

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

79° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 GENNAIO 1986

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente BONIFACIO

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato» (1328)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 9, 10, 11
JANNELLI (PSI)	11
MAFFIOLETTI (PCI)	9
SAPORITO (DC), relatore alla Commissione	9, 10

«Proroga della durata della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia» (1652), d'iniziativa dei deputati Rognoni ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE	1, 2, 8 e <i>passim</i>
BIGLIA (MSI-DN)	7
CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno	8
FLAMIGNI (PCI)	3
GARIBALDI (PSI)	3
MAFFIOLETTI (PCI)	6
MURMURA (DC), relatore alla Commissione	1, 6, 8
SAPORITO (DC)	2, 6
TARAMELLI (PCI)	6
VITALONE (DC)	4

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Proroga della durata della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia» (1652), d'iniziativa dei deputati Rognoni ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Proroga della durata della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia», d'iniziativa dei deputati Rognoni, Napolitano, Formica, Battaglia, Bozzi, Reggiani e Rodotà, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Murmura di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MURMURA, relatore alla Commissione. Il disegno di legge n. 1652, d'iniziativa dei Presidenti di molti dei Gruppi parlamentari dell'altro ramo del Parlamento, dispone la proroga della durata della Commissione par-

1^a COMMISSIONE

79° RESOCONTO STEN. (30 gennaio 1986)

lamentare sul fenomeno della mafia, prevista dalla legge n. 646 del 1982, per l'intero periodo di questa legislatura. Si è innovato sulla composizione complessiva unicamente in relazione ai criteri idonei a consentire la partecipazione di tutti i Gruppi politici. Era stata avanzata da alcuni deputati la proposta di aumentare il numero già piuttosto elevato dei componenti la Commissione al fine appunto di conseguire questo obiettivo; si è, però, trovato un accomodamento che conseguisse lo stesso risultato, senza rendere maggiormente pletorica la composizione della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.

Certamente, se non ci fossimo trovati quasi al termine della durata della Commissione, sarebbe stato utile approfondire la tematica, che più volte è emersa in seno alla Commissione bicamerale sul fenomeno della mafia, per analizzare alcuni obiettivi che essa si proponeva e per rendere più adeguata la funzione della Commissione ai compiti notevoli che sono stati ad essa commessi e, soprattutto, per valutare se alcune delle norme della «legge Rognoni-La Torre» e successive modifiche, fossero da integrarsi, modificarsi e migliorarsi sempre con l'obiettivo e per il conseguimento dei fini che il legislatore aveva a questa Commissione affidato. Ritengo che una simile meditazione debba essere fatta, certo non in questo momento ed in questa occasione, anche sulla base delle valutazioni che il Governo ed i componenti della Commissione bicamerale hanno avanzato.

Esiste un problema a proposito di un disegno di legge molto modesto presentato a questa Commissione e che non è stato portato a termine; ci sono problemi che in quella occasione vennero evidenziati. Ce ne sono poi altri, perchè non è certamente possibile continuare a mantenere determinate norme che rendono assai difficili l'efficacia e la funzione della Commissione. Comunque, date l'urgenza (credo che il 2 febbraio scada il termine) e la necessità di dare una risposta ad una Commissione, che nonostante alcune sbavature ha lavorato molto bene, ritengo che essa vada confermata. La nostra Commissione ed il Governo si devono impegnare

in un dibattito più ampio che, senza entrare nel merito dei lavori della Commissione bicamerale, possa consentire una legislazione più puntuale per gli obiettivi che la «legge Rognoni-La Torre» e le successive modifiche si erano proposti, data anche la permanenza del pericolo del fenomeno criminale e mafioso che ancora incombe sul nostro Paese e sulla nostra società.

Vorrei qui ricordare, nella speranza che il Governo possa fornire una risposta, alcune delle situazioni della Calabria: non solo quelle che emergono dai processi (che durano troppo a lungo), ma estorsioni e continui pericoli per gli operatori economici, che bisogna prevenire e reprimere come si conviene ad uno Stato di diritto che non voglia essere uno Stato che interviene unicamente con le repressioni ma non per prevenire i fenomeni mafiosi. C'è il problema di quello che una volta si chiamava confino e dei pericoli che la permanenza di questa misura comporta.

Tutti questi problemi li dovremo esaminare e cercare di risolvere nel modo migliore, per rendere tranquilla la nostra società e più rispettato il diritto nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Murmura per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

SAPORITO. Signor Presidente, il Gruppo della Democrazia cristiana vota a favore di questo provvedimento che si inserisce in una riflessione più vasta che le forze politiche presenti nella Commissione antimafia hanno svolto non solo sul fenomeno ma anche sulle procedure, quindi sulla legge, sulla stessa Commissione parlamentare di vigilanza, sugli organi di vigilanza del Governo, sull'intero fenomeno della delinquenza organizzata.

