioni, stanno a significare l'alto grado di eccezionalità che questa figura ha finito per avere, anche se devo ammettere che, a livello parlamentare, essa è stata accolta quasi unanimemente e, nel corso dei vari dibattiti che ne hanno preceduto l'istituzione, è stata sottoposta a doverose e puntuali critiche.

Se da una parte, lei stesso, signor Presidente, ha deciso di non sottoporre alla Commissione un documento da approvare, a maggioranza o all'unanimità (e ritengo opportuno, tutto sommato, lasciare ai Gruppi politici la più ampia libertà di valutazione e di intervento in una materia tuttora così aperta), occorre sottolineare, dall'altra, che basterebbe andare a riesumare i dibattiti (almeno, quello del 1988) sull'istituzione dell'attuale figura dell'Alto commissario per comprendere quale fosse l'orientamento di quel periodo, anche se, come giustamente sottolineava il senatore Cabras, nell'approvare quella legge non si poteva restare indifferenti rispetto alla grande pressione dell'opinione pubblica che aveva fatto seguito alle ennesime vicende che avevano determinato la crescita di certi poteri. In quelle stesse discussioni ritroveremmo le stesse perplessità che oggi affiorano su questa figura, di cui si deve sottolineare la sostanziale impopolarità, registrata, peraltro fin dal momento della sua istituzione sia per gli scarsi risultati ottenuti sia per il modo in cui venne compiuta la scelta della sua stessa istituzione, sempre all'indomani di fatti gravissimi, sempre sotto la spinta di una cultura dell'emergenza, sempre sotto la pressione dell'opinione pubblica alla quale, più che un istituto valido, si è voluta offrire un'occasione per soddisfare la fame e la sete di provvedimenti che dessero risposte alle sue attese.

A ben guardare, nel corso dell'intero secolo il Mezzogiorno d'Italia (e soprattutto la Sicilia) ha già conosciuto il ricorso a provvedimenti di emergenza e all'«uomo forte». Infatti, da un secolo lo Stato invia in quelle zone dei superprefetti e sono rari (uno solo) i casi in cui è stato ottenuto qualche risultato.

PRESIDENTE. Soltanto temporaneamente.

LO PORTO. È già qualcosa, signor Presidente. Non voglio fare dell'apologia; mi limito a citare un dato storico.

Come dicevo, sono rari (anzi, è uno solo) i casi in cui questa figura ha ottenuto dei risultati, e quando li ha ottenuti, ciò è potuto accadere grazie ad una struttura statale totalmente affrancata dai condizionamenti partitocratici. E quella stessa struttura ha contribuito a conferire maggiore autorità ad una figura che oggi, invece, risente molto del sistema in cui è collocata.

Infatti, l'istituzione dell'Alto commissario da una parte è stata imposta da una cultura di emergenza, dalla necessità di soddisfare i bisogni della gente, cioè dalla necessità di una risposta forte al cospetto di quanto andava e va accadendo nelle zone meridionali, in particolare in Sicilia, dall'altra parte doverosamente è stata colpita da quelle premure, da quelle prudenze e da quelle misure che bene o male dovevano essere pure accortamente prescelte perchè la figura medesima rimanesse collocata in un alveo costituzionale, come giustamente, sottolineava poco fa il senatore Cabras

Quindi, questo stridente contrasto tra le prudenze, le misure o le cautele di ordine costituzionale e il bisogno di dare alla gente una risposta forte, ha creato di per sé quella base di fragilità sulla quale non è stato possibile obiettivamente costruire quello che forse andava realizzato. Perchè non è stato possibile realizzare questo organo? Desidero sottolineare che le responsabilità non sono di ordine legislativo. So bene che dietro alla produzione e formazione della legge c'è una volontà politica, ma la responsabilità vera e propria di ordine politico va ricercata nell'esecutivo più che in quelle del potere legislativo. In fondo una istituzione legislativa produce quanto occorre in risposta ai problemi del momento; un'altra cosa è l'esecuzione di quella volontà legislativa, che si esprime sotto forma di volontà politica. Perchè le responsabilità dell'esecutivo nel mancato decollo di questa istituzione sono certamente prevalenti rispetto alle altre? Perchè l'esecutivo ha dato una prova ben miserevole di come ha utilizzato questo organismo? Onorevole Cabras, ciò si evince dal fatto stesso che per ben tre volte chi è stato preposto a questo delicatissimo compito, chi è stato nominato Alto commissario, immediatamente dopo è stato collocato in un sistema di lottizzazione, di incarichi politici e pubblici che hanno fatto delle precedenti figure degli Alti commissari elementi ben coordinati e innescati nella cultura, nella filosofia, nell'etica e nella prassi di una attività di governo che sotto la forma delle spinte politiche colloca qua e là per i vari contentini gli esponenti politici o gli esponenti dei partiti. L'averlo fatto anche nei confronti dell'Alto commissario ha creato nell'opinione pubblica quella caduta di credibilità dell'istituto che non poteva non trasferirsi poi in quella che in via preliminare definivo la sostanziale impopolarità di questa figura, che non è mai riuscita ad entrare non dico nel cuore ma almeno nella comprensione del popolo meridionale, in particolare della popolazione siciliana.

