

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**X LEGISLATURA**

---

**ATTI PARLAMENTARI**

---

**RESOCONTI STENOGRAFICI**

**DELLE SEDUTE DELLA**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(Legge 23 marzo 1988, n. 94, modificata con legge 27 luglio 1991, n. 229)*

---

**ANNI 1987-1992**

---

**VOLUME IV**

**ROMA**

**TIPOGRAFIA DEL SENATO**



**70ª SEDUTA**

MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1991

**Presidenza del Presidente CHIAROMONTE**

*La seduta inizia alle ore 15,50.*

**SEGUITO DELLA DISCUSSIONE DELLA BOZZA DI RELAZIONE SUL TEMA DELLA  
PROVA PROCESSUALE, CON RIFERIMENTO AI PROBLEMI RELATIVI AI PRO-  
CESSI CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

PRESIDENTE. Il primo punto all'ordine del giorno reca il seguito della discussione della bozza di relazione sul tema della prova processuale, con riferimento ai problemi relativi ai processi contro la criminalità organizzata.

Prego l'onorevole Violante di introdurci brevemente le modifiche apportate alla bozza di relazione in modo da poter successivamente procedere all'approvazione di massima del documento stesso.

VIOLANTE. Signor Presidente, colleghi, la nuova stesura della bozza di relazione prende atto dei suggerimenti e degli interventi dei ministri Scotti e Martelli, che abbiamo ascoltato qui in Commissione, nonché di quelli dei colleghi, in ordine ai problemi della competenza per territorio delle procure e dei tribunali distrettuali. Rispetto a quest'ultimo problema si accantona l'idea dei tribunali regionali, tenendo conto così delle opinioni espresse dal ministro Martelli, ma si ribadisce che sarebbe erroneo dividere la procura dal tribunale, che è bene che invece rimangano insieme. Per quanto riguarda la parte relativa all'udienza preliminare, si è tenuto conto di un suggerimento venuto dal professor Conso, il quale ha chiesto che si considerassero i risultati di un convegno molto importante tenutosi ad Urbino in cui sono emerse richieste di correzione abbastanza profonde ma non, come proposto da altri, l'abolizione dell'udienza preliminare.

In due paragrafi *ad hoc* ho tenuto conto degli orientamenti espressi dai Ministri ascoltati ed ho aggiunto un paragrafo finale su eventuali altre proposte di tipo non puramente processuale emerse in quest'ultimo periodo. In un colloquio avuto con specialisti è emersa l'opportunità di stabilire una figura generale dell'associazione a delinquere, perchè attualmente si verificano confusioni tra le fattispecie esistenti. Si

chiede quindi di rifarsi ad un unico concetto con l'inserimento della criminalità di carattere economico.

Un altro aspetto è quello della revisione della disciplina del reato continuato. Ancora oggi conviene macchiarsi di molti reati anzichè di uno soltanto, perchè nel primo caso la pena è pari a quella del reato più grave mentre, se si commettono due reati tra loro distanziati nel tempo, si sommano pene maggiori. Questa norma risale ad un periodo storico in cui la criminalità non era organizzata. L'intreccio di istituti premiali, sostanziali, processuali e penitenziari produce spesso conseguenze risibili.

Dalle visite compiute negli ultimi tempi da parte della nostra Commissione è emersa la necessità di rivedere la disciplina sul reato di usura, per il quale sono previste pene medie di due o tre mesi di reclusione ed una pena massima di due anni. Si tratta di un rischio troppo basso rispetto agli enormi vantaggi che si ottengono dalla pratica dell'usura.

Vi è poi l'esigenza di rivedere la materia degli arresti domiciliari e di stabilire l'anticipazione all'udienza preliminare del termine ultimo per chiedere il patteggiamento. Oggi quest'ultimo può essere richiesto anche nella prima udienza del dibattito, per cui accade che tutti aspettano il dibattimento, rendendo così vano il tentativo, che è alla base del patteggiamento stesso, di non arrivare al dibattimento e di evitare spreco di tempo. Si tratta, comunque, di aspetti emersi in sede extraprocessuale che necessitano di un approfondimento e sui quali non mi pronuncio.

