

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 76

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BRUTTI, TRIPODI, BISCARDI,
GAROFALO, IMPOSIMATO, MARCHETTI, SMURAGLIA, ALÒ,
BERGONZI, CARCARINO, CORASANITI, CRIPPA, DI BELLA,
FISCHETTI, GIOVANELLI, MANZI, MASULLO, ORLANDO,
PUGLIESE, SALVATO, SCIVOLETTO, STAJANO, VIGEVANI,
BUCCIARELLI, SALVI e LONDEI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 APRILE 1994

—————

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali
similari

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ha come oggetto la istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, per la durata della XII legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione.

Nella storia dell'Italia repubblicana hanno già operato, dal 1962 ad oggi, quattro commissioni parlamentari che - valendosi di poteri variamente definiti dalle rispettive leggi istitutive - hanno posto al centro delle proprie indagini e delle proprie iniziative il fenomeno della mafia, nelle sue diverse espressioni, nella sua morfologia, nei suoi collegamenti con la vita sociale e politica.

La prima Commissione antimafia fu istituita nel dicembre del 1962 e terminò i suoi lavori nei primi mesi del 1976. Essa aveva essenzialmente il compito di «proporre le misure necessarie a reprimere le manifestazioni e ad eliminare le cause» della mafia. I suoi lavori trovarono una conclusione dopo quattordici anni di attività, non avendo la legge fissato un termine finale.

La seconda Commissione antimafia fu istituita nel settembre 1982, con la così detta legge Rognoni-La Torre (legge 13 settembre 1982, n. 646). Essa non aveva poteri d'inchiesta e le fu attribuito il compito di verificare l'attuazione delle leggi antimafia, di accertare la congruità della normativa e della conseguente azione dei pubblici poteri, di suggerire al Parlamento misure legislative ed amministrative. I suoi lavori terminarono nel 1987, con lo scadere della IX legislatura.

La terza Commissione antimafia venne istituita nel marzo 1988. Aveva poteri d'inchiesta e terminò i suoi lavori con la fine della legislatura nel 1992.

La quarta Commissione antimafia, istituita nell'agosto 1992, con poteri d'inchiesta,

ha svolto i suoi lavori per circa sedici mesi e li ha conclusi alla fine della XI legislatura.

Negli stessi anni in cui ciascuna di queste commissioni ha preso vita ed ha adempiuto ai proprio compiti, il fenomeno mafioso ha subito profonde modificazioni. È cambiata la natura dei suoi rapporti con la società e con le istituzioni; si è accresciuto il volume degli affari gestiti o controllati dalle grandi organizzazioni criminali; sono cambiati i rispettivi gruppi dirigenti; l'attacco alla legalità è divenuto più duro ed insidioso, assumendo un carattere eversivo.

Le varie Commissioni hanno acquisito un ampio patrimonio conoscitivo. Negli anni '60 e '70 ciò è avvenuto in una situazione nella quale il contributo all'accertamento della verità proveniente dall'autorità giudiziaria era assai scarso. Dall'inizio degli anni '80 in avanti la situazione è cambiata. È stata l'iniziativa giudiziaria ad imprimere una svolta ed è storicamente di grande rilievo il ruolo svolto dal *pool* antimafia dell'Ufficio istruzione presso il Tribunale di Palermo. Nell'ordinanza di rinvio a giudizio del così detto maxiprocesso, depositata l'8 novembre 1985, i giudici istruttori di Palermo avvertirono l'esigenza di dedicare molte pagine, in apertura del provvedimento, alla descrizione specifica del fenomeno «Cosa nostra», non sufficientemente conosciuto. Una Commissione antimafia si era ricostituita nel 1982, dopo un vuoto di sei anni, e per i suoi lavori il contributo della magistratura inquirente di Palermo fu in quegli anni un punto di riferimento essenziale.

Nelle commissioni che hanno operato durante gli anni '80 vi è stato un fortissimo sviluppo dell'attività propositiva, specialmente durante il quadriennio 1988-1992: negli stessi anni in cui l'attività giudiziaria subiva battute di arresto, a cominciare dallo smantellamento del *pool* antimafia di Palermo.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, la Commissione antimafia istituita nella XI legislatura ha svolto una imponente attività, nonostante il breve periodo in cui ha operato, conseguendo risultati assai rilevanti, sia sul terreno delle conoscenze che su quello delle proposte. Per la prima volta il tema delle connessioni tra le organizzazioni mafiose ed il sistema politico-istituzionale è stato messo a fuoco compiutamente. Sono state approvate a larghissima maggioranza due relazioni, la prima sul fenomeno «Cosa nostra», la seconda su quello della camorra, che analizzavano tali rapporti. In esse tra l'altro la valutazione relativa alle responsabilità politiche veniva rigorosamente distinta dall'accertamento di specifiche responsabilità penali e ciò contribuiva ad una impostazione più corretta dell'analisi e del giudizio sulle forme diffuse di debolezza istituzionale e di degenerazione della politica che hanno favorito i poteri mafiosi.