Il dottor De Francesco è stato collocato in un posto di nomina politica; il dottor Boccia è stato collocato in un posto di scelta governativa e politica, proprio in un settore molto delicato come quello degli appalti; altrettanto si può dire per il dottor Verga. Vedremo poi quale posto sarà riservato all'attuale super prefetto. Comunque, è questo il sistema: ecco le

responsabilità politiche, ecco le piccole cose che tutto sommato ridonano sulla non credibilità dell'istituto, che certamente hanno dato una coloritura particolarmente indefinibile che poi si è tradotta nella debolezza dell'istituto. Questo istituto, tuttavia, doveva e deve ancora - a mio avviso - avere un ruolo nel campo dell'attività di governo per la lotta alla mafia. Anche se condivido pienamente le osservazioni dell'onorevole Violante, per certi versi, e soprattutto quelle del senatore Cabras, che ha svolto nel suo interessante ed importante intervento, mi sembra che i problemi istituzionali e politici ormai impongano una rivisitazione, almeno culturale, di questo istituto. Di ciò non c'è dubbio. La coesistenza di una struttura del genere, parallela ai tre corpi di polizia, l'esistenza di un organismo che nasce come organismo di emergenza e si colloca in un'attività costante, alla fine ordinaria, a fianco di tre istituzioni già operativamente previste, non crea che disordine e scollamento. Tanto è vero che lo stesso Alto commissario (lo leggo nella relazione e l'ho sentito ripetere oggi in Commissione) ha chiesto che almeno per le funzioni di coordinamento la figura dell'Alto commissario (chiunque esso sia) possa essere al di sopra, su dimensioni superiori rispetto ai corpi preposti. Ha ragione il dottor Sica a chiederlo; non so, invece, se sia giusto che il Parlamento lo conceda. Che un organo come l'Alto commissariato, parallelamente alla polizia, ai Carabinieri e alla Guardia di finanza debba svolgere funzioni di coordinamento (peraltro negate dallo stesso Alto commissario per la «stessa contraddizione che non consente») nel momento in cui una istituzione del genere si trova a concorrere con altre, a parità di titoli e di funzioni, fatalmente non può che essere un elemento di impaccio e alla fine (alcune volte) di contrasto e di confusione.

Per quanto riguarda la proposta di sovradimensionamento, ritorniamo al discorso che ho fatto all'inizio del mio intervento. L'emergenza è una cosa; l'attesa dell'opinione pubblica è un'altra cosa, come lo sono le garanzie del rispetto costituzionale, altrettanto importanti. Il sovradimensionamento, una struttura *super partes*, una strategia globale (come credo lo stesso dottor Sica abbia inteso la funzione di super coordinatore), superiore alle competenze attuali degli organi ordinari, pone problemi di legittimità costituzionale e ritengo che ponga anche problemi di carattere politico. Infatti, e non è soltanto per una polemica a buon mercato che lo dico, poteri del genere si possono anche concedere in momenti particolarmente critici, soprattutto nel campo della giustizia, dell'ordine pubblico e al cospetto di un fenomeno così violento come è la mafia, la camorra e la 'ndrangheta, ma c'è un problema di volontà politica.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi, come Parlamento, siamo chiamati ad esprimere una volontà, siamo costretti ad indicare una soluzione. Personalmente devo dire che se sono più ampi e più forti i poteri dell'Alto commissario, è meglio ai fini della presenza dello Stato nel territorio dove la mafia è presente. Comunque, è solo un problema politico e non di scelta giuridica o di scelta istituzionale. Il problema è quello di dover, per esempio, rispondere al Presidente del Consiglio dei ministri in carica e all'*ex* Ministro dell'interno, onorevole Gava, che ad essi non compete assolutamente il diritto di chiedere alla Commissione un parere sulle modifiche da apportare all'istituto dell'Alto commissario, (come lei ha scritto nella relazione). Noi stiamo discutendo sulle modifi-

che da apportare all'istituto dell'Alto commissario perchè l'onorevole Andreotti e l'onorevole Gava ci hanno chiesto di suggerire loro le modalità con le quali marciare. Questo è solo un dovere del governo, il quale si assume le sue responsabilità, sceglie le strade da seguire e le sottopone al giudizio del Parlamento. È in questo essersi lavate le mani, per non assumersi le responsabilità di una scelta forte, di una scelta ai limiti della legittimità costituzionale, di una scelta che probabilmente pone problemi politici in seno alla coalizione di governo, scaricando le responsabilità ad una Camera che certamente non le respinge, non le teme e ha pieno diritto di prendersela (ma autonomamente rispetto a quelle che invece sono le doverose prese di coscienza e iniziative del governo in questo settore) che la volontà politica già non è presente.

Quindi, signor Presidente, non mi preste ad andare a predicare una necessità di modifica, per quanto riguarda il mio Gruppo parlamentare e la mia persona (per quanto io possa proporre un rafforzamento e, vedremo nel merito alla fine cosa comporterà tale rafforzamento, in assenza di quella volontà politica di cui parlavo) al cospetto di un Governo che se ne lava le mani. a ciò non mi preste e mi rifiuto di farlo.

Per quale motivo affermo che se l'Alto commissariato (così come è) non va è perchè i suoi poteri non sono sufficientemente forti e tuttavia presento una riserva di fronte ad un accrescimento dei poteri medesimi? Qui esercito il mio diritto di parlamentare. Quindi, esercito il mio diritto di parlamentare di esprimere un'opinione e di dissentire dalla filosofia che anima un po' tutta la bozza di relazione che ci è stata sottoposta, perchè ci sono delle novità storiche: dobbiamo cominciare ad avere il coraggio di ammettere che la mafia, nel corso degli ultimi dieci anni, da quando cioè abbiamo creato l'istituto dell'Alto commissario, qualche modifica della sua presenza la fa rilevare. Sarebbe troppo lungo vedere quali modifiche, ma certamente non si tratta più della mafia degli anni 1970-1980, l'organizzazione fortissima e intoccabile di quel periodo storico che culmina con l'omicidio Dalla Chiesa. Un certo risultato le inchieste giudiziarie lo hanno dato; una certa sensibilità maggiore dell'autorità di governo ha portato indubbiamente a un maggiore impegno delle forze e dei corpi di polizia; la mafia è cambiata anche sociologicamente e se qualcuno rilevava una distinzione fondamentale, in realtà sono confusi i confini tra la vera e propria mafia, che sussiste e sopravvive, e la criminalità *tout-court* che è cosa diversa.