TRIPODI. Signor Presidente, ho già avuto modo di esprimere il mio sostanziale accordo sulla bozza di relazione al nostro esame. Voglio soltanto far notare, per quanto riguarda la concentrazione dei processi di mafia, che non mi trovo d'accordo con quanto è scritto nella relazione. Il mio dissenso è dovuto al fatto che individuo nello spostamento o nell'accentramento delle indagini preliminari e dei processi presso le procure delle Corti di appello un indebolimento della possibilità di incidenza nella lotta contro la mafia, in quanto viene meno la possibilità di un rapporto con l'attività investigativa nella ricerca delle responsabilità dei boss mafiosi. Ho apprezzato il modo in cui è stato impostato il lavoro da parte del collega Violante, il quale ha dimostrato serietà professionale ed impegno culturale; tuttavia non ritengo che, nel momento in cui apportiamo alcune profonde modifiche al codice di procedura penale, una simile proposta possa incidere positivamente nella lotta alla criminalità organizzata.

Credo, invece, che questo possa diventare un elemento per molti aspetti negativo, viste le esperienze già avute. Come ho detto altre volte - e lo voglio ripetere ancora in questa sede - occorre riflettere su quanto avviene nei processi di mafia che si celebrano in periferia in rapporto alle decisioni assunte dal dottor Carnevale nella prima sezione della Corte di cassazione.

In conclusione esprimo il mio apprezzamento per il documento proposto, ma insisto sull'annullamento di questa innovazione, a parte il fatto che non sono assolutamente d'accordo con la proposta del ministro Martelli, per ora accantonata.

Insisto sul potenziamento delle procure, soprattutto nelle zone in cui la mafia è più attiva, perchè la presenza sul posto di strutture giudiziarie in grado di incidere può dare un contributo. Del resto abbiamo tanti esempi al riguardo: ci sono procure che non fanno niente ed altre che vanno avanti; ci sono Corti d'appello che assolvono in maniera generalizzata rimettendo in libertà criminali che poi continuano a svolgere attività illegali.

Chiedo esplicitamente che queste mie osservazioni vengano inserite nella relazione

FUMAGALLI CARULLI. Signor Presidente, faccio riferimento alla precedente stesura della relazione dell'onorevole Violante. Me ne dolgo, ma non avevo con me l'ultima copia oggi in esame, in quanto essa è stata inviata agli uffici della Camera e non alla mia residenza abituale.

Desidero innanzitutto osservare che la relazione sul tema della prova processuale nei processi di mafia mi trova in larga parte concorde nelle sue liste generali. Essa parte da un lato indiscutibile, che cioè non sia possibile istituire in concreto due forme di processo, uno per i reati di mafia e di criminalità organizzata, nel quale le garanzie di difesa possono essere in qualche modo limitate, se non addirittura sacrificate, e l'altro, relativo a reati comuni, per il quale le garanzie introdotte dal nuovo rito processuale dovrebbero restare intatte.

L'affermazione, che ha una sua comprensibile logica, viene in realtà contraddetta dalla proposta di numerose modifiche in relazione ai soli processi di criminalità da introdurre nell'ambito della stessa legge di delega o addirittura modificandone tratti significativi fino a prevedere istituti nuovi o a rendere possibile la cancellazione di figure cardine del nuovo processo, come il GIP o, più precisamente, l'udienza preliminare (vedi la relazione a pagina 41).

Su questo punto sono note le osservazioni fatte dalla magistratura considerata nel suo assetto associativo e vorrei pure ricordare come la magistratura, in larghi strati contraria all'introduzione del nuovo codice o demoralizzata dalla sua pratica attuazione, non sarebbe affatto contraria ad innovazioni che dessero maggiore libertà di movimento e che, soprattutto, non costituissero sbarramenti insormontabili nello svolgimento delle indagini e nel corso del processo, specie considerando la sostanziale estraneità che il nuovo codice assegna al giudice nel momento della formazione della prova o la necessità di prosciogliere, anche di fronte a prove indiscutibili di responsabilità *aliunde* raccolte, sia pure con i crismi di una sicura legalità ma non utilizzabili in un determinato processo. Sicchè occorrerebbe forse pensare, tenuto conto dell'orientamento favorevole della magistratura - sulla quale poi grava l'attuazione delle nuove forme - e partendo dall'urgenza delle innovazioni processuali in tema di criminalità, di estendere talune modifiche in relazione non solo ai processi di criminalità organizzata o mafiosa ma a tutti.