La proposta di proroga era contenuta in un disegno di legge più ampio nel quale si trattava anche delle modifiche e integrazioni alla «legge Rognoni-La Torre» e di un aggiornamento di alcune procedure che l'esperienza aveva indicato; quindi la proroga era un momento che diventava essenziale nelle considerazioni che tutti i Gruppi hanno fatto in ordine al fenomeno mafioso, camorristico,

1^a COMMISSIONE

79° RESOCONTO STEN. (30 gennaio 1986)

di delinquenza organizzata in generale nel nostro Paese.

Il fatto che tutti i Gruppi democratici hanno sottoscritto il disegno di legge è anche conseguenza di un atteggiamento unanime che c'è stato nella Commissione antimafia: non la mera proroga tanto per tenere in piedi un organismo che non conta, ma la proroga di una Commissione che sta portando a termine ed approfondendo un'esperienza ricognitiva e propositiva per mettere il nostro Paese in condizione di affrontare la delinquenza organizzata.

Ho fatto parte di molte Commissioni bicamerali ma l'esperienza operativa che stiamo facendo in questa mi rende testimone che, dopo una fase iniziale in cui stavamo cercando *l'ubi consistam*, da ultimo abbiamo imboccato una strada che, con una grande convergenza tra le forze politiche, è riuscita ad individuare il filone secondo il quale lavorare. Non intendo ricordare le indagini svolte dalla Commissione, la presenza assicurata in momenti significativi della vita drammatica del nostro Paese, l'esperienza che ha fatto non soltanto qui in Italia ma anche all'estero. Questa Commissione ha già offerto e può offrire ancora momenti di riflessione ai quali spero che entrambi i rami del Parlamento riservino la dovuta attenzione. La Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia ha sciolto dei nodi per lo meno sul piano ricognitivo, è stata in grado di formulare delle proposte e lo stesso relatore sta lavorando alacremente in un apposito comitato ristretto per cercare di giungere ad un aggiornamento della «legge Rognoni-La Torre». Con questo provvedimento non si propone tanto una proroga, quanto che la Commissione possa lavorare in questo sforzo propositivo nel quale si sta impegnando. È una risposta che il Paese, il Governo e il Parlamento danno ai cittadini che hanno la speranza che il fenomeno della mafia, della camorra e della delinquenza organizzata possa essere affrontato e debellato. Al contrario, non prevedere la proroga della durata della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia avrebbe un significato negativo per il Parlamento e per le forze politiche, soprattutto in un momento molto delicato della

lotta che tutti insieme stiamo portando avanti contro la delinquenza organizzata.

Per questo motivo e per gli altri che gli onorevoli senatori esprimeranno meglio di me e più approfonditamente, annuncio il voto favorevole dei senatori del Gruppo della Democrazia cristiana.

GARIBALDI. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, colleghi, anch'io mi pronuncio favorevolmente per le ragioni espresse dal relatore, senatore Murmura, e dal senatore Saporito. Tuttavia, nel momento in cui manifestiamo la nostra adesione a questa opportuna iniziativa legislativa, della quale auspichiamo l'approvazione, non posso non rilevare come vi sia una sostanziale contraddizione tra le affermazioni a sostegno del presente disegno di legge — secondo cui si rende necessaria la proroga della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia — ed il ritardo con cui il Parlamento sta prendendo in considerazione la relazione presentata dalla stessa Commissione già nell'aprile scorso: tale relazione non è altro che il prodotto del lavoro di essa e rappresenta uno strumento obiettivo per verificare la congruità, la ragione e l'esistenza della stessa Commissione. Questi sono fatti che non possono essere imputati alla malasorte; testimoniano come si predica bene e si razzola male. Nonostante ciò l'adesione che dichiaro a nome dei senatori del Gruppo socialista è piena e totale e non posso far altro che auspicare una sollecita considerazione del lavoro della Commissione (non fosse altro che per coerenza).

FLAMIGNI. Signor Presidente, dichiaro, a nome del Gruppo comunista, il voto favorevole a questo provvedimento. Abbiamo lavorato nella Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia per circa tre anni dalla sua istituzione avvenuta il 2 febbraio del 1982; vi è stato un periodo di sospensione per l'anticipato scioglimento delle Camere, quindi un periodo nel quale la Commissione non ha potuto svolgere la propria funzione. Pertanto, possiamo dire che in pratica la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia ha potuto lavorare soltanto per

1^a COMMISSIONE

79° RESOCONTO STEN. (30 gennaio 1986)

circa due anni e mezzo. Comunque ha conseguito, senza alcun dubbio, un bilancio positivo della sua attività ed in questo periodo ha potuto riscontrare la positività e l'efficacia della «legge Rognoni-La Torre», pur notandone le esigenze di aggiornamento e di adeguamento, lavoro che la Commissione si è prestata a fare presentando una propria relazione alla Camera nella quale sono indicati gli aspetti che debbono essere ritoccati e modificati. Inoltre, devo dire che la Commissione ha preso in esame un primo disegno di legge formulato dal Ministero degli interni, sottopostole in una fase di consultazione e di preparazione antecedente alla presentazione al Consiglio dei Ministri, proprio per tener conto dell'esperienza e dell'apporto dei membri della Commissione.