Allora, perchè accrescere i poteri dell'Alto commissario è cosa pericolosa al cospetto, intanto, di questa variante rispetto a dieci anni fa, ma soprattutto rispetto alle grandi novità legislative che nel frattempo sono intervenute? La grande novità legislativa riguarda la modifica del codice di procedura penale che prevede nuovi sistemi di presenza giudiziaria sul territorio; che concede nuovi poteri di coordinamento ai pubblici ministeri. Certo, ci possono essere degli accorgimenti ulteriori o supplementari, possiamo studiare i modi in cui arricchire queste nuove competenze, queste nuove funzioni e questa nuova capacità di intervento e di coordinamento. La banca dati è una buona soluzione, è una proposta e non credo si debba mettere mano alla modifica della legge istitutiva dell'Alto commissario per introdurre il principio che una banca dati basta per coordinare a livello delle varie procure, con un unico gruppo centrale di coordinamento giudiziario, con una banca dati che fornisca gli elementi.

Però queste novità sono di ordine sociologico per quanto attiene alla natura stessa della mafia di oggi rispetto a quella di ieri e di ordine storico per quanto attiene alle novità che nel bene e nel male questo sistema legislativo ha prodotto e creato, perchè alla fine sarebbe un po' come perdere l'occasione dei tempi, l'occasione della storia - se mi si permette l'enfasi - un ritorno o un recupero di cultura dell'emergenza mentre da sola la società civile incomincia ad esprimere qualche novità che potrebbe affrancarci da questo ricorso estremamente doloroso e antipatico alla legislazione di emergenza

Nella relazione vengono indicati i compiti che ha avuto l'Alto commissario, i nuovi poteri che gli sono stati attribuiti con la riforma del 1988, ma credo che sostanzialmente, al di là delle subordinate, il testo sia complessivamente orientato verso la ridiscussione generale dell'istituto. Credo che si indulga per qualche riga, ma la parte più significativa verte sulla tesi della eliminazione

Su questo aspetto non sono in grado di esprimere un giudizio definitivo; probabilmente dobbiamo approfondire questa materia nel momento in cui - come è suo dovere - la Camera stessa discuterà nel suo *plenum* un tema così delicato.

L'eliminazione, signor Presidente, può presentare il rischio di una manifestazione eccessivamente ingenua, se non disinvolta, di disimpegno nella lotta alla mafia. Non c'è una corrispondenza tra l'eliminazione di un istituto, che è stato tanto decantato come preposto alla lotta alla mafia, e la mafia stessa che continua ad esistere. Queste cose si fanno quando i problemi, almeno in parte, sono risolti e il problema della mafia, purtroppo, non è risolto. Ecco che la tesi di una eliminazione *tout-court*, che ostenti da parte di queste istituzioni, di questo Stato la sufficiente sicurezza di poter andare avanti nell'ordinario superando la cultura dell'emergenza mi sembra assai pericolosa, intanto perchè la gente non capirebbe tanta sproporzione tra la disinvoltura di eliminare e l'esistenza continua ed attuale del fenomeno criminale che si presenta sotto l'aspetto di mafia, 'ndrangheta o camorra.

Allora sarei molto cauto, apportando solo le dovute modifiche che, naturalmente, devono andare nel senso che i colleghi hanno già indicato. Devo ripetere che, per quanto non condivida la natura politica delle osservazioni dell'onorevole Cabras, tuttavia ne condivido l'ispirazione di merito: nei fatti è giusto riproporre il problema, ma smantellare (ecco cosa l'onorevole Cabras ha detto rivelando poi quale fosse la *ratio* politica del suo intervento) la cultura dell'emergenza senza potere, da parte nostra, dimostrare che l'emergenza sia finita, a questo non arrivo e non posso arrivare. Però ci sono molte considerazioni che condivido e che faccio mie: una è quella di un servizio segreto che non può continuare a rimanere senza controllo; un'altra riguarda un rendiconto politico - non amministrativo - dei fondi che pure abbondanti sono messi a disposizione di questo organismo; un'altra ancora deve riguardare questo benedetto sistema delle intercettazioni telefoniche che verte sui fondamentali diritti dei singoli cittadini. Non è possibile che, al di là delle garanzie giurisdizionali, un potere del genere debba rimanere - sia pure denegato parecchie volte dall'istituzione ma realizzato come molti scandali ci dimostrano sovente - al di là di ogni garanzia costituzionale e questo è un elemento che dobbiamo meglio

