

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 2033-A)

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE SAPORITO)

Comunicata alla Presidenza il 27 settembre 1982

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629,
recante misure urgenti per il coordinamento della lotta contro
la delinquenza mafiosa

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 SETTEMBRE 1982

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 2033 sulla conversione in legge del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, recante misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, è un'ulteriore risposta — urgente, straordinaria e necessaria — dello Stato alle recenti e drammatiche manifestazioni della criminalità mafiosa, culminata nel barbaro assassinio del Prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa, della sua consorte e dell'agente di scorta.

Operando il provvedimento in direzione di una struttura straordinaria di coordinamento — l'Alto Commissario — e prevedendo per essa compiti e poteri speciali, non vi è dubbio che si tratti di un'iniziativa normativa che si affianca alla recente legge antimafia 13 settembre 1982, n. 646, alla cui definizione hanno concorso tutte le forze politiche democratiche presenti in Parlamento, in un confronto serrato e costruttivo, quasi a significare e testimoniare un impegno corale delle istituzioni per elevare la qualità della lotta che si è intenzionati a condurre, in questo difficile momento della vita del Paese, contro i fenomeni di delinquenza mafiosa in tutti i suoi drammatici aspetti.

Vanno, innanzitutto, sottolineate l'eccezionalità e la straordinarietà del provvedimento, ma va segnalato anche il costante sforzo che Governo e Gruppi politici — nell'esame della legge di conversione — hanno fermamente posto in essere per mantenere tale eccezionalità e straordinarietà nei limiti costituiti dalla compatibilità delle disposizioni introdotte con i principi del nostro ordinamento costituzionale, anche nella delicata materia della prevenzione e della lotta contro la delinquenza mafiosa.

Al testo inizialmente emanato dal Governo, da parte della Commissione affari costituzionali sono state apportate alcune limitate innovazioni che meglio precisano qualche disposizione, mentre sono stati accolti taluni emendamenti governativi rivolti a chiarire

norme della legge 13 settembre 1982, n. 646, che, potendo dar luogo a dubbi interpretativi, avrebbero potuto rendere difficile la applicazione delle disposizioni introdotte (in materia di spese di sequestro e di soggiorno obbligatorio). Un ulteriore emendamento soddisfa un'indicazione emessa nel parere della Commissione bilancio in ordine alle modalità e tempi per le forniture di beni e servizi derivanti dall'applicazione della legge.

Molte perplessità sono state sollevate, nel proprio parere, dalla Commissione giustizia la quale ha messo alcuni rilievi al provvedimento che sono stati oggetto di particolare attenzione nella discussione svoltasi nella Commissione di merito.

Il provvedimento con gli emendamenti proposti dalla Commissione prevede la possibilità di delega da parte del Ministro dell'Interno « di poteri di coordinamento tra gli organi amministrativi e di polizia, sul piano locale e nazionale » ad un prefetto della Repubblica (facoltà, peraltro, già esercitata con decreto del 7 settembre 1982 in favore del prefetto di Palermo), che assume il titolo di Alto Commissario. A tale organo vengono attribuiti alcuni poteri speciali da esercitarsi anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia di accesso ed accertamento presso pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici, banche ed istituti di credito pubblici e privati, in materia di imprese aggiudicatariе o partecipanti a pubblici appalti, in materia di intercettazioni telefoniche.

Per quanto riguarda questi ultimi poteri la Commissione, d'accordo il rappresentante del Governo, ha chiarito che essi dovranno essere esercitati alle condizioni stabilite dal richiamato articolo 226-*sexies* del codice di procedura penale e che naturalmente nei poteri concessi all'Alto Commissario, quale autorità di pubblica sicurezza, sono compresi quelli di autonoma proposta per l'adozione di misure di prevenzione.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un ultimo problema riguarda l'esigenza, da molti segnalata, di prevedere un termine per le funzioni dell'Alto Commissario; è prevalso l'orientamento di non stabilirlo nella presente legge.