Per comprendere questa mia proposta varrebbe la pena leggere alcune recenti sentenze. In una di esse, la sentenza n. 1645 del 3 luglio 1991, la Cassazione ha confermato una assoluzione per reati fiscali pure in presenza di una prova raccolta in un processo per associazione a

delinquere, nel quale vi era stata regolare condanna degli imputati, uno dei quali non era stato condannato la seconda volta solo perchè le prove erano state raccolte in un processo diverso, in cui oltretutto vi era stata ammissione di responsabilità. Di conseguenza, a mio avviso, proprio gli argomenti che l'onorevole Violante pone a base delle modifiche in materia di reati di criminalità organizzata sono validi un po' per tutto il settore.

Mi rendo conto che facciamo parte della Commissione parlamentare antimafia e quindi dobbiamo proporre modifiche in relazione alla lotta alla criminalità mafiosa, ma proprio perchè la stessa relazione dell'onorevole Violante parte dal dato che non possono essere istituiti due tipi diversi di processo credo che le conclusioni che dobbiamo proporre all'attenzione del Parlamento debbano andare nel senso che mi sono permessa di indicare.

Passando ora da alcuni argomenti più specifici dei quali la relazione si occupa, il giudizio sulle recenti disposizioni in tema di lotta alla criminalità, anche processuali, va apprezzato perchè si muove nella logica di conseguire strumenti atti ad una efficace persecuzione dei reati.

A questa logica non è incoerente il decreto legislativo n. 12 del 14 gennaio 1991 che si preoccupa di evitare i maxiprocessi. La loro efficacia si è dimostrata dubbia, laddove i maxiprocessi hanno affastellato troppe persone e troppe imputazioni rendendo difficile l'accertamento della verità e obiettivamente più vulnerabile la posizione di taluni imputati. Di qui i contraccolpi negativi che si sono avuti nella pubblica opinione, che invece aveva visto proprio nei maxiprocessi un momento di grande rilevanza nella lotta alla criminalità. Non sarà facile sul piano politico convincere la stessa opinione pubblica che la criminalità può essere sconfitta anche fuori dai maxiprocessi e si dovranno cercare altri strumenti per avere una pronta efficacia.

Tra tali strumenti la revisione di un coordinamento tra le procure interessate ad uno stesso fenomeno è senz'altro positiva, ma rimane a livello di procure che agiscono nell'ambito dello stesso distretto, il che, almeno a mio parere, è troppo poco quando si consideri - e dobbiamo considerare - che in Sicilia vi sono ben quattro Corti d'appello e che il terreno di operatività della mafia coinvolge tutti e quattro i distretti, come è ampiamente dimostrato, ad esempio, dagli intimi collegamenti tra le cosche di Palermo e di Catania (ed oggi pare anche di Messina, senza contare che Caltanissetta è la sede deputata a giudicare i magistrati di Palermo sottoposti a procedimento penale).

Tutto questo insieme di argomenti non può non essere considerato, e rimane, a mio avviso, al riguardo evanescente e non sufficientemente disciplinato il coordinamento tra le procure generali (vedi a pagina 14 e seguenti della bozza di relazione).

A livello tecnico più minuzioso, mi pare esatta l'osservazione che le nuove norme, di cui a pagina 16, non contengano la disciplina dei conflitti positivi tra pubblici ministeri, ognuno di essi convinto dell'appartenenza delle indagini al proprio ufficio (l'esempio Taurisano-Borsellino è davvero illuminante, anche se finora non ha dato luogo a conflitto, avendo il procuratore di Trapani trasmesso pacificamente gli

atti a Marsala. Rimane il fatto che le indagini sono state svolte e coordinate in una sede diversa da quella naturale).