disciplinare e meglio collocare in una cornice rigida di garanzia costituzionale. Il ricorso alla «linea verde» - ha fatto bene l'onorevole Cabras a citare l'invettiva del procuratore di Roma - non ha permesso di giungere a risultati. Infatti, a parte il caso Livatino, è stata vantata la presenza di questo mezzo nelle indagini su Gela e francamente noi sappiamo che Gela continua ad essere un campo di battaglia, sotto il torchio e sotto il dominio di una delinquenza che non sono in grado di definire compiutamente. Si tratta di una criminalità tutta nuova, così diffusa, capillare, violenta e composita in tutte le sue sfaccettature da costituire un gravissimo fenomeno nel contesto ancora grave della mafia nel suo insieme. Anche a Gela è stato detto che la «linea verde» è servita, ma non è servita a niente perchè Gela continua ad essere teatro di sangue, giorno dopo giorno, per cui la «linea verde» serve a mettere soltanto in difficoltà i galantuomini nei confronti dei quali possono essere usati questi mezzi, almeno per quella difficoltà in cui il cittadino può trovarsi qualora l'odiato rivale o l'odiato dirimpettaio possano desiderare di fargli del male. Gli Stati che hanno superato nei secoli le proprie condizioni di barbarie, gli Stati che hanno conseguito le civiltà e le culture che permettono loro una convivenza civile, questi mezzi non li possono più adottare. L'anonimo, inteso come manifestazione di barbarie giuridica, è stato cancellato dalla cultura giuridica italiana almeno da un secolo a questa parte. Senza nessuna polemica e senza nessuna provocazione ho citato persino il codice Rocco che, malgrado si collocasse nell'ottica di uno Stato autoritario, nel campo del ricorso all'informazione anonima era rigorosissimo e la dichiarava nulla. Ebbene, questo è un metodo che giustamente è stato denunciato dal procuratore di Roma. Non possiamo ricorrere a questo; si può magari incentivare l'informazione anonima in altro modo. Altro che nuova struttura apolide del diritto. Non si può incentivare il ricorso ad un metodo che affonda le sue radici nelle più basse, volgari, deteriori condizioni dello spirito umano.

Esprimeremo via via, signor Presidente, le nostre osservazioni sul miglioramento di questa istituzione. Siamo contrari alla sua eliminazione, e favorevoli al suo miglioramento, al rafforzamento di quei poteri che all'Alto commissario possono essere concessi. Il rafforzamento riguarda un potere che l'Alto commissario non ha obiettivamente esercitato. Il diritto di accesso non riguarda solo, come paventava l'onorevole Fumagalli, l'ambito dell'attività giudiziaria in corso, che sarebbe bene disciplinare in altro modo perchè ha creato dissidi nella magistratura. L'accesso nella pubblica amministrazione, sotto l'aspetto del diritto di vedere cosa succede dal punto di vista dell'inquinamento nella pubblica amministrazione, non è stato esercitato. Si tratta di un aspetto molto delicato, ed un Alto commissario di diretta emanazione governativa rischia di entrare in collisione con l'autorità politica che gli è superiore, cioè con il ministro. Si tratta però di un diritto che deve essere esercitato indipendentemente dai malumori che può suscitare se viene esercitato nel campo della pubblica amministrazione. Io, tuttavia, per coerenza morale, eliminerei questo diritto poichè non se ne farà mai niente: l'Alto commissario è intervenuto solamente dopo che è scoppiato un certo scandalo, dopo aver avuto sul tavolo o, peggio, aver letto sui giornali una *notitia criminis*, cosa che hanno il dovere di

recepire prima di lui dal punto di vista delle indagini le autorità magistratali per la competenza delle Procure. Mi domando allora perchè non si chieda - è una proposta che formalizzerò nel corso del dibattito che affronteremo - ad esempio per la Calabria, la Sicilia, la Campania, la modifica del vero e proprio organo di controllo che esercita istituzionalmente un diritto di accesso nelle delibere comunali, provinciali o regionali: mi riferisco alle commissioni provinciali di controllo per quanto riguarda la Sicilia e al Coreco per quanto concerne le altre due regioni. Infatti, se riformeremo questo tipo di controllo della pubblica amministrazione a livello di enti locali, sottraendo gli organi interessati al potere partitocratico, impedendo che gli stessi partiti abbiano rappresentanti in seno a questi organi, impedendo che siano la *longa manus* di controllo di decisioni politiche interne, creeremo strutture che con il diritto ordinario di accesso risolverebbero due problemi. Elimineranno questa ipocrita funzione che l'Alto commissario non ha mai svolto e concederebbero agli organismi ordinari quel potere che viceversa oggi è solamente accordato ai partiti, che sono poi i diretti responsabili di quanto negli enti locali finisce per accadere.

Concludo, signor Presidente, annunciando che più dettagliate proposte e più specifiche argomentazioni mi riservo di avanzare, anche dopo aver doverosamente affrontato e discusso la materia con gli organi della mia parte politica, la quale non mancherà di confermare la sua tradizionale fermezza nella lotta contro la criminalità.

PRESIDENTE Desidero esprimere, innanzitutto, la mia opinione su un problema sollevato dall'onorevole Forleo. In verità, riferendomi alle osservazioni fatte dall'onorevole Violante nella prima parte di questa discussione, avevo accennato alla necessità di avere alla fine dell'attività della nostra Commissione, ammesso che non ci sia nessuna proroga per la sua durata e comunque anche nel caso di una proroga, un momento di riflessione complessiva sulla nostra attività - ne abbiamo parlato anche in ufficio di Presidenza - non per ricavare insegnamenti o direttive per noi che nell'ipotesi più favorevole «vivremo» per un altro anno, ma per indicare al Parlamento futuro le nostre riflessioni sull'esistenza stessa di una Commissione come questa, sulla sua utilità, e per fare una valutazione, nell'ipotesi che giungessimo alla conclusione della necessità di un organismo parlamentare di questo tipo, sui limiti della legge istitutiva sulla base della nostra esperienza, sulle cose che non hanno funzionato e che non potevano funzionare. In quest'ambito, altre questioni potrebbero poi essere sollevate, nel senso di una nostra raccomandazione, indicazione al futuro Parlamento della Repubblica.

Come si può concludere la seduta di oggi? Mi rendo conto delle difficoltà in cui ci troviamo. Non credo in primo luogo che sia possibile giungere, stasera o nella prossima seduta, ad una conclusione che esprima un parere unanime della Commissione, nè mi sembra opportuno giungere a documenti di maggioranza e di minoranza. Non ritengo nè utile nè responsabile seguire questa strada, in quanto la questione è complessa, presenta elementi contraddittori; mi sembra il caso di parlare anche di una certa trasversalità. Cioè, in ogni Gruppo vi sono approcci, opinioni diverse.

