

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2292

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori IANNUZZI, NOVI, GIULIANO, GENTILE, CASTAGNETTI, FABBRI, MAINARDI, CANTONI, MANFREDI, TREMATERRA, BOREA, ZICCONI, GRILLOTTI, NESSA, MANUNZA, GUASTI, FALCIER, ASCIUTTI, MINARDO, D’IPPOLITO, PESSINA, SODANO Calogero, EUFEMI, CIRAMI, PEDRIZZI, CONTESTABILE, CRINÒ, MORRA, GRECO, LAURO, SALZANO, BARELLI, ALBERTI CASELLATI, FERRARA, TOFANI, MONCADA LO GIUDICE di MONFORTE, CONSOLO, IERVOLINO, ZAPPACOSTA, BERGAMO, MULAS, MENARDI, MORSELLI, PONTONE, DEMASI, BONATESTA, MEDURI, AZZOLLINI, IOANNUCCI, PASTORE, BOSCIETTO, ZORZOLI, CICOLANI, CHIRILLI, FAVARO, FASOLINO, NOCCO, CARRARA, PICCIONI, SCARABOSIO, MASSUCCO, BIANCONI, SEMERARO, MUGNAI, TATÒ, DE CORATO, BUCCIERO, DELOGU, CICCANTI, MAFFIOLI, PROVERA, BASILE, FIRRARELLO, MALAN, PIROVANO, COMPAGNA, PONZO, GIRFATTI, IZZO, ARCHIUTTI, RIZZI, BEVILACQUA, SCOTTI, DELL’UTRI, SALINI, COZZOLINO, MELELEO, BETTAMIO, SAMBIN, PASINATO, COSTA, ZANOLETTI, GABURRO, FORLANI, PELLICINI, OGNIBENE, SANZARELLO, DANZI, BALBONI, CHERCHI, MAGNALBÒ, SALERNO e GRILLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 2003

---

Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia

---

ONOREVOLI SENATORI. - La legislazione in materia di collaboratori di giustizia nella sua pratica applicazione si è spesso tradotta in una non corretta gestione dei «pentiti», che ha più volte provocato gravi forme di inquinamento di indagini e processi oltre che irreparabili danni all'onore ed alla reputazione di coloro - spesso esponenti politici nazionali o locali - accusati ingiustamente e risultati successivamente innocenti.

Troppo spesso, infatti, su semplici dichiarazioni di collaboratori di giustizia non suffragate da adeguate fonti di prova si sono costruite delle ipotesi accusatorie, che si sono dimostrate in seguito del tutto infondate, per quanto, anche a causa di alcune norme procedurali lesive del principio costituzionale del contraddittorio, non sia sempre agevole far prevalere nel processo la verità sulle falsità. Si ricorda, infatti, che in base alla vigente normativa sulla valutazione delle prove, ad esempio, è possibile condannare l'imputato sulla base di dichiarazioni di più collaboratori non supportate da altro riscontro: cosiddetta convergenza del molteplice.

È un dato di fatto incontestabile che la gestione dei pentiti nelle inchieste di mafia - e, in particolare, in quelle che avrebbero dovuto accertare i rapporti di tale organizzazione criminale con la politica - ben più di una volta ha assunto profili poco chiari. Emblematico è il caso di Baldassarre Di Maggio, sulle cui rivelazioni (risultate poi false) si è basato l'impianto accusatorio di uno dei processi più delicati che hanno riguardato i rapporti tra mafia e politica. Pochi mesi dopo il suo arresto e il suo pentimento, nella primavera 1993, Di Maggio, come risulta da intercettazioni telefoniche dei Carabinieri, si trovava non lontano dalla Sicilia - come, invece, sarebbe dovuto avvenire secondo la le-

gislazione sui pentiti - bensì indisturbato a San Giuseppe Jato vicino Palermo, al fine di riorganizzare, anche attraverso una serie di omicidi, la «sua» cosca. In sostanza, Di Maggio stava riprendendo il controllo del suo mandamento con i soldi e i mezzi messi a disposizione dallo Stato in cambio delle sue rivelazioni. Solo dopo diversi anni, Di Maggio fu arrestato per tali fatti, e cioè nel settembre del 1997.

Altro caso eclatante è quello di Totuccio Contorno, al quale fu consentito di regolare i suoi conti, nel periodo in cui aderiva al trattamento speciale previsto dalla legge sui collaboratori: tanto da tornare indisturbato a Palermo, trovarsi al centro di una faida che vide uccisi ben 17 suoi avversari di mafia per, poi, essere arrestato nel triangolo della morte vicino a Bagheria insieme ai suoi temibili cugini Grado, armati fino ai denti di *Kalashnikov* e armi automatiche.