La Commissione bicamerale ha svolto e svolge un'attività importantissima anche in riferimento ad un altro dei suoi compiti fondamentali qual è quello della verifica della congruità dei pubblici poteri nei confronti delle esigenze di lotta contro la delinquenza mafiosa ed organizzata; ha tenuto svariate visite e sopralluoghi nelle regioni particolarmente interessate da questi fenomeni, in Sicilia, Campania e Calabria. Si è anche recata a Milano, ad esempio, dove ha potuto constatare che il fenomeno della criminalità organizzata ormai ha assunto una dimensione e un carattere nazionale. Per questo motivo si richiede una continuità ed un impulso dei lavori della Commissione.

Con l'approvazione di questo disegno di legge, l'attività della Commissione parlamentare entrerà in una nuova fase. Basandosi sulla relazione presentata al Parlamento e sull'esperienza conseguita, la futura Commissione, rinnovata, dovrà formulare il proprio piano di lavoro per rendere più incisiva la sua presenza e la sua stessa azione.

Per quanto riguarda il merito dei pubblici poteri, ritengo che la Commissione sia stata di stimolo nei confronti degli organi del Governo e degli apparati dello Stato affinché questi ultimi fossero forniti degli strumenti necessari per garantire una maggiore ed efficace presenza nella lotta contro la criminalità organizzata. Pertanto, ritengo che questa attività debba naturalmente continuare e

svilupparsi. L'approvazione puntuale ed entro i termini necessari della proroga della durata della Commissione deve essere accompagnata da una richiesta e da una raccomandazione rivolta ai Presidenti delle due Camere affinché procedano con la massima sollecitudine e nei termini già fissati al rinnovo della Commissione stessa, in modo tale che quest'ultima non sospenda la propria attività, soprattutto in considerazione del momento delicato che stiamo vivendo. A Palermo sta per iniziare il famoso «maxiprocesso» su cui ogni previsione è possibile; sappiamo tutti infatti che cosa significhi questo scontro fra lo Stato e i poteri criminali. Anche per questo motivo la Commissione deve entrare nel pieno della sua efficienza il più presto possibile.

Concludendo, dichiaro, che il Gruppo comunista voterà a favore di questo provvedimento, e non presenterà alcun emendamento.

VITALONE. Signor Presidente, onorevoli senatori, nel momento in cui il Parlamento si accinge a prorogare, e quindi a confermare questa Commissione bicamerale, nata nel settembre del 1982 come strumento di controllo dello Stato sull'adeguatezza delle leggi e della conseguente azione dei pubblici poteri, credo sia giusto sottolineare che la Commissione stessa, nella sua pur intermittente attività (intermittente anche a cagione dell'interruzione anticipata della legislatura, già citata dal senatore Flamigni), ha svolto un lavoro niente affatto trascurabile nell'economia complessiva della risposta istituzionale al fenomeno della criminalità organizzata.

Credo sia giusto dire che i risultati ottenuti dalla Commissione, pur suscettibili di valutazioni diverse, dovranno essere oggetto di una ulteriore analisi quando dovremo tracciare — come è prevedibile, attesa la richiesta che si preannuncia già in Parlamento — un bilancio conclusivo di questa esperienza, un'esperienza che vorrei definire per molti aspetti nuova, se è vero che la Commissione ha intrapreso un'attività di testimonianza istituzionale, manifestando — attraverso le sue rappresentanze — la volontà dello Stato di essere presente ed attivo non soltanto nei

momenti più caldi — ricordo il processo di Palmi che ha segnato certamente un momento lacerante di confronto fra lo Stato e l'organizzazione criminale — ma anche nei momenti di più utile ed organica riflessione sulle scelte da compiere, traendo spunto da esperienze anche lontane, estranee al nostro sistema normativo, come quella che abbiamo acquisito negli Stati Uniti e in Canada, ove abbiamo cercato di cogliere un patrimonio nuovo di idee e di suggerimenti da offrire all'apprezzamento del Parlamento.

Credo sia giusto, in questo momento, riconoscere che anche attraverso l'opera della Commissione, ma certamente per il corretto funzionamento di molti apparati dello Stato, il sistema mafioso non vive più quella sorta di mito di invincibilità, di inespugnabilità che per molto tempo ne aveva garantito la crescita. Certamente esistono delle potenzialità ancora da cogliere nella risposta istituzionale, se è vera la riscoperta, anche ai livelli politici, di una volontà nuova di misurarsi in maniera unitaria, tenace, solidale contro il fenomeno mafioso.

Credo che l'intelligenza e lo spirito che hanno connotato l'azione e l'iniziativa delle forze dell'ordine e della magistratura aprano il cuore alla speranza che questa battaglia, che si preannuncia ancor oggi estremamente difficile e sofferta, possa davvero essere vinta.

Nel breve volgere di un paio di anni, anche attraverso la nostra presenza politica, si è registrata un'attenzione nuova, non più una messianica attesa o la rassegnata accettazione di avvenimenti considerati ineluttabili, bensì la ricerca intelligente di iniziative nuove, di risposte adeguate alla gravità dell'insulto criminale.