Credo, d'altra parte, valida l'osservazione dell'onorevole Lo Porto. I vari gruppi possono e debbono esprimere opinioni in materia, ma la verità è che su tale questione una opinione, una posizione, un orientamento del governo non c'è.

Perciò ritengo che sia importante rendere pubblico in modo rapido quello che è stato detto in questa riunione. Pregherei, pertanto, i colleghi che sono intervenuti nel dibattito di rivedere con attenzione i resoconti stenografici dei loro discorsi nel giro di qualche giorno; inoltre, inviterei anche gli altri colleghi che non hanno preso la parola ad esprimere, se vogliono, una opinione sulla questione della legge istitutiva dell'ufficio dell'Alto commissario in modo che possa essere inserita nel resoconto stenografico della seduta.

Per quel che riguarda il documento che abbiamo portato in discussione, ripeto che non credo si possa parlare di una relazione. Mi permetto anzi di chiedere ai colleghi di affidarmi l'incarico di una revisione del testo, affinché esso sia effettivamente l'espressione delle consultazioni che hanno avuto luogo tra l'Ufficio di Presidenza, i rappresentanti dei Gruppi, l'Alto commissario Sica, il Capo della Polizia, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, il Comandante della Guardia di finanza. Si tratta dunque di una nota introduttiva, di uno strumento che ha consentito di avviare un dibattito molto impegnativo, in riferimento al quale voglio sottolineare il valore e la pregnanza politica degli interventi che si sono susseguiti.

La proposta che avanzo (che ritengo venga incontro ad alcune esigenze prospettate nel corso della discussione) è quella di chiedere al governo, prima che la nostra attività ordinaria giunga al termine, di esporre alla Commissione, sulla base anche del dibattito odierno, la sua posizione in vista della scadenza della legge. È una richiesta del tutto normale. Sulla base delle informazioni che il governo darà, la Commissione potrà pervenire (non trattandosi più di un esame soltanto tecnico, su questo o quell'aspetto della normativa) ad una decisione politica. In quell'occasione si potrà altresì procedere ad una discussione che si chiuda con la votazione di un documento politico, nell'uno o nell'altro senso. Tale è la proposta complessiva che avanzo, che vuole essere un'ulteriore prova della nostra responsabilità democratica e, al tempo stesso, un tentativo di giungere (partendo, tuttavia, anche da una posizione governativa che sia chiara e non sommaria ed allusiva) ad un orientamento che la Commissione possa esprimere nei termini previsti dal regolamento.

Nel merito, vorrei soffermarmi brevemente sul superamento della concezione della lotta contro la mafia in termini di emergenza. Anche in questo caso occorre fare attenzione ai termini che si usano; infatti, l'emergenza esiste. Ritengo che la situazione possa e debba essere affrontata attraverso un intervento complessivo, generale e politico, dello Stato (di cui facciamo parte anche noi) che non travalichi in alcun modo principi stabiliti dalla Costituzione sui quali si fonda la nostra convivenza democratica. È questo uno dei criteri che hanno ispirato la decisione, adottata nella precedente seduta della Commissione, di proporre ai partiti politici un codice di autoregolamentazione per le candidature elettorali. La proposta non fa riferimento ad una normativa che limiti i diritti del cittadino, ma ad un codice di comportamento che i partiti dovrebbero adottare in piena autonomia.

Aggiungo che una delle questioni più delicate, tra quelle emerse negli ultimi tempi, è quella delle intercettazioni telefoniche preventive. Come la Commissione ricorderà, il problema fu a suo tempo sollevato con il Presidente del Consiglio dei ministri, che diede una risposta di cui rilevai immediatamente la stranezza giuridica, oltre che politica, stando alla quale la questione poteva essere vista in maniera elastica, nel senso che, laddove i procuratori accettavano la richiesta dell'Alto commissario, si procedeva alle intercettazioni telefoniche preventive, mentre non vi si procedeva laddove tale richiesta non veniva accolta, quasi che la stessa procedura potesse essere lecita a Milano e illecita a Roma. Nacque allora, sulla base di quella posizione un po' empirica, la richiesta, che lo stesso Andreotti avanzò, di un riesame del problema da parte della Commissione. Ritengo si tratti di una questione importante. Nè possono essere trascurati i rilievi mossi al riguardo, ad esempio, dal procuratore della Repubblica di Roma. Non è possibile che non si risponda niente alle critiche aspre del procuratore della Repubblica di Roma. Sul problema ciascun Gruppo politico ha manifestato la propria opinione. Occorre, dunque, che il governo esprima al riguardo il proprio orientamento sia con riferimento all'istituto dell'Alto commissario sia con riferimento a ciò che si dovrà fare al momento della scadenza dell'incarico dell'Alto commissario Sica (sarà certamente un momento importante, che potrà anche portare ad una revisione della legge) sia con riferimento al problema delle intercettazioni telefoniche preventive. Mi premeva esprimere la mia opinione (anche se molto parziale) al riguardo poichè non mi sembrava giusto limitarmi a sottoporre alla Commissione un programma di lavoro senza fare alcune personali considerazioni su materia tanto delicata.

Il programma di lavoro che propongo, in sintesi, è il seguente: innanzitutto, si procederà alla pubblicazione del resoconto stenografico della seduta odierna; a tal fine, propongo che sia richiesto ai Commissari che non sono intervenuti alla riunione di trasmettere alla Commissione, qualora lo ritengano opportuno, contributi scritti. Si potrà poi presentare, in una conferenza stampa, il materiale raccolto, che sicuramente avrà il suo peso. Si potrà poi inviare questo materiale al Parlamento e al governo, (come potremo dichiarare durante la conferenza stampa oppure prima con una lettera), impegnando il governo stesso a venire nella nostra Commissione con il Ministro che sarà designato dal governo (potrebbe essere il Ministro dell'interno oppure lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri).

