

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 176

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MANCINO, CABRAS, DE GIUSEPPE, GRANELLI, MAZZOLA, AZZARÀ, CAPPUZZO, FONTANA Elio, MURMURA, COLOMBO SVEVO, DI LEMBO, PINTO e RABINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MAGGIO 1992

### Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul crimine organizzato

ONOREVOLI SENATORI. — Con il 30 giugno del corrente anno ha termine l'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari istituita dalla X legislatura.

La Commissione parlamentare antimafia ha svolto un'attività istituzionale riconosciuta e apprezzata dal Parlamento e dal Governo e capace di orientare l'opinione pubblica nella conoscenza approfondita del fenomeno.

Accanto a un lavoro di investigazione e di documentazione sulla criminalità organizzata la Commissione ha indirizzato una particolare attenzione all'economia di stampo mafioso, dalle operazioni di ricic-

claggio del denaro di provenienza illecita alle iniziative imprenditoriali, finanziarie e alla presenza nelle gare per appalti pubblici.

Nella sua attività la Commissione ha rappresentato un interlocutore del Governo, della Magistratura e delle Forze dell'ordine sul terreno dello scambio informativo e soprattutto su quello delle proposte e dell'adeguamento della legislazione.

La Commissione ha sollecitato e ottenuto l'adozione di procedimenti legislativi importanti come quelli relativi alle condizioni di ineleggibilità dei candidati alle elezioni amministrative e allo scioglimento dei consigli comunali inquinati da presenze e influenze della criminalità organizzata.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un ruolo sollecitatore è stato svolto per l'adozione di provvedimenti, poi approvati, per tutelare i collaboratori della giustizia e i loro familiari e per intercettare le operazioni di riciclaggio.

La Commissione ha svolto, fra le tante, indagini particolari sul tema del coordinamento delle forze di polizia e sulla necessità di superare la struttura d'emergenza dell'Alto Commissariato: le conclusioni alle quali è pervenuto il lavoro d'indagine e di proposta sono state tenute presenti dal Governo e dal Parlamento nella approvazione della normativa (decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410) istitutiva della Direzione investigativa antimafia come struttura interforze di alta professionalità e capacità investigativa per consentire una più efficace azione di contrasto.

La Commissione ha svolto un'indagine di grande rilievo sull'applicazione del nuovo codice di procedura penale in relazione a delitti associativi di stampo mafioso e, dopo un ampio confronto intervenuto in un seminario con i rappresentanti delle procure della Repubblica delle regioni maggiormente interessate, ha avanzato proposte di modifica di alcune norme del codice di procedura penale relative alla formazione della prova: tali proposte di modifica sono state presentate al Governo e trasmesse alla Commissione che sovrintende all'attuazione del codice stesso.

Un altro provvedimento relativo al coordinamento dell'attività di indagine giudiziaria sui delitti di mafia è stato adottato dal Parlamento, su proposta del Governo, istituendo (con il decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8) la Direzione nazionale antimafia, tenendo conto anche di suggerimenti avanzati dalla Commissione.

Il fenomeno mafioso continua a costituire una grave minaccia per la coscienza civile; non è un fenomeno limitato alle regioni meridionali ove questi modelli di organizzazione criminale hanno radici antiche riferibili alle particolari caratteristiche di formazio-

ne dello stato unitario e alle condizioni dello sviluppo economico e sociale.

L'interesse diffuso della mafia ai grandi traffici di droga, le attività finanziarie ed economiche connesse, l'infiltrazione nelle gare per ottenere commesse pubbliche e soprattutto la contiguità fra politica e organizzazione mafiosa, i ripetuti e persistenti tentativi di condizionare la vita delle istituzioni locali, configurano sempre più la mafia come un fatto nazionale, diffuso su tutto il territorio del paese ove tenta di esercitare il suo potere in forme diverse ma secondo una graduatoria e un'articolazione di funzioni tese ad estendere l'area di influenza e il condizionamento di attività economiche e della vita delle pubbliche amministrazioni.

La pericolosità del fenomeno è sicuramente aumentata a causa della crisi del sistema politico e della difficile governabilità a livello locale come a livello centrale.