Onorevoli colleghi, molte altre considerazioni avrebbe potuto contenere la presente breve relazione, anche in risposta a quesiti che la dottrina e la pubblica opinione si sono posti in questi giorni sia sull'istituto dell'Alto Commissario, sia sui poteri allo

stesso concessi. Ma si è preferito lasciare al libero dibattito in Assemblea l'approfondimento di tali significativi problemi, prevalendo, invece, il desiderio del relatore e dei rappresentanti della quasi totalità dei Gruppi politici di rendere rapidamente operative le disposizioni del disegno di legge in esame di cui si propone una pronta ed immediata approvazione.

SAPORITO, *relatore*

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Estensore ROSI)

22 settembre 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

In proposito va notato che dalla lunga ed approfondita discussione sono emersi vari rilievi, tra i quali appare opportuno mettere in evidenza anzitutto una non perfetta individuazione di quelli che sono i principi generali del nostro ordinamento penale (sostanziale e processuale) e delle disposizioni che anche a livello costituzionale disciplinano l'ambito delle competenze dei pubblici funzionari nonché la distinzione tra l'area della amministrazione e quella della giurisdizione.

Proprio siffatta situazione sembrerebbe essere d'altronde alla base di un inadeguato coordinamento tra il decreto-legge in titolo e il decreto ministeriale con cui il Ministro dell'interno ha provveduto in data 7 settembre 1982 a individuare i poteri delegati al Prefetto di Palermo.

Altri rilievi, in massima parte individuati preliminarmente dal relatore e su cui è emersa una sostanziale adesione da parte della Commissione e dello stesso rappresentante del Governo, che anzi ha annunciato la presentazione di appositi emendamenti, riguardano la necessità di:

1) precisare che l'Alto Commissario ha il compito di prevenire e combattere non soltanto la delinquenza mafiosa ma altresì la criminalità organizzata, facendo così riferimento alla legge 13 settembre 1982, n. 646;

2) chiarire i rapporti — e qui emerge un importante profilo di coordinamento a livello costituzionale — tra l'Alto Commissario e commissari di Governo;

3) conferire all'Alto Commissario autonomia di azione e responsabilità diretta: se si richiede all'Alto Commissario di combattere la criminalità, che è un problema di polizia giudiziaria, è necessario — e qui emerge un altro di quei profili di coordinamento con la legislazione vigente sopracennati — che egli possa disporre non soltanto di personale amministrativo, ma anche di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, onde poter avviare o richiedere accertamenti ed indagini autonome, procedere immediatamente a sequestri mobiliari ed immobiliari, connessi ad attività mafiose, senza attendere i tempi lunghi per coordinare l'attività degli altri organi dello Stato, chiedendo ovviamente la convalida della autorità giudiziaria. Sulla questione il rappresentante del Governo ha espresso perplessità in ordine al possibile delinarsi di una polizia parallela; ma proprio qui emergerebbe l'esigenza dell'auspicato adeguato coordinamento con la legislazione vigente;

4) conferire all'Alto Commissario il potere, non solo di coordinare ma anche di avvalersi direttamente, in via temporanea ed eccezionale, di mezzi e strutture di altre amministrazioni dello Stato e degli enti locali (valgano le osservazioni in premessa);

5) prescrivere che l'Alto Commissario riferisca periodicamente al Ministro dell'interno;

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6) stabilire per l'Alto Commissario e per tutti i funzionari amministrativi che dipendono e collaborano con lo stesso, l'obbligo del segreto penalmente sanzionato, ex articolo 262 del codice penale;

7) chiarire che il potere d'accesso a banche e istituti pubblici e privati, può essere esercitato non solo direttamente ed autonomamente, ma anche con l'ausilio della polizia giudiziaria e non solo tributaria (comma terzo dell'articolo 1);

8) specificare che la mancata o la mendace risposta alla richiesta di informazioni (comma quarto articolo 1) costituisce reato punibile con la reclusione e con una multa ingente nonchè con la cancellazione dall'albo delle imprese che possono concorrere a pubblici appalti;

9) chiarire ed eventualmente correggere i riferimenti normativi di cui al quinto comma dell'articolo 1, sulle intercettazioni telefoniche. Sembra infatti che il potere d'intercettazione telefonica previsto, sempre subordinato alla autorizzazione del Procuratore della Repubblica del luogo dove l'operazione deve essere eseguita (è opportuna questa limitazione territoriale?), sia troppo limitato, perchè il riferimento contenuto nell'articolo 226-*sexies* del codice di procedura penale non prevede tale potere in tema di reati per commercio e vendita di stupefacenti (legge 22 ottobre 1975, n. 685) e contro la pubblica amministrazione (corruzione, peculato, attentato alla libertà degli incanti, eccetera). Sarebbe sufficiente aggiungere alla fine del quinto comma « ma escluse le limitazioni previste all'articolo 165-*ter* del codice di procedura penale »;