Mi sembra che su questo punto ci sia una unanimità nei pareri espressi. Anche l'onorevole Fumagalli e il senatore Gualtieri, che sono stati tra i difensori dell'istituto, hanno tuttavia sollevato una serie di problemi, che sono inerenti ad una modifica della legge, e di questioni che sono ineludibili. Lo stesso si può dire per gli interventi del senatore Cabras e degli onorevoli Lo Porto e Violante. Sulla base di ciò, il governo deve venire a illustrare la propria opinione e la propria posizione, in modo da sviluppare poi una discussione nell'ambito della Commissione, dalla quale potrà emergere un orientamento (nei termini stabiliti dal regolamento) politico della Commissione stessa (vedremo poi se all'unanimità, a maggioranza o a minoranza).

Se non si fanno osservazioni così resta stabilito.

I lavori terminano alle ore 18,45.

ALLEGATI
della 57^a seduta

Intervento del senatore CORLEONE

Di fronte alla complessità del fenomeno mafioso, alle molteplici implicazioni di carattere economico e sociale che abbiamo in tante occasioni descritte e che rendono difficile la comprensione del fenomeno in tutte le sue sfaccettature, si è ritenuto alcuni anni or sono che fosse necessario costituire una alta autorità in grado di aggregare e coordinare l'azione di tutti gli organi dello Stato impegnati nella lotta contro la delinquenza mafiosa.

L'esperienza di questi anni, e quanto accaduto più di recente dopo l'approvazione della nuova disciplina sui poteri dell'Alto commissario, dimostra senza ombra di dubbio, che non solo è fallito il tentativo di coordinare, attraverso la figura dell'Alto commissario, le diverse iniziative delle forze di polizia, ma è fallito nel suo complesso l'istituto dell'Alto commissario.

Non è inutile a questo punto esaminare le difficoltà che si sono manifestate nell'opera di coordinamento svolta dall'Alto commissario. Nonostante l'ampiezza dei poteri conferiti con la nuova disciplina, la situazione non si è significativamente modificata. Vi sono anzi molti segni che testimoniano come la capacità degli organi di polizia di operare in funzione preventiva e sul piano delle indagini attraverso gli strumenti ordinari sia ulteriormente diminuita. A ciò si aggiunga che proprio l'ampiezza dei poteri conferiti all'Alto commissario e la quasi impossibilità di un controllo sull'uso che di questi poteri viene fatto, anche per la «disattenzione» del Ministro dell'interno, ha creato a più riprese conflitti e polemiche con la magistratura che non hanno certo giovato all'immagine che l'opinione pubblica ha dell'impegno dello Stato contro la criminalità organizzata. Le polemiche nei confronti del prefetto Sica sull'uso disinvolto del potere di effettuare intercettazioni telefoniche preventive, a norma dell'articolo 226 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale ed ancora le polemiche roventissime sul caso del «corvo» e sul ruolo giocato dall'Alto commissario in quelle circostanze, meritano di essere esaminate con attenzione.

La prima questione è nata da una comunicazione dell'Alto commissario tesa ad esplicitare le ragioni giuridiche e di interpretazione in base alle quali riteneva di poter esercitare il potere di effettuare intercettazioni preventive (già previste dall'articolo 226-*sexies* del vecchio codice di procedura penale e non riprodotte nel nuovo codice di rito ma consentite in forza dell'articolo 266 del decreto legislativo n. 271 del 1989 contenente norme di attuazione di coordinamento transitorie) L'Alto commissario giungeva a concludere che l'autorità cui compete autorizzare l'intercettazione (il procuratore della Repubblica) «deve porsi comunque solo un problema di ragionevoli proporzioni tra i costi del mezzo investigativo prescelto e l'utilità prevedibilmente conseguibile, attraverso l'ulteriore raffronto, con la possibilità di ottenere analoghi risultati diversamente, attraverso strumenti meno pregiudizievole per la riservatezza dei cittadini» e «non deve accertare un fatto, ma convalidare l'esistenza di un sospetto».

L'anno scorso, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte d'appello di Roma il procuratore generale dottor Mancuso contestò il contenuto di quella nota e sollevò numerose critiche all'operato dell'Alto commissario soprattutto sotto il profilo della legittimità e della correttezza istituzionale, ritenendo che più volte e gravemente fossero stati usurpati poteri che la legge e la Costituzione riconoscono solo alla magistratura ordinaria; si è creata dunque una sovrapposizione ed una confusione di competenze che hanno screditato sia l'istituzione giudiziaria che l'Alto commissario.

A mio parere, sebbene il decreto legislativo n. 271 del 1989 sopra citato abbia conservato l'istituto delle intercettazioni preventive, non si può essere d'accordo con Sica nel ritenere che questo possa essere rimesso alla quasi assoluta discrezionalità dell'Alto commissario senza quelle garanzie che sono indispensabili nell'esercizio di un'attività di indagine così insopportabilmente pregiudizievole del diritto alla riservatezza del cittadino.

Le preoccupazioni del dottor Mancuso sono dunque condivisibili, se non altro perchè fanno riflettere sui rischi cui si va incontro quando gli organi dello Stato iniziano a percorrere la strada dell'emergenza e dell'arbitrio sacrificando così le garanzie costituzionali del cittadino.

Quest'anno si è accesa una polemica in riferimento all'iniziativa dell'Alto commissario di istituire il cosiddetto telefono verde per segnalare anonimamente fatti di cui i cittadini siano a conoscenza.