Nella XI legislatura la Commissione ha tenuto 89 sedute in sede e 29 missioni, visitando 43 località. Ha ascoltato complessivamente 1810 persone, ha approvato dodici relazioni, ha costituito otto gruppi di lavoro, ha tenuto 54 riunioni dell'ufficio di presidenza, ha preparato sei dossier di documentazione, ha promosso tre forum (sulle forze di polizia in Europa, sulle Procure distrettuali e sulla Procura nazionale antimafia, su economia e criminalità), con operatori e specialisti dei diversi settori.

Si tratta di un lavoro che occorre proseguire con continuità, approfondendo le conoscenze finora raggiunte, aggiornando l'analisi e soprattutto verificando la funzionalità degli strumenti istituzionali da impiegare nell'azione di contrasto contro la mafia, nella prevenzione delle attività criminali e della illegalità.

Presentiamo all'inizio della XII legislatura questo disegno di legge e ci adopereremo subito per la sua sollecita approvazione, allo scopo di evitare ogni interruzione

nell'impegno antimafia del Parlamento italiano, sia sul terreno delle conoscenze sia su quello delle proposte e dei controlli.

In piena continuità con le norme che istituivano la Commissione nella passata legislatura, noi proponiamo che essa abbia il carattere di una Commissione parlamentare d'inchiesta: che dunque proceda, secondo il dettato dell'articolo 82 della Costituzione, «alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

L'articolo 1 del disegno di legge, oltre a fissare tale carattere della Commissione, ne indica i compiti: accertare e valutare la natura e le caratteristiche del fenomeno mafioso, i suoi mutamenti e tutte le sue connessioni; verificare e valutare l'attuazione delle leggi, la loro congruità, la loro efficacia rispetto all'azione antimafia e più in generale la qualità dell'impegno dei pubblici poteri; riferire al Parlamento al termine dei propri lavori, ogni volta che la Commissione lo ritenga opportuno e comunque annualmente. L'ambito di competenza della Commissione si estende naturalmente a tutte le associazioni di tipo mafioso (articolo 416-bis del codice penale), nelle varie aree geografiche del paese.

L'articolo 2 regola la composizione della Commissione, la nomina del Presidente, scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, la elezione di due vicepresidenti e due segretari.

L'articolo 3 regola le audizioni e le testimonianze rese davanti alla Commissione.

Gli articoli 4 e 5 disciplinano la materia relativa agli atti e documenti che interessano il lavoro della Commissione, i vincoli di segretezza ai quali tali documenti possono essere assoggettati e l'obbligo di rispettare la segretezza, che incombe sui componenti la Commissione, sui funzionari, sul personale addetto, sui collaboratori.

L'articolo 6 regola infine la organizzazione interna della Commissione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

*(Commissione parlamentare d'inchiesta
sul fenomeno della mafia e sulle altre
associazioni criminali similari)*

1. È istituita, per la durata della XII legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta con il compito di:

a) verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni, e delle altre leggi dello Stato, nonchè degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso;

b) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria;

c) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni;

d) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori nonchè ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

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

3. Eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alla camorra ed alle altre associazioni comunque localmente denominate, che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-bis del codice penale.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta di venticinque senatori e venticinque deputati, scelti 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. Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei componenti la Commissione, tra i parlamentari dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

3. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari.

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 di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore.

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

4. Gli agenti e 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 richiedere, 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 giudiziale.

ria o altri organi inquirenti, nonchè copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

2. Quando gli atti o documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti commissioni d'inchiesta, detto segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria ed alla Commissione di cui alla presente legge.

3. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 5.

(Segreto)

1. I componenti la Commissione, 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 4, comma 3.

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

3. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, 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. 6.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa 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.

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 si avvale dell'apporto di almeno un magistrato e di un dirigente dell'amministrazione del Ministero dell'interno, designati, rispettivamente, dai Ministri di grazia e giustizia e dell'interno.

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 del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.