È senz'altro vero che l'avocazione da parte dei procuratori generali ha dato luogo per il passato ad insabbiamenti di processi, e si spiega quindi la diffidenza con cui l'istituto è visto. Ma non sembra che la formula adottata dal decreto-legge n. 292 del 1991 sia suscettibile di critiche, dovendo rimanere una formula generica, adattabile ad ogni caso e non circoscritta, che si potrebbe indurre a limitazioni dannose.

È tempo di pensare ad utilizzazioni fisiologiche dell'istituto e non a possibili deformazioni. Il limite che separa la sede del magistrato inquirente da quella del magistrato giudicante sarebbe così superato, meglio che se si affidassero le indagini ad una sola procura. Anche perchè sarebbe più facile dotare i non molti uffici di procuratore generale dei mezzi necessari, anzichè disseminarli tra vari uffici di procura, tutti potenzialmente assegnatari di indagini.

È da approvare la rimessione dei conflitti tra procuratori generali alla competenza del procuratore generale della Cassazione, superando il rilievo che questi non è il capo degli uffici di procura del paese.

Sulla formazione della prova sarebbe utile eliminare nell'articolo 238 la necessità del doppio consenso per acquisire in un processo le prove raccolte in altro. Ma la stessa cosa deve essere fatta per gli imputati di reati connessi, le cui dichiarazioni, raccolte comunque da un magistrato, dovrebbero essere rese utilizzabili comunque.

Non è ammissibile, sul piano della verità sostanziale, che l'imputato del reato connesso possa non parlare scegliendo strategie diverse o non dire cosa eguale in altro processo. Allo stesso modo non si può consentire la lettura delle dichiarazioni rese dall'imputato solo se rese al pubblico ministero, al giudice delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare, disposizioni effettivamente irrazionali.

Va eliminata altresì la limitazione che consente l'allegazione dei soli atti divenuti irripetibili. L'incidente probatorio è un'anticipazione del dibattimento, con tutti i crismi di quel momento, sicchè deve avere piena attuazione nel momento di formazione della decisione.

D'accordo sulla necessità di evitare le formalità preventive dell'incidente probatorio, sulle quali, in processi di mafia, potrebbe inserirsi l'opera dissuasiva dei criminali. La proposta articolata a pagina 32 mi sembra correttissima e razionale.

Allo stesso modo va eliminata la ricorrenza di elementi concreti e specifici perchè il pubblico ministero possa richiedere l'assunzione di una testimonianza mediante incidente probatorio. Tra le due soluzioni alternativamente proposte sarei favorevole alla prima, più tranciante e meno suscettibile di impugnazioni. È utile la proposta di impugnare il diniego del giudice delle indagini preliminari.

È senz'altro utile la proposta modifica dell'articolo 500 che consente una valorizzazione decisiva alle dichiarazioni rese dal teste al pubblico ministero superando il limite temporale ivi previsto per le dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria.

Come si è detto innanzi, va innovato profondamente il sistema di utilizzazione delle intercettazioni telefoniche, inspiegabilmente limitata per ragioni di esasperato garantismo. Allo stesso modo si deve procedere anche per le intercettazioni di conversazioni, soprattutto con

riferimento all'attualità della commissione di attività criminosa. Il limite della obbligatorietà dell'arresto diventa, poi, addirittura risibile se si considera, come è detto nel testo, che per la partecipazione ad associazione mafiosa l'arresto in flagranza non è obbligatorio.

Inutile sperare in una modifica del codice deontologico degli avvocati. Quelli che difendono i mafiosi... sono quelli che sono.

AZZARÀ. Questo non mi pare corrispondente alla realtà.

FUMAGALLI CARULLI. Non sto parlando del diritto alla difesa, ma della speranza di modificare il codice deontologico degli avvocati, che è cosa completamente diversa dal giusto diritto alla difesa, che esiste e deve essere tutelato.

AZZARÀ. Allora bisogna legiferare in maniera diversa

FUMAGALLI CARULLI. D'accordo sulla possibile abolizione del tribunale della libertà e sulla modifica del contenuto dell'appello, divenuto disomogeneo di fronte all'oralità del giudizio di primo grado. La restrizione dei motivi per cassazione va incoraggiata ed approvata per tutti i casi, svuotando quella parte dell'articolo 111, che è divenuta solo fonte di prolungamento del giudizio e quindi di utilizzazione di possibili prescrizioni. Una volta identificato un corpo unico di polizia giudiziaria, si può accertare l'idea di consentire valore alla dichiarazione dagli appartenenti resa, come avviene nei processi anglosassoni, e non si capisce quali siano le limitazioni al diritto di difesa, posto che essi deporrebbero su attività espletata per obbligo d'istituto.