«Superare la logica dell'emergenza». Di fronte a questi proclami, si rimane sbalorditi se si verifica il comportamento tenuto «sul campo» dagli organi dello Stato. Quanto accaduto nella vicenda del «corvo» di Palermo, la campagna mossa contro il giudice Di Pisa ed il modo in cui in questa complessa vicenda è entrato l'Alto commissario debbono far riflettere sul significato di quelle proclamazioni che poi altro non sono che vuoti slogan. La realtà è stata ed è ben diversa. Se saranno provate le accuse che sono state mosse al prefetto Sica, in particolare se si proverà che l'Alto commissario ha operato su un terreno che è riservato alle attività della magistratura (con le garanzie e l'osservanza delle norme procedurali cui la magistratura è tenuta) si dimostrerà nella maniera più evidente che le osservazioni critiche da noi mosse, già otto anni orsono, al momento della approvazione della legge che istituiva l'Alto commissario e confermate in occasione della discussione della legge n. 486 del 1988 modificativa di quella disciplina, si sono dimostrate fondate. Già oggi, però, si può senz'altro affermare che occorre rivedere il giudizio sulla necessità oltre che sulla utilità dell'Alto commissario.

Il 4 e 5 ottobre 1988, nell'ambito del dibattito sui nuovi poteri all'Alto commissario svoltosi al Senato, fui l'unico ad intervenire contestando non solo elementi specifici (possibilità di interrogare in carcere i detenuti, la ricerca di nuovi pentiti, possibili conflitti con l'autorità giudiziaria, la formazione di una «intelligence», eccetera), ma la stessa figura dell'Alto commissario oltre che la persona scelta per questa delicata funzione.

Anche nel voto, il Gruppo che rappresento nella Commissione antimafia fu l'unico ad esprimere un parere contrario.

Ovviamente provoca grande soddisfazione rilevare che posizioni di assoluta minoranza vengono oggi condivise da molte altre forze politiche: è necessario - perchè non assumano il sapore di lacrime di cocodrillo - che segnino però l'avvio di un'iniziativa politica conseguente.

In nome dell'emergenza, voglio ricordarlo, si avanzarono proposte di esame del provvedimento non in Aula ma in commissione legislativa e addirittura non si voleva dare tempo alla nostra Commissione di esprimere il proprio parere

Comunque non se ne tenne conto, così come non si prestò attenzione ai documenti del 1985 e del 1987 delle precedenti Commissioni antimafia che proponevano una soluzione diversa, la opportunità di un'alta autorità politica per intervenire con quella capacità che finora non si è verificata.

Voglio ricordare anche che nel parere si sosteneva l'illusorietà di un provvedimento che non affrontasse la irrisolta «questione meridionale» e sollevava preoccupazioni per certi poteri esorbitanti.

Certo il clima era tale, ma anche in questi giorni i toni non sono dissimili, per cui un commentatore come Giorgio Bocca scriveva: «i nostri (è facile capire a chi si riferisse... n.d.r.) insorgono nel nome del garantismo... Non lo sanno che la lotta alla mafia tenuta a livello di un rigoroso formalismo equivale a consegnare il Paese alla mafia? Non lo sanno che una dittatura temporanea è un istituto storico degli Stati che vogliono veramente difendersi da pericoli eccezionali? Lo sanno, ma vogliono fare il gioco della mafia».

Una valutazione sui risultati della strategia antimafia affidata alla emergenza e alla straordinarietà dei mezzi e delle strutture è sempre più necessaria anche perchè le scorciatoie indeboliscono l'impianto costituzionale.

Adirittura si diffonde la convinzione che lo Stato non serve per combattere la mafia, ma che ci vuole qualcos'altro. Io invece sono convinto che sia proprio la mancanza di uno Stato degno di questo nome a far sorgere e a rafforzare il cosiddetto «antistato». È proprio la mancanza di giustizia penale, amministrativa, ma soprattutto la mancanza di giustizia civile che fa ricorrere la gente, non solo i mafiosi, ma i cittadini tutti all'arbitrato dei padrini per avere giustizia. Quando questa non funziona o bisogna aspettare anni per avere giustizia, allora si ricorre a qualcun altro che è più rapido e più «giusto».

Ecco perchè non possiamo accettare questa logica di depotenziamento dello Stato e dei suoi organi: polizia, giustizia civile, magistratura. E poi i poteri amministrativi delle autonomie locali. possiamo non affrontare ancora una volta questo discorso dello statuto speciale della regione Sicilia? Non è forse anche lì, in quello statuto speciale, che nascono molti problemi della connessione fra potere politico e criminalità mafiosa, visto che lì nascono dei poteri che non sono accettabili?

Allora, diciamo che questo è un gioco di inganno e ricatto della classe politica verso se stessa e verso i cittadini. Infatti la convinzione comune è quella di dare questi poteri, altrimenti la classe politica sarebbe responsabile dei prossimi delitti che le sarebbero addebitati. E, così, questi poteri vengono concessi, tanto non succederà nulla. Non è possibile approvare delle leggi gravi e pesanti come macigni inferendo

delle ferite al disegno costituzionale di equilibrio dei poteri perchè con cinismo si è convinti che non succederà nulla e a Sica subentrerà qualcun altro.

Sul coordinamento si sono verificate le delusioni più pesanti soprattutto considerando che questo avrebbe dovuto costituire il punto più rilevante.

Avere assommato in una persona poteri di polizia e poteri propri della magistratura, fa facilmente prevedere l'insorgere di conflitti di competenza assai pericolosi.