Queste sintetiche valutazioni inducono a ritenere necessaria anche nella XI legislatura l'istituzione di una Commissione di inchiesta che si potrebbe denominare commissione d'inchiesta antimafia senza ulteriori specificazioni.

La Commissione dovrà mantenere le prerogative previste per la Commissione che ha operato nel corso della X legislatura e confermare il compito specifico di indagine sugli sviluppi del fenomeno mafioso, sui circuiti economici, sulle connessioni internazionali, sulle attività di riciclaggio.

Si è discusso nella precedente Commissione sull'opportunità di mantenere o meno i poteri della Commissione d'inchiesta, con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, così come previsto dall'articolo 82 della Costituzione: tali poteri sono stati esercitati dalla Commissione in rarissimi casi perchè l'azione di indagine molto spesso e correttamente deve rispettare il principio dell'assoluta non interferenza con l'attività delle istituzioni giudiziarie.

Si ritiene comunque che nell'esaminare persone, acquisire documenti, verificare situazioni la Commissione deve disporre della necessaria autorità: anche in altri paesi le commissioni d'inchiesta sulla cri-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

minalità organizzata godono delle prerogative che noi riproponiamo anche per questa versione della Commissione antimafia.

La Commissione d'inchiesta non dovrà mai scavalcare altri organi e istituzioni - polizia e magistratura - che hanno svolto e continuano a svolgere il loro compito a servizio del diritto e a garanzia della sicurezza collettiva.

Magistratura e polizia hanno possibilità e competenze, funzioni specifiche, punti di orientamento diversi rispetto ad una Commissione parlamentare che intende affrontare il fenomeno nella sua globalità, valutando le implicazioni al fine di orientare l'azione legislativa ed esercitare una funzione di controllo dell'opera del Governo.

Una commissione d'inchiesta non deve sostituirsi arbitrariamente ad altri organi dello Stato per giudicare i reati o reprimere il fenomeno ma mettere a disposizione del Parlamento elementi utili di valutazione politica e proposte innovative sul terreno legislativo.

La Commissione oltre ai poteri di cui all'articolo 82, da usare con le limitazioni e la discrezione già sperimentate nelle passate analoghe esperienze, ha un terreno assai vasto di iniziativa, sempre più da privilegiare, scegliendo metodi di azione più duttili, esenti da formalismi giuridici, ricercando la collaborazione di associazioni, movimenti, cittadini, pubblici amministratori, di rappresentanti di forze politiche e sociali, di particolari categorie, di studiosi e di esperti.

La Commissione deve costituire un punto di riferimento, un tramite istituzionale fra le realtà locali, i cittadini, le istituzioni impegnate nell'azione di contrasto e il Parlamento.

La stessa iniziativa assunta dalla Commissione nella trascorsa legislatura per l'adozione di un codice di autoregolamentazione per le candidature ad ogni livello di elezione, accolto da tutti i partiti rappresentati nella X legislatura, è un esempio di collaborazione informale e di intervento per la trasparenza delle attività politiche che qualifica la funzione della Commissione antimafia.

Vi sono fermenti importanti di reazione sociale diffusa, vi è una consapevolezza delle iniziative idonee per contrastare il fenomeno mafioso nella vita pubblica che fanno sperare in un più alto grado di coscienza del problema e in una risposta solidale delle istituzioni e della società civile.

L'istituzione della nuova Commissione ribadendo il costante impegno del Parlamento, raccordandosi con analoghe iniziative a livello del sistema delle autonomie locali, potrà ascrivere anche alla XI legislatura il merito di essere all'altezza di una sfida che coinvolge lo stesso futuro della democrazia repubblicana.

L'articolo 1 definisce gli ampi e complessi obiettivi dell'inchiesta parlamentare, con espressa indicazione delle varie fattispecie associative e delle più allarmanti attività illegali che si connettono direttamente alla grande criminalità organizzata.

Nell'articolo 2 si scandiscono i compiti della Commissione, sia con riferimento all'esigenza di informare il Parlamento dell'attività svolta, sia con riferimento all'esercizio dello specifico potere di proposta per adeguare le iniziative dello Stato alle accresciute esigenze della lotta al fenomeno criminale.