10) disporre l'integrazione del sesto comma dell'articolo 1, stabilendo che l'Alto Com-

missario deve essere destinatario di tutte le comunicazioni e rapporti, non solo del SISDE, ma anche di quelli provenienti dalla polizia giudiziaria e dalla Autorità giudiziaria concernenti attività mafiose.

Va infine rilevato come in Commissione sia emerso il convincimento della necessità che nel disegno di legge di conversione si ponga un limite temporale alla durata delle misure, senza dubbio eccezionali, del decreto-legge; giacchè altrimenti si configurerebbe una modifica profonda e permanente del nostro ordinamento penale che richiederebbe indubbiamente diversi strumenti e procedure e adeguato dibattito.

Su tale necessità concorda anche il relatore, tenuto anche conto del fatto che in materia, in qualche modo caratterizzata da analogia eccezionalità, la legge n. 304 del 1982 sui cosiddetti « pentiti », il legislatore ha individuato termini ben precisi per tutta la normativa ivi introdotta. Sul punto non hanno concordato i senatori comunisti, in base al rilievo che un termine in qualche modo già sussisterebbe, dato che nel recente provvedimento sulla mafia è previsto un termine per la durata della relativa Commissione parlamentare dalla quale dovrebbero seguire adeguate proposte legislative in ordine alle misure fin qui prese. Resta tuttavia, a conclusione, che ove non seguisse un intervento legislativo, le misure eccezionali del decreto-legge continuerebbero a mantenere tutta la propria efficacia.

Si richiede, a norma dell'articolo 39, ultimo comma, del Regolamento, che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione che la Commissione di merito presenta all'Assemblea.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore D'AMELIO)

16 settembre 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, non si oppone al suo ulteriore *iter*.

Facendo proprio un suggerimento del rappresentante del Tesoro, propone peraltro che dopo l'ultimo comma dell'articolo 1 del decreto-legge sia aggiunto il seguente nuovo comma:

« Per le forniture di beni e servizi derivanti dalla presente legge il Provveditorato generale dello Stato procederà a trattativa privata senza limite di spesa essendo le forniture stesse equiparate a quelle previste dall'articolo 2, secondo comma, lettera *d*), della legge 30 marzo 1981, n. 113 ».

EMENDAMENTI PROPOSTI DALLA COMMISSIONE

A) AL TESTO DEL DECRETO-LEGGE

Art. 1.

Al terzo comma, sostituire le parole: « poteri di accesso e di accertamento presso le banche o altri istituti pubblici o privati » con le altre: « poteri di accesso e di accertamento presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici anche economici, le banche, gli istituti di credito pubblici e privati ».

Sostituire il quarto comma con i seguenti:

« A richiesta dell'Alto Commissario, le imprese, sia individuali che costituite in forma di società, aggiudicatarie o partecipanti a gare pubbliche di appalto o a trattativa privata, sono tenute a fornire allo stesso notizie di carattere organizzativo, finanziario e tecnico sulla propria attività, nonché ogni indicazione ritenuta utile ad individuare gli effettivi titolari delle azioni o delle quote sociali.

Nei confronti degli appaltatori che non ottemperino alla richiesta di cui al precedente comma ovvero forniscano notizie non corrispondenti al vero si applica la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno. La condanna comporta la sospensione dall'albo degli appaltatori.

Le stazioni appaltanti opere pubbliche sono tenute a fornire all'Alto Commissario, ove questi ne faccia richiesta, le documentazioni relative alle procedure di aggiudicazione e ai contratti di opere eseguite o da eseguire ».

Dopo l'articolo 2, inserire i seguenti articoli aggiuntivi:

Art. 2-bis.