Credo che il processo di Palermo abbia, al di là del suo intrinseco significato giuridico, anche una significativa valenza emblematica: lo Stato finalmente riesce a coniugare tutte le sue risorse per portare al momento del giudizio di responsabilità quello che impropriamente è stato definito il «terzo livello», cioè un intreccio di interessi non più legati soltanto alle tradizionali gerarchie della catena mafiosa, ma un intreccio ben più consistente di interessi criminali che si lega-

no, si saldano a grandi gruppi e potentati economici ed hanno radici diffuse non soltanto sul territorio nazionale, ma anche fuori del Paese. Nelle pagine di molti documenti giudiziari è dato cogliere che esiste un impianto criminale che diffonde le sue propaggini in Nord America ed in altri paesi europei.

Credo che tuttavia questi risultati positivi, decisamente incoraggianti, non debbano far velo alla consapevolezza che il più è certamente ancora da fare. Il fenomeno criminale, per le sue radici, per la intensa forza intimidatrice del delitto e della violenza, per una troppo a lungo inadeguata risposta dei pubblici poteri, ha costituito una minaccia immanente per la legalità democratica ed ha fortemente penalizzato il vivere civile, non soltanto nel Mezzogiorno ma anche in vaste zone del territorio nazionale.

Credo che noi, parlo come componente della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, sostenendo la richiesta dell'alto Commissario, della autorità di Governo, rendendo una corretta interpretazione delle molte istanze che giungevano dal livello giudiziario, abbiamo incoraggiato un'osservazione nuova del fenomeno e convalidato la puntualità dell'intuizione, presente nella «legge Rognoni-La Torre», circa la esigenza di rafforzare gli strumenti dell'indagine patrimoniale per cogliere l'intima essenza del fenomeno criminale, un fenomeno che contrasta la possibilità di un qualunque sano e duraturo sviluppo della comunità civile.

Credo che la proroga della Commissione debba significare anche questo: la volontà di fronteggiare un'emergenza che, purtroppo, non è transitoria, atteso che il fenomeno mafioso è ampiamente strutturato in vasti momenti della vita istituzionale. La ratifica della scelta politica compiuta con la «legge Rognoni-La Torre» è una testimonianza della consapevolezza che in questo fronte della lotta al fenomeno criminale non si può rinunciare ad alcuno strumento d'intervento e d'azione, ma semmai si deve moltiplicare l'impegno che lo Stato ha assunto per dare armonia e coordinamento all'azione contro la criminalità mafiosa.

1^a COMMISSIONE

79° RESOCONTO STEN. (30 gennaio 1986)

Signor Presidente, onorevoli colleghi, all'interno della Commissione era affiorata l'idea che dall'esperienza maturata nel triennio si dovesse tracciare, al di là del documento consegnato al Parlamento nell'aprile scorso, un nuovo profilo istituzionale della Commissione; si dovesse indicare cioè, nel sistema di funzioni che la Commissione stessa esercita, l'opportunità di aggiustamenti e modifiche. E, tuttavia, noi ci siamo astenuti da queste indicazioni per l'esigenza di non creare ritardi e di non ostacolare la saldatura tra la vecchia e la nuova Commissione. Potrebbero verificarsi, infatti, delle conseguenze negative che andrebbero ad incidere anche sull'organizzazione degli uffici, se non si provvedesse con ogni tempestività all'approvazione della legge stessa. Ci siamo astenuti dall'assolvere tale compito, riservandoci di farlo nella seconda fase dei nostri lavori. Nella Commissione è stata altresì presente l'esigenza di correggere alcuni passi della legge di prevenzione, ma soprattutto si è avvertita l'esigenza del migliore coordinamento di un sistema normativo che a far data dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, attraverso un'alluvionale sovrapposizione di leggi, ha creato consistenti difficoltà non soltanto teoriche ed interpretative, ma anche applicative nel complesso sistema delle misure di prevenzione.

Però la Commissione è consapevole anche dell'opportunità di definire meccanismi nuovi di coordinamento dell'attività di controllo politico (vorrei più genericamente parlare di «sindacato»), che debbono accompagnare la crescita dell'azione istituzionale in questo difficile confronto con l'attività criminale.

Abbiamo avviato un esame attento delle proposte del Governo sulla riforma della «legge Rognoni-La Torre»; siamo arrivati ad alcune conclusioni che non è qui il caso di anticipare. Credo che il lavoro svolto sia certamente positivo e quello da svolgere molto e interessante; le iniziative che la Commissione si era già proposta di assumere sono complesse e di rilievo. Sicuramente di conforto potrà essere una votazione unanime del Parlamento per rendere ancor più incisiva l'azione che abbiamo avviato.

TARAMELLI. Prendo la parola con qualche disagio perchè sembrerebbe, salvo il relatore, che dell'argomento parlano solo gli addetti ai lavori. Dirò poche cose nella speranza che il verbale della nostra riunione possa essere letto dal Presidente del Senato ed anche dai Presidenti dei Gruppi, nell'auspicio che a tempi rapidi si possa discutere in Assemblea la relazione che la Commissione antimafia ha rassegnato tempo fa.