Che dire poi delle iniziative assurde alla ricerca di un nuovo grande pentito e dei rapporti avuti con Contorno, Badalamenti e della fuga da una discoteca di un pentito affidato a Sica?

Lo Stato deve avere la capacità di scoprire i fatti delittuosi con indagini proprie per non prestarsi, come spesso è accaduto quando ci si è affidati ai pentiti, al gioco di una parte della mafia che combatte un'altra parte secondo lo schema noto dello scontro tra famiglie «perdenti» e «vincenti».

Anche la scelta di costituire nella buona sostanza un servizio segreto in più non appare convincente.

In conclusione il problema si sostanzia nel costruire lo Stato, nel ricostruire e rafforzare lo Stato. Parlo dello Stato di diritto con il rispetto delle regole e delle garanzie. Bisogna affermarlo nella coscienza dei cittadini, se è possibile di tutti i cittadini. Non bisogna mai far credere che lo Stato abbandona la trincea della democrazia; bisogna accettare il confronto con il livello della criminalità organizzata e della mafia. Non bisogna far credere a nessuno che lo scontro possa essere tra una persona ed un'organizzazione di tale forza. In questo caso lo scontro diventa impari; la sconfitta è inevitabile se l'immagine è questa. Non esiste una persona che possa battere da sola un'organizzazione di tale imponenza, non solo militare ma anche economica a causa dell'accumulazione di risorse che il mercato clandestino della droga, basato sul proibizionismo provoca.

Se lo Stato delega ad una persona questa battaglia senza contrastare realmente i fenomeni di illecito arricchimento che richiedono analisi nelle attività finanziarie ed economiche e se non si sconfiggono le connessioni e le collusioni esistenti fra amministratori, burocrazia e organizzazioni criminali, che trovano il perno nell'attribuzione degli appalti pubblici nazionali e regionali, l'inquinamento e il deperimento della democrazia nel nostro Paese rischia di essere un destino ineluttabile.

Intervento del deputato Ada BECCHI

Va valutata l'opportunità di una sommatoria-separazione delle funzioni di coordinamento informativo ed operativo. Un passaggio preliminare di questa valutazione è fare chiarezza sul concetto di coordinamento informativo: l'attività di *intelligence*. L'*intelligence* è la sede in cui gli elementi di conoscenza disponibili, o acquisibili per sollecitazione delle entità capaci di raccogliarli, diventano un'interpretazione del fenomeno, in grado di consentire l'elaborazione di scenari e quindi la formulazione di strategie di contrasto. L'organismo incaricato dell'*intelligence* non deve acquisire direttamente questi elementi di conoscenza, soprattutto quando questo implichi svolgere indagini di natura analoga a quelle che istituzionalmente sono di competenza di altri settori dell'amministrazione. I motivi dell'inopportunità di una competizione, per di più ineguale, sono stati ampiamente sottolineati. Il motivo in qualche modo agli altri sovraordinato che qui appare rilevante, è che questo non è positivo ai fini del successo dell'attività di *intelligence*.

L'*intelligence* deve anche avere compiti di coordinamento operativo? Sebbene l'*intelligence* sia la base indispensabile del coordinamento operativo (altrimenti non potrebbe avere che carattere parziale ed estemporaneo), non sembra utile che coincida con le funzioni di coordinamento operativo. La soluzione ottimale sembrerebbe quella di un'autorità, di cui l'*intelligence* è organismo sufficientemente autonomo di *staff*, a cui fa capo il coordinamento operativo.

L'esperienza recente dell'Alto commissario lo presenta come un ibrido: un ulteriore organo di indagine (che non vuol dire *intelligence*) in competizione ineguale, perchè dotato di maggiori poteri, rispetto agli ordinari organi dell'indagine giudiziaria; sostanzialmente inefficiente come struttura di coordinamento operativo, sia perchè non *intelligence*, sia perchè non sovraordinato alle «forze dell'ordine».

Le questioni sollevate possono comportare in parte ritocchi alla legge istitutiva, ma soprattutto scelte attuative coerenti, a cominciare da quelle relative alla scelta delle persone professionalmente idonee a realizzare al meglio un'attività di *intelligence*.

Intervento del senatore CALVI

L'Istituto dell'Alto commissario contro la criminalità organizzata non va abolito, ma rivisto. Una decisione in tal senso - intesa cioè come superamento della legge del 15 novembre 1988, n. 486 - sarebbe certamente da interpretare, nell'attuale clima di ulteriore attacco eversivo ai poteri dello Stato, come una ulteriore diminuzione dell'impegno che tutte le forze politiche richiedono al governo e al Parlamento.

Ritengo che la rivisitazione della figura dell'Alto commissario debba essere inquadrata nell'ambito del SISDE, al quale dovrebbero spettare ruoli e funzioni diversi nella lotta alla criminalità organizzata. Altri ipotetici organismi «speciali» al di fuori del SISDE potrebbero costituire una inedita figura eversiva nel nostro ordinamento. Proprio per questi motivi penso sia giunto il momento per l'utilizzazione dei servizi segreti con funzioni antimafia.

È chiaro che bisognerebbe ampliare, qualora si decidesse in tal senso, il nucleo operativo del SISDE, il cui organico antimafia, attualmente, supera di poco le venti unità.

In pratica, fermi restando i compiti dell'Alto commissario, soprattutto rivolti al coordinamento informativo, con funzioni di analisi del fenomeno mafioso, di elaborazione delle informazioni raccolte, di supporto degli organi di polizia giudiziaria, sottolineo che l'intera attività dovrebbe essere regolata e diretta proprio dal SISDE con appropriate «riforme tecniche» che non possono, naturalmente, non prescindere dal mutato quadro istituzionale che consegue all'introduzione del nuovo codice di procedura penale e alle più recenti innovazioni legislative.