Chiedo ancora scusa per la sinteticità delle mie osservazioni, ma mi è sembrato doveroso, trattandosi di osservazioni prevalentemente tecniche; mi è sembrato opportuno accantonare, questa volta, il taglio politico

VIOLANTE. Signor Presidente, per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Tripodi, essendo una questione di particolare delicatezza, credo che sia opportuno aggiungere una riserva specifica sulla relazione che contenga i motivi esposti dal collega.

Le osservazioni della collega Fumagalli Carulli sono tutte molto serie e non mi sembra vadano in controtendenza rispetto a quanto è scritto nella relazione. Per quanto riguarda i difensori, quello attuale è un difensore senza difesa, perchè si trova ad esercitare poteri molto superiori a quelli che esercitava in passato, senza un'adeguata tutela, nè da parte dell'Ordine degli avvocati nè da parte della legge, circa le conseguenze che può comportare l'esercizio delle sue funzioni.

AZZARÀ. Ciò non attiene alla deontologia professionale.

VIOLANTE. Le regole deontologiche sono cosa diversa. Oggi un avvocato può parlare con il testimone; prima un avvocato corretto non lo avrebbe mai fatto, mentre adesso in alcuni casi è un dovere professionale. Quello che può avvenire in questi colloqui è un aspetto ancora ulteriore.

AZZARÀ. Quindi insiste nel proporre la norma.

VIOLANTE. Negli Stati Uniti i codici deontologici degli avvocati sono volumi contenenti centinaia di articoli; in Inghilterra accade lo stesso. Ovunque esiste un processo accusatorio esistono numerosissime regole deontologiche. Adesso gli avvocati italiani si trovano sprovveduti (pensi, ad esempio, alla possibilità di essere accusato di favoreggiamento). Ringrazio l'onorevole Fumagalli per il suo intervento.

È stato posto, poi, il problema dell'incidente probatorio sul quale non ho avuto tempo di scrivere qualcosa. Quando c'è un incidente probatorio viene redatto il verbale e il verbale fa prova nel dibattimento; il codice prevede che prima si risenta il testimone e poi si dia lettura del verbale. In realtà gli operatori chiedono che, poichè il verbale è già prova, prima si legga il verbale e poi si senta il testimone, altrimenti si apre una *querelle* infinita. Di conseguenza chiedo l'autorizzazione ad inserire questa ulteriore piccola modifica tra quelle già proposte.

PRESIDENTE. Propongo che la bozza di relazione dell'onorevole Violante sia approvata e che sia dato incarico allo stesso relatore di introdurre le modifiche proposte nel corso della discussione.

Se non ci sono osservazioni, così resta stabilito.

*DISCUSSIONE DELLA BOZZA DI RELAZIONE SULLE RISULTANZE DELL'ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI LAVORO INCARICATO DI SVOLGERE ACCERTAMENTI SULLO STATO DELLA LOTTA ALLA MAFIA IN BASILICATA*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora la discussione della bozza di relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla mafia in Basilicata.

Prego il senatore Azzarà di riferire alla Commissione.

AZZARÀ. Signor Presidente, ritengo opportuno rinunciare a svolgere l'incarico di relatore che mi è stato affidato, in quanto sono stato presidente della regione Basilicata e sono stato eletto in quello stesso collegio. Suggesto la designazione di un commissario non eletto in Basilicata.

PRESIDENTE. Esprimo vivo apprezzamento per la sua sensibilità, senatore Azzarà. Propongo che l'onorevole Violante, anch'egli componente la delegazione recatasi in Basilicata, svolga la relazione.

VIOLANTE. Accolgo l'invito, signor Presidente. Chiedo tuttavia di poter riferire alla Commissione nella prossima seduta.

PRESIDENTE. Se non ci sono osservazioni, così resta stabilito.

*La seduta termina alle ore 16,30.*