SAPORITO. Poichè mi apprestavo a redigere un ordine del giorno in tal senso, chiedo se possiamo impegnare noi stessi con questo o con altro strumento procedurale, affinché la relazione — presentata al Parlamento nell'aprile 1985 e non ancora esaminata — possa essere inserita all'ordine del giorno della nostra Assemblea.

Forse la Camera è impegnata ad affrontare altri problemi, ma nulla vieta che la discussione si faccia qui al Senato dove forse c'è maggior spazio per un dibattito sereno e più ampio. Questo è un punto su cui i colleghi potrebbero esprimere il loro orientamento.

MAFFIOLETTI. Questa richiesta potrebbe avanzarla il Presidente della Commissione.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Si potrebbe rappresentare al Presidente del Senato l'opportunità di mettere la questione all'ordine del giorno.

TARAMELLI. Stavo dicendo che la lettura del resoconto dei nostri lavori odierni potrebbe stimolare la discussione in Aula della relazione. Mi pare che l'ultimo suggerimento del senatore Maffioletti, che il Presidente della Commissione si faccia portavoce di questa esigenza, sia la strada giusta e non certo per il gusto di fare una chiacchierata sulla relazione ma perchè secondo me il problema della mafia e della criminalità organizzata è estremamente rilevante. È vero che abbiamo ottenuto risultati importanti; la celebrazione del processo di Palermo è sicuramente un fatto rilevante perchè si è riusciti ad andare a fondo, ma in questi

ultimi tempi questo processo viene rappresentato più come un fastidio alla città che come un'occasione per andare alla radice del fenomeno mafioso. Si dice che è una città blindata e una parte dei cittadini sono per il trasferimento degli imputati; si rappresenta quasi il problema come un fastidio più che come momento importante della lotta alla mafia.

Credo che non dobbiamo essere insensibili all'allarme lanciato dai giudici non solo palermitani. La panoramica che abbiamo avuto in questi giorni dell'inaugurazione dell'anno giudiziario nelle diverse procure dà il segnale di un fenomeno che è molto più esteso e non è ridotto alle tre regioni tradizionali; la «mafia dei colletti bianchi» è diffusa anche in altre regioni. Magistrati e procuratori denunciano un senso di isolamento e a mio parere non c'è un adeguato sostegno all'azione dei magistrati e delle forze dell'ordine impegnati nella battaglia contro la criminalità che è connessa con la stessa battaglia democratica.

Mi pare importante che il Parlamento dia rilievo a questo dibattito perchè le analisi contenute nella relazione sono estremamente interessanti; credo inoltre che la validità della proroga della Commissione sia da ricercare nel lavoro positivo svolto ai fini della verifica della congruità della stessa legge sul fenomeno mafioso.

È stato ricordato che un comitato sta lavorando su una bozza di revisione delle norme di prevenzione, predisposta dal Ministero degli interni, in modo da renderla più efficace ed eliminando qualche lacciolo che c'è nella legge; il punto centrale comunque è che sia garantita la trasparenza degli atti compiuti in primo luogo dalla Pubblica amministrazione.

Denuncio un'inadeguatezza della Commissione e della stessa legge perchè è vero che i colpi più importanti sono stati dati attraverso le indagini patrimoniali ma è anche vero che in questo campo siamo alquanto deboli perchè la normativa prevede la possibilità degli accertamenti, ma è inadeguata la forza dedicata a tale attività e ci sono settori, come quello societario e dell'intermediazione bancaria, che ancora non sono stati affronta-

ti. È dimostrato che laddove ci sono «colletti bianchi» è attraverso queste società, i titoli atipici e altri strumenti che la mafia ha trovato spazio; esiste quindi questo punto delicato che abbiamo più volte esposto a chi di dovere, e attendiamo risposte adeguate che non sono ancora arrivate.

Credo che sia giusto rinnovare la Commissione, e discutere a tempi rapidi la sua relazione come momento politico di sostegno della battaglia che conducono i magistrati e le forze dell'ordine su un problema rilevante e che a mio parere non raccoglie la necessaria sensibilità, il sostegno e la solidarietà in generale dell'opinione pubblica.

Quindi, se avremo la possibilità di discutere tale relazione, credo che faremo un passo in avanti, ai fini della sensibilizzazione dell'opinione pubblica e terremo viva la battaglia contro la criminalità organizzata.

BIGLIA. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, colleghi, il disegno di legge al nostro esame intende prorogare la durata della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia organismo istituito dall'articolo 32 della legge 13 settembre 1982, n. 646, fino al termine della IX Legislatura. Pertanto, il provvedimento non esamina due problemi che sono certamente ancora più importanti: i poteri di tale Commissione e l'eventuale ampliamento, e la verifica ed il perfezionamento della legislazione vigente.