A tale ultimo riguardo, particolare attenzione è riservata al problema del coordinamento tra i diversi momenti ed istanze dell'iniziativa istituzionale, nonché all'esigenza di accrescere i livelli della collaborazione internazionale, sia sul piano dell'assistenza e della cooperazione giudiziaria sia sul piano delle attività di prevenzione mandate agli organi di polizia.

Nel fissare in quattro anni la durata dell'inchiesta parlamentare, si tiene conto della eccezionale delicatezza e difficoltà dei compiti affidati alla Commissione e dell'opportunità di riservare un apprezzabile lasso di tempo - prima dell'ordinario concludersi della legislatura - per l'elaborazione delle proposte e relazioni conclusive.

L'articolo 3 disciplina la composizione della Commissione e la nomina degli organi secondo criteri ormai ampiamente sperimentati.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'articolo 4 disegna i poteri della Commissione sul modello tracciato nell'articolo 82 della Costituzione, rendendo esplicita la possibilità di procedere a norma di legge, nelle situazioni previste dall'articolo 372 del codice penale.

Per quanto attiene alla disciplina del segreto, il sistema costruito nei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 4, nonché negli articoli 5 e 7, è ispirato all'esigenza di ridurre in termini di assoluta essenzialità il perimetro dell'opponibilità del segreto nei confronti della Commissione, rafforzando al contempo - in un armonico contemperamento di diversificati interessi - i divieti di divulgazione verso l'esterno.

L'articolo 6 prevede e stabilisce il necessario collegamento della Commissione con analoghe attività di indagine e di documentazione attivate dalle regioni.

L'articolo 8 esprime una usuale riserva di regolamento.

L'articolo 9 disciplina le attività di collaborazione di cui la Commissione può fruire.

L'articolo 10 ripartisce tra i due rami del Parlamento gli oneri di spesa per il funzionamento della Commissione.

L'articolo 11 assegna immediato vigore alla legge, sopprimendo l'ordinaria *vacatio*.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta per verificare:

a) l'attuazione delle leggi dello Stato e degli indirizzi del Parlamento nella lotta alla criminalità organizzata, con particolare riferimento alle associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico previste dall'articolo 270-*bis* del codice penale, alle associazioni di tipo mafioso previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale, alle associazioni segrete previste dall'articolo 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, al traffico internazionale di armi e di sostanze stupefacenti ed alle connesse transazioni finanziarie;

b) la congruità, rispetto alle esigenze della lotta alla criminalità organizzata di cui alla lettera a), della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri.

### Art. 2.

1. La Commissione riferisce al Parlamento ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente, formulando le proposte di carattere legislativo ed amministrativo per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria.

2. La Commissione dura in carica quattro anni.

### Art. 3.

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal

Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in Gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura sarà provveduto alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

3. Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti della Commissione, tra i membri dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

4. La Commissione elegge nel suo seno due vicepresidenti, di cui uno vicario, e due segretari.

#### Art. 4.

1. La Commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria; ai testimoni si applicano le disposizioni di cui all'articolo 207 del codice di procedura penale.

2. Per quanto attiene al segreto di Stato si applicano gli articoli 202 e 204 del codice di procedura penale.

3. Non possono essere oggetto di segreto fatti eversivi dell'ordine costituzionale o comunque rilevanti per la lotta alla criminalità organizzata di cui all'articolo 1, lettera *a*), conosciuti per ragioni della propria professione, salvo per quanto riguarda il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Non sono opponibili il segreto d'ufficio nè quello bancario.

#### Art. 5.

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti

o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

#### Art. 6.

1. La Commissione, con il regolamento di cui all'articolo 7, stabilisce le modalità per l'opportuno coordinamento e per l'acquisizione e l'utilizzazione degli atti e documenti raccolti dalle commissioni di indagine sulla criminalità organizzata istituite dalle regioni.

#### Art. 7.

1. I componenti della Commissione parlamentare d'inchiesta, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave delitto, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca reato più grave, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento d'inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

#### Art. 8.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinate da un regolamento interno approvato dalla maggioranza dei suoi componenti prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente

può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

#### Art. 9.

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritenga necessarie.

#### Art. 10.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

#### Art. 11.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.