Merita di essere ricordato che i due esempi sopra riportati furono in maniera criptica giustificati da alcuni esponenti della magistratura palermitana come un uso «dinamico» del pentito da parte degli inquirenti.

Altre volte, invece, è accaduto, come nel caso di Giuffrè, che di un pentito si sono utilizzate anche le dichiarazioni rilasciate quando era stato superato il termine di centottanta giorni entro il quale per legge si dovrebbe rendere la collaborazione. Certi inquirenti, in sostanza, oltre a decidere sulla base di elementi non oggettivi quali siano i riscontri alle dichiarazioni di collaboratori attendibili, violano anche disposizioni normative di semplice e facile applicazione, come sono quelle sulla scadenza dei termini. Nel caso concreto appena citato, inoltre, è stato dato rilievo a dichiarazioni che sarebbero dovute risultare di per sé inverosimili per la ra-

gione che, pur essendo rese da chi dovrebbe essere il presunto numero due di «Cosa Nostra», si riducono nel riferire di notizie di terza o quarta mano senza apportare alcuna prova diretta, anzi, tacendo sull'omicidio più eclatante consumato a Caccamo negli ultimi anni, ai danni del sindacalista Mico Geraci.

Non si vuole certo affermare che l'istituto della collaborazione sia da sopprimere, quanto piuttosto evidenziare che di esso si deve evitare qualsiasi strumentalizzazione o uso improprio.

La gestione dei pentiti, infatti, rappresenta forse il punto più delicato della strategia della lotta contro la mafia, in quanto la strumentalizzazione giudiziaria o politica (poco importa stabilire quale dei due profili prevalga, considerato che essi sono tra loro spesso intrecciati) di tale fenomeno finisce proprio per favorire la mafia, che alla legislazione dell'emergenza ha reagito proponendo dei «finti pentiti» con lo scopo di depistare le indagini. In altri casi, invece, le false accuse dei pentiti non sono dettate da una strategia della mafia, ma provengono da soggetti accusati di efferati delitti, che hanno un proprio interesse personale ad accusare altri soggetti (non importa se innocenti) al solo fine di ottenere per se stessi l'immunità per i delitti commessi e ingenti benefici economici. A tali strumentalizzazioni della mafia o dei singoli associati si deve aggiungere quella di alcuni magistrati che più di una volta hanno piegato indagini e procedimenti all'unico scopo di tenere in piedi un teorema accusatorio basato su dichiarazioni di pentiti compiacenti.

In un'ottica realmente orientata verso l'obiettivo di sconfiggere la mafia appare del tutto evidente l'esigenza che la posizione di ogni singolo collaboratore sia vagliata e valutata con estrema cautela. Ma la realtà è ben diversa. La lotta alla mafia, infatti, è stata sinora caratterizzata da sterili proclami, in alcuni casi anche di natura legislativa, spesso enfatizzati dalla stampa, che da un

lato hanno tranquillizzato l'opinione pubblica, ma che dall'altro hanno finito proprio per favorire la mafia. Più di una volta l'attività investigativa si è limitata ad una unica fonte costituita dalle accuse di pericolosi criminali che sono stati presentati all'opinione pubblica come gli unici soggetti grazie ai quali sarebbe stato possibile sconfiggere la mafia. Accuse che hanno determinato una lunga serie di arresti indiscriminati, che solo in un secondo momento si sono dimostrati del tutto iniqui e privi di qualsiasi fondamento. A tale proposito, non si può non segnalare come all'appiattimento di non pochi pubblici ministeri sulle mere affermazioni dei pentiti si accompagni nella società un inquietante clima di sospetto nei confronti di coloro che cercano di ricondurre ai principi costituzionali una legislazione, come quella antimafia, che in più punti appare essere in palese violazione non solo dei principi costituzionali, ma anche di principi sanciti in trattati internazionali, come, ad esempio, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che dovrebbero essere, per ciascun Paese che si ritiene democratico e liberale, il presupposto di ogni normativa inerente alla libertà personale.