Annuncio il voto favorevole dei senatori del mio Gruppo parlamentare; ciò comunque non significa che consideriamo accantonati i problemi citati, al contrario ci auguriamo che possano trovare presto una soluzione in modo tale da assicurare poteri più incisivi alla Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.

Un altro aspetto che ci lascia perplessi è il nome usato nella legge n. 646 del 1982 sia per indicare questa Commissione, sia in genere per individuare questi tipi di criminalità organizzata, cioè il riferimento preciso alla mafia che può far sembrare in un primo momento, in contrasto con il contenuto delle norme, che si è proceduto ad una determinata localizzazione del fenomeno della criminalità organizzata, cui è diretta la modifica

1^a COMMISSIONE

79° RESOCONTO STEN. (30 gennaio 1986)

della legislazione e che deve essere anche oggetto dell'attività di questa Commissione. Se consultiamo l'articolo 416-*bis* del codice penale, aggiunto dall'articolo 1 della legge 13 settembre 1982, n. 646, possiamo constatare che esso fa riferimento all'associazione di tipo mafioso «quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri».

Quindi l'aspetto fondamentale è sempre l'attività di intimidazione diretta a procurare dei vantaggi economici ingiusti, anche se poi si dà una definizione a questa associazione che, facendo riferimento soltanto alla mafia, e non ad altri fenomeni storicamente conosciuti di criminalità organizzata, come la 'ndrangheta e la camorra, può far sembrare che si sia voluto localizzare e criminalizzare un determinato territorio. Tale sensazione l'avvertiamo anche in questo dibattito; infatti, alla proroga della durata di questa Commissione è stato associato subito il processo di Palermo. Al riguardo (anche se non entra strettamente nel tema del disegno di legge al nostro esame, ma altri colleghi ne hanno parlato) debbo ricordare che il mio Gruppo politico, fin dalla discussione del 13 agosto alla quale ha partecipato il ministro Scalfaro, aveva sottolineato l'opportunità di applicare in questo caso la norma del nostro ordinamento giuridico che prevede la rimessione del procedimento, oltre che per gravi motivi di ordine pubblico, anche per legittimo sospetto. Pertanto, avevamo chiesto il trasferimento di quel processo in un'altra sede. Questa sfida tra lo Stato e la criminalità organizzata, celebrando il maxiprocesso a Palermo, non assicura affatto che in quella sede venga accertata la verità e realizzata la giustizia, perchè temiamo che i testimoni siano intimiditi (certamente riconosciamo che questa sede è comoda per coloro che risiedono a Palermo). Se, come è stato affermato, l'istituto della rimessione dei procedi-

menti per legittimo sospetto dimostra la debolezza dello Stato, esso dovrebbe essere abolito dal codice penale; al contrario, ritengo che esso sia stato introdotto, senza alcuna finalità di carattere politico, proprio per tener conto della realtà. Il maxiprocesso di Palermo è uno di quei casi che suggerisce di trasferire il processo altrove e di evitare un inutile braccio di ferro tra lo Stato e la criminalità organizzata.

Nonostante le riserve che ho manifestato nei confronti della terminologia usata, che fa un preciso riferimento alla mafia e non alla criminalità organizzata in genere o alle associazioni a carattere intimidatorio o comunque a qualcosa che prescinda dal riferimento locale, nonostante quanto è stato detto in anticipo circa la presunta vittoria di questo maxiprocesso — che non sappiamo quale esito avrà in termini di tranquillante giustizia — annuncio il voto favorevole del Gruppo del Movimento sociale-Destra nazionale, alla proroga della durata della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

MURMURA, relatore alla Commissione. Signor Presidente, mi sembra che dal dibattito non sia emersa nessuna osservazione in contrasto con la mia relazione introduttiva per la rapida approvazione di questo disegno di legge, che proroga fino al termine della IX Legislatura la durata della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia. Anzi, tutti i senatori hanno convenuto sulle situazioni che ho indicato, sulla necessità di precisare maggiormente i compiti, le funzioni e gli obiettivi di questa Commissione bicamerale e sull'opportunità di semplificare e chiarire alcune norme che disciplinano l'azione di tale Commissione.

Pertanto, raccomando agli onorevoli Commissari l'approvazione del provvedimento al nostro esame.

CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno. Signor Presidente, onorevoli senatori, mi di-

1^a COMMISSIONE

79° RESOCONTO STEN. (30 gennaio 1986)

chiaro pienamente d'accordo con il relatore, senatore Murmura.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame e alla votazione dell'articolo unico.

Ne dò lettura:

Articolo unico.

La durata della Commissione parlamentare di cui al primo comma dell'articolo 32 della legge 13 settembre 1982, n. 646, è prorogata per l'intero periodo della IX Legislatura.

Entro 20 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati provvedono a nominare i membri della Commissione nel rispetto delle norme previste dall'articolo 33 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo articolo unico.

È approvato.

«**Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato**» (1328)
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato».

Ricordo che nella seduta del 3 ottobre 1985 il senatore Saporito ha svolto la relazione sul provvedimento al nostro esame.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, vorrei pregare il relatore, senatore Saporito, di informare la Commissione sulle osservazioni che alcuni avvocati dello Stato hanno formulato in ordine all'articolo 4.