All'articolo 14 della legge 13 settembre 1982, n. 646, sono aggiunti, in fine, i seguenti capoversi:

" Art. 2-*quinqies*. — Le spese relative al sequestro eseguito ai sensi dell'articolo 2-*quater* sono anticipate dallo Stato, secondo le norme previste dalla tariffa in materia, approvata con regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2701, senza diritto al recupero nel caso in cui non segua l'applicazione della misura d' prevenzione.

I beni confiscati ai sensi del terzo comma dell'articolo 2-*ter* sono devoluti allo Stato; si osservano, in quanto applicabili, le norme previste dal codice di procedura penale e quelle di cui al regio decreto 28 maggio 1931, n. 602.

Le spese relative alle garanzie reali previste dal terzo comma dell'articolo 3-*bis* sono anticipate dall'interessato ai sensi dell'articolo 39 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile approvate con regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368; quelle relative all'esecuzione prevista dal secondo comma dello stesso articolo sono anticipate dallo Stato secondo le norme previste dalla tariffa in materia civile, approvata con regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2700.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rimborso delle spese postali e dell'indennità di trasferta spettante all'ufficiale giudiziario è regolato dalla legge 7 febbraio 1979, n. 59"».

Art. 2-ter.

All'articolo 17 della legge 13 settembre 1982, n. 646, dopo le parole: « L'allontanamento abusivo dal comune », sono inserite

le seguenti altre: « o dalla frazione di comune ».

Art. 2-quater.

Per le forniture di beni e servizi derivanti dalla presente legge il Provveditorato generale dello Stato procederà a trattativa privata senza limite di spesa, essendo le forniture stesse equiparate a quelle previste dall'articolo 2, secondo comma, lettera d), della legge 30 marzo 1981, n. 113 ».

B) AL TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE

Art. 1-bis.

Dopo l'articolo unico aggiungere il seguente:

« Art. 1-bis. — La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ».

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, recante misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

Decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 245 del 6 settembre 1982.

Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per il coordinamento delle attività dirette alla prevenzione ed alla lotta contro la delinquenza mafiosa;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 5 settembre 1982;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri;

E M A N A

il seguente decreto:

Art. 1.

Il Ministro dell'interno, ai fini della prevenzione e della lotta contro la delinquenza mafiosa, può delegare ad un prefetto della Repubblica, che assume il titolo di Alto Commissario, poteri di coordinamento tra gli organi amministrativi e di polizia, sul piano locale e sul piano nazionale.

Con proprio decreto il Ministro dell'interno stabilisce modalità e limiti per l'esercizio della delega e può dettare specifiche disposizioni per l'organizzazione di uffici e servizi presso le Prefetture, assegnando il relativo personale, anche in deroga alle norme vigenti.

All'Alto Commissario sono attribuiti, per l'esercizio delle sue funzioni, anche in deroga alle disposizioni vigenti, poteri di accesso e di accertamento presso le banche o altri istituti pubblici o privati, con la possibilità di avvalersi allo scopo degli organi di polizia tributaria.

A richiesta dell'Alto Commissario, le imprese costituite in forma di società, aggiudicatariе o partecipanti a gare pubbliche di appalto, sono tenute a fornire allo stesso ogni indicazione ritenuta utile ad individuare gli effettivi titolari delle azioni o delle quote sociali.

All'Alto Commissario spetta ogni altro potere attribuito all'autorità di pubblica sicurezza ivi compreso il potere di intercettazione telefonica ai sensi dell'articolo 226-*sexies* del codice di procedura penale.

L'Alto Commissario è destinatario di tutte le comunicazioni provenienti dal Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE) ai sensi dell'articolo 6, ultimo comma, della legge 24 ottobre 1977, n. 801, quando riguardino fatti comunque connessi ad attività mafiose. L'Alto Commissario, di intesa con il Direttore del SISDE, può disporre, ai fini dell'esercizio delle sue funzioni, delle strutture e dei mezzi del Servizio, secondo modalità stabilite nel decreto di cui al precedente secondo comma.

Art. 2.

All'Alto Commissario è attribuita una speciale indennità disciplinata, anche nella misura, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro. La relativa spesa farà carico al capitolo n. 2501 dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno 1982 ed ai corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

Art. 3.

Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 6 settembre 1982

PERTINI

SPADOLINI

Visto, il Guardasigilli: DARIDA