In realtà rappresenta un vero e proprio oltraggio alle vittime della mafia che soggetti responsabili di decine di omicidi, spesso perpetrati con una crudeltà tanto inaudita da arrivare allo scioglimento nell'acido di bambini, abbiano ottenuto lo «status» di pentito e, quindi, tutti i benefici che ne conseguono in termini di sconto di pena e di concessione di elargizioni economiche. Nè si può obiettare che i risultati ottenuti tramite i collaboratori di giustizia nella lotta alla mafia siano tali da giustificare anche il sacrificio di alcuni principi dell'ordinamento, in quanto, da un lato, tali risultati sono del tutto mancati e, dall'altro, ad alcuni principi lo Stato non può mai derogare se non rinnegando la propria natura liberal-democratica. Anzi, la recente scelta di portare a regime la norma-

tiva temporanea di deroga alle regole del trattamento penitenziario dettata dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario rappresenta nella sua contraddittorietà il simbolo della sconfitta di un tipo di strategia di lotta alla mafia basata su norme ad effetto di scarsa efficacia concreta. Da un lato, infatti, si afferma che la lotta alla mafia necessita che uno strumento eccezionale diventi ordinario, e, dall'altro, si ammette che il medesimo strumento eccezionale non ha finora portato ai risultati, in termini di lotta alla mafia, sperati.

Il richiamo all'articolo 41-*bis* non deve sembrare non strettamente attinente alle vicende relative alla gestione dei collaboratori, in quanto spesso è proprio la minaccia dell'applicazione di tale norma a «convincere» gli indagati, imputati o condannati a collaborare anche a costo di accusare ingiustamente degli innocenti. Altre volte sono, invece, le promesse di ingenti somme di denaro che determinano le collaborazioni giudiziarie.

Appare quindi evidente, proprio al fine di conferire concretezza alla lotta alla mafia, la necessità di costituire una Commissione parlamentare d'inchiesta che indaghi sulla cor-

rettezza nella gestione della collaborazione dei pentiti e, quindi, sulle conseguenze di quell'uso sulla amministrazione della giustizia. La Commissione, pertanto, dovrà indagare sulle ragioni che hanno portato ad impiegare ingenti somme per soddisfare le esigenze di alcuni «collaboratori» e, quindi, se siano state recuperate da parte dello Stato le somme pagate ai «collaboratori» dei quali si è successivamente accertato il mendacio o la violazione della convenzione stipulata. La Commissione dovrebbe anche verificare quanti anni di carcere siano stati espiati da chi, accusato dai collaboratori, è risultato poi, innocente.

La Commissione dovrà inoltre verificare anche i rapporti economici tra i collaboratori ed i loro difensori, nonché gli ambiti del controllo del Servizio di protezione sui collaboratori stessi. Ulteriore obiettivo dell'inchiesta dovrà essere la verifica dei criteri adottati per l'inserimento o l'espulsione del collaboratore nel programma di protezione, nonché le vicende legate al fenomeno allarmante dei numerosissimi pentiti che sono tornati a delinquere.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Istituzione e compiti)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia, di seguito denominata «Commissione», con il compito di verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 24 novembre 1994, n. 687, e della legge 13 febbraio 2001, n. 45, accertando in particolare:

a) le ragioni che hanno portato ad impiegare ingenti somme per soddisfare le richieste di alcuni «collaboratori»;

b) se siano state recuperate da parte dello Stato le somme pagate ai collaboratori dei quali si è successivamente accertato il mendacio o la violazione della convenzione stipulata;

c) quanti anni di carcere siano stati espriati da chi, accusato dai collaboratori, è risultato poi innocente e quali conseguenze concrete ciò ha comportato per il collaboratore;

d) i rapporti economici tra i collaboratori ed i loro difensori;

e) gli ambiti del controllo del Servizio di protezione sui collaboratori stessi;

f) i criteri adottati per l'inserimento o l'espulsione del collaboratore nel programma di protezione;

g) le vicende legate al fenomeno allarmante dei numerosissimi pentiti che sono tornati a delinquere.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

3. La Commissione può organizzare i propri lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui all'articolo 6.

#### Art. 2.

##### *(Composizione e presidenza della Commissione)*

1. La Commissione è composta da dieci senatori e dieci deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i suoi componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Nella elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero

di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

### Art. 3.

#### *(Audizioni e testimonianze)*

1. Ferme le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. In nessun caso, per fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto di Stato o il segreto di ufficio.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla Commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni.

### Art. 4.

#### *(Richiesta di atti e documenti)*

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 e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, detto segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

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

#### Art. 5.

##### *(Segreto)*

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e tutte le altre persone che collaborano con la Commissione o compiono o concorrono a compiere atti di inchiesta oppure di tali atti vengono 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 4, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per rias-



sunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 6.

*(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati previsti dall'articolo 1, comma 3, sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

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

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Ai fini dell'opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie e di polizia, la Commissione può avvalersi anche dell'apporto di almeno un magistrato e un dirigente dell'Amministrazione dell'interno, autorizzati, con il loro consenso, rispettivamente dal Consiglio superiore della magistratura e dal Ministro dell'interno su richiesta del presidente della Commissione.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. La Commissione cura la informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti.

Art. 7.

*(Entrata in vigore)*

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