SAPORITO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, nel mio precedente inter-

vento, in attesa delle osservazioni dei colleghi, avevo sottolineato che vi sono alcuni punti fermi ed altri sui quali dobbiamo decidere.

Il senatore Pasquino, che non è presente, aveva chiesto — unitamente al senatore Garibaldi — notizie in ordine al rapporto tra personale previsto in organico e i processi di automazione. Il senatore Garibaldi, in particolare, chiedeva notizie sul fatto che da una parte si nota un aumento di organico e, dall'altra, continua ad essere affidata parte del lavoro a personale esterno. Il senatore Taramelli chiedeva quale fosse l'attuale consistenza della pianta organica. Non mi sembra ci fossero altre richieste di chiarimento; erano state peraltro avanzate anche delle riserve.

Ricordo, infatti, che il senatore Taramelli esprimeva perplessità sul primo comma dell'articolo 1, inerente alla delegificazione, perchè gli sembrava contraddittorio affidare ad un regolamento (cioè un atto interno) le modalità di accesso alla carriera del personale contemplate da questo disegno di legge.

Inoltre sull'articolo 4, tanto il senatore Taramelli, quanto il senatore Garibaldi, avevano osservato la possibile disparità di trattamento che si veniva a creare con le altre categorie e la possibile rincorsa fra le stesse in ordine al premio di produttività previsto in questo articolo.

Inoltre il senatore Garibaldi aveva chiesto di conoscere il modo in cui si conciliano il terzo e il quarto comma dell'articolo 7 (in rapporto alle procedure ivi previste) con le procedure generali sancite dall'articolo 14 della legge n. 312 del 1980.

In generale, quindi, tutti i colleghi intervenuti avevano chiesto notizie sulla consistenza della pianta organica. Questi i problemi posti.

Inoltre, momento essenziale della presa di posizione dell'Avvocatura dello Stato (degli avvocati e dei procuratori dello Stato) era che non si poteva stabilire attraverso una legge il riconoscimento di un premio di produttività sottraendolo agli onorari previsti per l'esercizio del patrocinio legale, sia pure per conto dello Stato.

In precedenza avevo fatto presente (e lo ribadisco) che questo punto costituisce l'elemento di raccordo tra le organizzazioni sindacali (cioè il mantenimento degli onorari come fissati); si tratta del ripristino di un meccanismo già previsto da moltissimi anni e che, per effetto di leggi successive, era stato abolito, perchè la legislazione statale aveva impedito che questo premio di produttività fosse stabilito tramite un regolamento, occorrendo una legge per riconoscere ciò che essi avevano avuto fino al 1979. Il meccanismo di distribuzione già esisteva, ma venne meno nel 1979 allorchè si disse che un regolamento non poteva derogare alla legge generale. Ora, con questo provvedimento, si ripropone e si legittima ciò che essi già avevano.

Gli amici dell'Avvocatura dello Stato dicono che, a prescindere dal fatto che c'è una parte del loro onorario che deve spettare ad altri, non si dovrebbe sancire questo principio con una legge. Ma vorrei far presente ai colleghi che se ciò non avviene per legge, questo premio non può esistere, perchè un regolamento non può derogare alla legge e per questa ragione il regolamento che già prevedeva l'erogazione di questo premio è venuto meno. Siamo entrati in un circuito del quale prego i colleghi di tener conto, salvo che non vi siano obiezioni di fondo, perchè gli onorari non sono a carico dello Stato, bensì a carico delle parti.

PRESIDENTE. Anche nell'ipotesi di compensazione delle spese fra le parti lo Stato ha l'obbligo di dare gli onorari agli avvocati.

SAPORITO, *relatore alla Commissione*. Di norma i proventi sono liquidati in base alla tariffa professionale e sono sottoposti per legge e liquidati dai giudici a carico della parte soccombente nei cui confronti l'Avvocatura dello Stato provvede direttamente all'esazione. Solo eccezionalmente il giudice può, nonostante l'esito favorevole della causa, compensare equitativamente le spese sostenute. In tal caso, essendovi sul piano sostanziale una parte vincente, vi è sul piano processuale, quanto alle spese di rito, una

reciproca soccombenza, in modo che ciascuna parte dovrebbe rispondere nei confronti dei legali avversari per una metà. Ne consegue che invece dell'effettuazione di pagamenti incrociati con la controparte, l'amministrazione vincente corrisponde direttamente all'Avvocatura dello Stato la metà degli onorari degli avvocati e dei diritti dei procuratori, restando così soddisfatta ogni reciproca ragione di credito delle parti in causa verso i rispettivi legali.

Non si tratta, quindi, di emolumenti a carico dello Stato.

PRESIDENTE. «... quando è consentito per quella percentuale a carico dello Stato». Nell'ipotesi di compensazione è giusto che l'avvocato paghi la parte. La spesa è forfettizzata a carico dello Stato nei confronti degli avvocati dello Stato.

SAPORITO, *relatore alla Commissione*. Si tratta di un punto delicato che riguarda tutto un meccanismo che affronta i lavori di 310 eminenti avvocati e procuratori distrettuali dell'Avvocatura centrale, cioè tutto il lavoro di circa 1.000 amministrativi che vanno dai dattilografi, ai supporti, eccetera. Capisco che il problema è delicato, però l'equilibrio con il quale è stato esposto l'articolo 4 per modellare meglio la situazione (semmai cercando di chiarire alcune cose che or ora diceva il Presidente) a mio giudizio va mantenuto.

Devo dire che ho molte perplessità ad accettare — lo dico chiaramente — questa richiesta degli avvocati e procuratori dello Stato, poichè sono convinto che ci sarà qualcuno che verrà fuori dicendo: «sopprimiamo gli onorari».

Bisogna cercare, quindi, il punto di massimo equilibrio, perchè in fondo il servizio legale è l'insieme dell'impegno dell'assistente di studio, di chi dattilografa gli atti, di chi prepara e tiene la rubrica, di chi chiede il rinvio, eccetera.

Ora, tenuto conto che i meccanismi non sono perequanti, anzi direi che sono relazionati fra l'impegno prioritario di avvocati e procuratori rispetto al personale di supporto, non si tratta di instaurare qualcosa di nuovo

1^a COMMISSIONE

79° RESOCONTO STEN. (30 gennaio 1986)

ma qualcosa che già esiste; ed è quanto di peggio possa avvenire nel nostro Paese il togliere qualcosa. Sarei dunque per il mantenimento dell'articolo 4 così come formulato.

L'articolo 7 tenta di fare un rapporto fra norma transitoria e legge n. 312 del 1980. Alcuni colleghi hanno sollevato obiezioni, ma qui basta precisare che ci sarà una situazione di eguaglianza così come nelle altre amministrazioni.

Per ciò che riguarda le tabelle organiche, posso fornire le motivazioni delle singole dotazioni addirittura per livelli. È stato fatto un lavoro di grande precisione, come era stato richiesto da questa Commissione, e mi sembra si tratti di un organico equilibrato rispetto alle esigenze delle Avvocature distrettuali e generale dello Stato.

Faccio infine presente che la preoccupazione del collega Garibaldi circa il lavoro esterno non sussiste; per chi svolge la professione di avvocato e procuratore c'è un accavallarsi di termini negli stessi giorni per cui difficilmente il personale ordinario può scrivere gli atti e i documenti necessari per seguire tutte le cause. Per questo è previsto che ci si possa affidare all'esterno per la dattiloscrittura dei testi, per quanto è strettamente indispensabile, e d'altra parte in questo campo non c'è mai stato abuso.

JANNELLI. Ho ascoltato la seconda relazione del senatore Saporito, ne ho fatta una anch'io a suo tempo, e concordo con essa. Circa l'articolo 2, primo comma, il suggerimento del senatore Saporito mi sembra molto serio perchè effettivamente lasciamo all'Avvocato generale dello Stato una discrezionalità eccessiva dove, in materia di regolamento, è opportuno che le organizzazioni sindacali siano quanto meno sentite ed esprimano il loro avviso.

Per quanto concerne l'articolo 4, credo che il collega Garibaldi mi dia facoltà di parlare per il Gruppo, il Partito socialista è pienamente concorde nell'affermarne la validità. Come ha or ora ricordato il relatore, questa parte di onorari era già prevista fino al 1979 e noi non possiamo non tener conto che il

passato sta a testimoniare come agli amministrativi dell'Avvocatura è stata riconosciuta una retribuzione per il concorso di sostegno e supporto che essi svolgono in favore degli avvocati.

Non mi convincono, lo dico con molta sincerità, le obiezioni che ha avanzato il senatore Taramelli in ordine ad un'eventuale sperequazione tra personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato rispetto agli altri amministrativi dello Stato. La verità è che ormai nella contrattazione che è stata conclusa per il pubblico impiego si prevede proprio un premio di incentivazione e produttività per gli impiegati amministrativi, cioè si vuole dare la sensazione che l'amministrazione si muove in un'ottica diversa dal passato incentivando tutte quelle energie e stimolando tutte quelle capacità lavorative che gli impiegati possono sviluppare. Credo, onorevoli colleghi, che per questo premio di produttività si possa semmai dire che gli amministrativi dell'Avvocatura non potranno partecipare al riparto di premi di incentivazione fissati nella legge finanziaria in 312 milioni e che si ripartisce tra tutte le amministrazioni dello Stato; quindi è poca cosa. Possiamo, invece, stabilire che questo premio di produzione previsto dall'articolo 4 sostituisce il premio di produttività che percepiscono gli impiegati dallo Stato.

Per altre considerazioni mi richiamo alla relazione che feci già in questa Commissione allorchè sostituii il senatore Saporito. Ritengo che il disegno di legge così come concepito, con le modifiche proposte dal relatore che mi trovano consenziente, possa essere approvato.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE