

Doc. XXIII  
n. 39

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

*(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)*

*(composta dai senatori: Chiaromonte, Presidente; Cabras, Calvi, Vice Presidenti; Azzarà, Segretario; Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, Covi, Ferrara Pietro, Florino, Fontana Elio, Franza, Gambino, Imposimato, Lombardi, Murmura, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere; e dai deputati: Alagna, Bargone, Becchi, Binetti, Cafarelli, Caria, Costa Raffaele, Forleo, Fumagalli Carulli, Lanzinger, Leccisi, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Nappi, Riggio, Rossi di Montelera, Umidi Sala, Vairo, Violante)*

**Relazione sul tema della prova processuale con riferimento  
ai problemi relativi ai processi contro la criminalità organizzata**

*approvata dalla Commissione nella seduta del 2 ottobre 1991*

—————  
**Comunicata alle Presidenze il 30 ottobre 1991**  
*ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94*  
—————

PAGINA BIANCA

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 30 ottobre 1991

Prot. n. 6338/91

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione sul tema della prova processuale, con riferimento ai problemi relativi ai processi contro la criminalità organizzata, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 2 ottobre scorso.

Con i migliori saluti.



Gerardo Chiaromonte

All. c.s.

-----  
Onorevole  
Sen. Dott. Prof. Giovanni SPADOLINI  
Presidente del  
Senato della Repubblica

PAGINA BIANCA

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 30 ottobre 1991

Prot. n. 6339/91

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione sul tema della prova processuale, con riferimento ai problemi relativi ai processi contro la criminalità organizzata, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 2 ottobre scorso.

Con i migliori saluti.



Gerardo Chiaromonte

All. c.s.

-----  
Onorevole  
Dott. Prof. Leonilde IOTTI  
Presidente della  
Camera dei deputati

PAGINA BIANCA

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

**RELAZIONE SUL TEMA DELLA PROVA PROCESSUALE CON RIFERIMENTO AI  
PROBLEMI RELATIVI AI PROCESSI CONTRO LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA****PREMESSA**

La relazione consta di 35 paragrafi. Per comodita' di lettura si puo' dividere in quattro parti.

La prima parte va dal paragrafo 1 al paragrafo 7. Si conferma la scelta del rito accusatorio; si ribadisce l'obbligo di coerenza delle singole disposizioni con la finalita' istituzionale del processo: accertare le responsabilita' penali per le piu' gravi infrazioni alle regole della convivenza civile. Si conferma la validita' del principio "no ai maxi processi, si alle maxindagini".

La seconda parte va dal paragrafo 8 al paragrafo 16. Si esaminano le "compensazioni" gia' previste dal codice al principio della separazione dei procedimenti. Si propongono alcune correzioni al principio del coordinamento delle indagini. In particolare si segnala l'opportunita' che per i reati di mafia sia competente il tribunale della citta' sede di corte d'appello o della citta' sede del capoluogo di regione. Si propone altresì una correzione delle norme sull'acquisizione delle prove formate in altro processo, sulle dichiarazioni di persone imputate in altro processo, sulla nozione di prova documentale.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

La terza parte va dal paragrafo 17 al paragrafo 26 e riguarda la formazione anticipata della prova. Si propongono modifiche in materia di incidente probatorio, di dichiarazioni rese al p.m., di accertamenti tecnici preventivi. Si propone altresì una modifica dell'udienza preliminare.

La quarta parte va dal paragrafo 27 al paragrafo 35 e riguarda misure di razionalizzazione. Si propone di intervenire in materia di intercettazioni ambientali (autorizzando espressamente l'ingresso nei luoghi indicati dall'art. 614 c.p. e modificando i presupposti), di utilizzazione dei corpi di reato da parte della polizia giudiziaria, di rapporti tra p.m. e p.g. rendendo quest'ultima più libera nelle indagini. Si sottolinea l'esigenza di una più accurata disciplina delle "indagini preliminari" del difensore a garanzia, tra l'altro, della stessa figura dell'avvocato.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

**INDICE**

1) Il rilievo del tema nei lavori della Commissione Antimafia. 2) Il recepimento da parte del Parlamento e del Governo delle precedenti proposte della Commissione relative al codice di procedura penale. 3) Segue: il recepimento delle precedenti proposte della Commissione relative alla legislazione extra codicistica. 4) Finalita' della relazione. 5) La conferma del rito accusatorio e l'esclusione di un procedimento speciale per i delitti di mafia. 6) La prova nel nuovo codice. 7) La contrarieta' ai maxiprocessi e il favore per le maxindagini. 8) Il coordinamento delle indagini. Limiti dell'attuale disciplina. 9) La proposta dell'avocazione da parte del Procuratore Generale. 10) Una banca dati per la circolazione delle informazioni. 11) La competenza per territorio "distrettuale" o "regionale" per i delitti di criminalita' organizzata. 12) Segue: gli orientamenti del Ministro della Giustizia. 13) Segue: gli effetti positivi di una competenza "distrettuale" o "regionale" sul lavoro degli altri uffici giudiziari. 14) Segue: la risoluzione dei conflitti positivi tra p.m.. 15) L'acquisizione delle prove formate in altro procedimento penale. 16) Segue: le dichiarazioni rese da persona imputata in procedimento connesso, che si rifiuti di rispondere.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

17) La nozione di prova documentale nell'art. 234. 18) Le eccezioni al principio generale della formazione della prova al dibattimento. I criteri ispiratori. 19) Segue: le singole eccezioni. 20) La riforma dell'incidente probatorio. 21) Segue: l'ammissibilita' dell'incidente probatorio. 22) Segue: l'impugnabilita' delle decisioni di rigetto del g.i.p. 23) Il rispetto della delega nelle soluzioni proposte. 24) L'utilizzabilita' delle dichiarazioni rese al p.m. 25) La riforma dell'udienza preliminare. 26) L'estensione e la revisione della disciplina degli accertamenti tecnici preventivi. 27) L'utilizzazione dei corpi di reato da parte della p.g. 28) L'intercettazione di conversazioni tra persone presenti. 29) "L'indagine preliminare" del difensore. 30) L'attuale assetto del procedimento di appello. 31) I limiti delle sezioni di polizia giudiziaria. 32) La costituzione di un Servizio investigativo centrale interforze. 33) Segue: gli orientamenti del Ministro dell'Interno. 34) Evoluzione scientifica e formazione della prova. 35) Altri problemi da affrontare.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

1) La Commissione ha già presentato al Parlamento, in data 10 ottobre 1990 una propria relazione sul nuovo codice di procedura penale in relazione ai processi di mafia.

Quella giudiziaria non è certamente l'unica risposta che lo Stato ha il dovere di dare alla criminalità organizzata. È tuttavia una delle risposte essenziali. Se non sono individuati e puniti gli autori dei delitti più gravi, si logorano alcuni fondamenti della convivenza civile: prevale il principio d'irresponsabilità, si sacrificano i diritti dei cittadini più deboli, si sfibra il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

Di qui il particolare rilievo che la Commissione conferisce al tema.

2) Tanto il Parlamento quanto il Governo hanno recepito rapidamente la gran parte delle proposte formulate dalla Commissione nella relazione del 10 ottobre 1990 e in altri suoi documenti. Molte sono diventate già operative. L'innovazione legislativa non risolve di per sé le grandi difficoltà di funzionamento del nostro sistema giudiziario, condizionato da orientamenti che guardano prevalentemente al ruolo della legge e del giudice e meno attenti a tutte le altre componenti (personale amministrativo, informatizzazione, mezzi). Ma il consenso che quelle misure hanno ricevuto dal Parlamento e dal Governo e la

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

tempestivita' con la quale molte delle soluzioni proposte sono state adottate costituiscono un segno politico di attenzione e di impegno, che va ulteriormente sviluppato, ma che e' doveroso riconoscere.

L'esigenza di semplificare alcuni snodi processuali e' stata recepita con il decreto legislativo 14 gennaio 1991 n. 12, laddove si e' intervenuti sul regime delle notificazioni (nuovo testo art. 151 c.p.p.), si e' autorizzato il p.m. a non partecipare all'udienza di convalida dell'arresto (nuovo testo art. 300 c.p.p.); si e' ampliato il potere del p.m. in materia di decisioni sulla istanza di dissequestro (nuovo testo art. 263 c.p.p.).

Si coglie l'occasione per segnalare l'opportunita' dell'unificazione dei due tipi di sequestro previsti dal c.p.p., quello preventivo (art. 321) e quello penale (art. 354) configurando per entrambi la titolarita' del p.m. o della p.g. e prevedere per entrambi una forma di reclamo al g.i.p.. .

La questione dei "collaboratori" che, dissociandosi dai complici, forniscono informazioni utili all'autorita' giudiziaria e' stata positivamente affrontata sotto due distinti profili. Il decreto legge 15 gennaio 1991 n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991 n. 82 ha predisposto un corpus di misure per proteggere la vita e l'incolumita' dei collaboratori (artt. 9-17). Il decreto-legge 13 maggio 1991 n. 152, convertito nella

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

legge 12 luglio 1991 n. 203 ha previsto significative riduzioni di pene per l'imputato che collabori con l'autorità giudiziaria (art. 8). Si deve però rilevare che l'organismo per la tutela dei pentiti non è ancora operativo per ritardi del Governo.

Il problema del coordinamento tra uffici del p.m. è stato affrontato dal decreto legislativo sopra citato (art. 118 bis delle disposizioni di attuazione) conferendo al procuratore generale presso la corte d'appello il potere di ricevere dalle singole procure notizie in ordine ai processi relativi ai reati più gravi. Il corrispettivo dovere dei procuratori della Repubblica di informare il procuratore generale configura una forma di coordinamento non puramente volontario come quello originariamente previsto dall'art. 371 c.p.p..

La soluzione adottata è insufficiente, ma costituisce un passo avanti perché in caso di indagini collegate prevede un dovere e non più una facoltà di informazione; sulla stessa strada si devono fare ulteriori progressi. Sempre in tema di pubblico ministero, il provvedimento ha sancito la priorità, per un triennio, nella copertura degli uffici di p.m. presso il tribunale e presso la pretura (artt. 54 e 55).

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

Le intercettazioni telefoniche sono state rese meno macchinose quando i processi riguardano la criminalità organizzata, alleggerendo i presupposti per l'adozione del provvedimento e allungando il periodo minimo di intercettazione da 15 a 40 giorni (art. 13 della L. 203/91).

La stessa legge, all'art. 12 ha previsto forme di coordinamento della polizia giudiziaria, ancora insufficienti per un adeguato funzionamento dei servizi, ma anch'esse sintomo di una volontà di cambiare l'attuale stato delle cose.

Il Parlamento ha approvato definitivamente il 2 agosto 1991 la legge sul giudice di pace. La Commissione aveva sottolineato il carattere indispensabile di questa riforma per un forte alleggerimento dei carichi di lavoro degli uffici giudiziari. L'attribuzione alla competenza del giudice di pace delle controversie di non difficile soluzione e la previsione di una competenza penale di quest'organo dovrebbe rendere possibile un maggior impegno della magistratura ordinaria sulle questioni più rilevanti e potrebbe avere, nel medio periodo, l'effetto di una redistribuzione sul territorio tanto degli uffici giudiziari quanto dei magistrati.

Il Presidente della Repubblica ha rinviato la legge alle Camere. E' auspicabile che il Parlamento, apportati gli eventuali ritocchi, riapprovi quanto prima questa decisiva riforma.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Il Ministro della Giustizia Vassalli, adempiendo rapidamente agli impegni assunti davanti alla Commissione nella seduta del 19 settembre 1990, ha presentato due disegni di legge. Il primo (n. 5370/C) innalza da sei mesi ad un anno il termine ordinario per le indagini preliminari, rende meno macchinosi i presupposti delle eventuali proroghe, consente in casi particolari lo sfondamento del termine massimo dei due anni previsto oggi dall'art. 407 c.p.p.. L'altro (n. 5390) prevede una piu' rigorosa tutela penale delle indagini preliminari e, piu' latamente, della genuinita' della prova, rivedendo le attuali configurazioni e sanzioni per i delitti contro l'amministrazione della giustizia.

Di origine parlamentare, infine, e' il progetto di legge sulla istituzione del ruolo degli assistenti del p.m. (N/C 5393), che risponde alla specifica esigenza della ristrutturazione dell'ufficio del p.m.. Il testo giunto in Aula alla Camera nella seduta del 18/3/1991 e' stato rinviato in Commissione per alcuni non secondari rilievi sulla sua fattibilita'. E' auspicabile che, con le correzioni del caso, il testo venga al piu' presto risottoposto all'esame dell'Assemblea.

Indispensabile e' l'avvio dell'esame dei due disegni di iniziativa governativa appena citati, sulla cui necessita' si era gia' soffermata la precedente relazione della Commissione.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

## IL PRESIDENTE

3) Anche la risposta legislativa extra-codicistica al crimine organizzato si e' arricchita, dopo l'entrata in vigore del nuovo processo, di interventi particolarmente significativi che corrispondono alle proposte della Commissione.

La legge 19 marzo 1990, n. 55 ha razionalizzato alcuni aspetti delle misure di prevenzione, ha corretto in modo piu' rigoroso le norme in materia di appalti, ha introdotto una nuova figura di riciclaggio (art. 648 ter c.p.p.) ha fissato per la prima volta i requisiti indispensabili per gli organismi dirigenti di societa' fiduciarie, di revisione e di societa' di gestione di fondi comuni d'investimento.

La legge 26 giugno 1990 n. 152, recependo proposte di origine parlamentare e misure richieste dagli operatori specializzati nell'azione di contrasto al traffico di stupefacenti, ha radicalmente innovato rispetto ai modelli processuali tradizionali. Gli istituti dell'acquisto simulato di droga, del ritardo nell'emissione dei mandati di cattura, di arresto o di sequestro configurano paradigmi operativi originali ed efficaci.

Le disposizioni - connesse alle precedenti - relative all'obbligo per l'autorita' giudiziaria procedente di comunicare alle corrispondenti autorita' che hanno giurisdizione sui luoghi ove l'operazione deve concludersi, il provvedimento che ritarda il sequestro, la cattura o l'arresto, e il conseguente implicito

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

dovere di questa autorità di non interferire, costituiscono un precedente utile per affrontare in modo nuovo il problema della collaborazione tra diversi uffici del pubblico ministero.

L'istituto del ritardo è stato recepito in materia di sequestri di persona dall'art. 7 del D.L. 8/91 convertito nella legge 82/91.

La legge 5 luglio 1991 n. 197, che ha convertito con numerose modifiche il d.l. 3 maggio 1991 n. 143, è intervenuta, anche qui in modo fortemente innovativo, contro il riciclaggio. È disciplinata l'attività degli intermediari operanti nel settore finanziario; è limitato l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni finanziarie: ciascun intermediario finanziario è tenuto ad istituire una banca dati con la registrazione delle operazioni effettuate; è istituito l'obbligo di segnalazione delle attività sospette; è attribuito all'Ufficio Italiano Cambi il potere di accedere ai dati memorizzati da ciascun intermediario per compiere analisi statistiche dei dati aggregati, al fine di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio, sui quali dovrà intervenire l'autorità giudiziaria.

La più volte citata legge 203/91, che ha convertito il d.l. 152/91, ha previsto forti aumenti di pena per i reati di carattere mafioso, ha emanato disposizioni in materia di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa, ha

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

istituito nelle tre regioni a rischio, a statuto ordinario (Calabria, Campania, Puglia), sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti.

La legge 221 del 22/7/1991 ha previsto, con una procedura particolarmente garantita, lo scioglimento dei consigli comunali che risultino condizionati da organizzazioni di carattere mafioso.

Si tratta di un insieme di disposizioni che, oltre ad innovare nel metodo, investono direttamente le tre nuove frontiere del crimine organizzato, la circolazione del danaro, le imprese e la pubblica amministrazione.

4) E' proprio alla luce di questo complesso d'interventi, che si rivela indispensabile un ulteriore approfondimento da parte della Commissione. Tra gli interventi sostanziali, diretti ad elevare le sanzioni esistenti o a introdurre nuove norme incriminatrici, e la procedura penale c'e' un rapporto di interdipendenza.

Quest'ultima, senza le prime, non ha senso. Ma vale anche il contrario. Il processo penale che non riesce a conferire effettivita' alle scelte incriminatrici del legislatore, resta un puro esercizio dialettico. Tutte le misure sopra citate tendono ad estendere la tutela penale in settori particolarmente delicati. Ma esse si rivelerebbero ininfluenti se non fossero

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

assistite da regole processuali e supporti organizzativi idonei a porre l'autorità giudiziaria in grado di rendere effettiva quella tutela.

La presente relazione intende costituire un contributo alla definizione di più efficaci regole processuali nel rispetto dei caratteri costitutivi del nuovo codice,, ferma la competenza primaria del Parlamento e del Ministro Guardasigilli nel proporre le eventuali correzioni, e la specifica competenza dell'apposita commissione bicamerale per il parere vincolante sulle proposte del Governo che siano formulati all'interno della legge delega.

Il triennio per avvalersi della speciale procedura prevista dall'art. 7 della legge delega scade nell'ottobre 1992, e poiché nella primavera prossima si terranno le elezioni politiche e' presumibile che il dicastero della giustizia metta a punto prima di quest'ultima data un programma d'intervento, tenuto conto anche dei tempi e delle procedure richieste dalla legge.

La stesura della relazione tiene conto delle osservazioni formulate da componenti della Commissione, dai Ministri di Grazia e Giustizia e degli Interni, di magistrati che hanno partecipato al seminario del giorno 8 aprile 1991 (v. par. 5) di documenti pervenuti alla Commissione e al relatore.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

Di rilievo sono apparsi i suggerimenti dei Ministri che hanno condiviso tanto l'impianto della relazione, quanto la gran parte delle proposte. Il Ministro della Giustizia - per le sue specifiche competenze istituzionali - ha sottoposto il testo ad una approfondita analisi fornendo conferme e integrazioni particolarmente significative.

Parimenti utili le osservazioni dei senatori Cappuzzo e Tripodi, del deputato Binetti. Particolarmente approfondite sono state le considerazioni dell'on. Fumagalli Carulli che ha prodotto una nota scritta di cui questa relazione tiene ampiamente conto.

Si e' tenuto conto, in particolare, di due approfonditi documenti inviati al relatore, uno dai magistrati della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e l'altro, dal dott. Gerardo D'Ambrosio procuratore aggiunto a Milano.

5) Il tema della prova nei processi di mafia fu posto quando la Commissione incontro' il 15 febbraio 1991 una delegazione del CSM. I rappresentanti del CSM segnalavano che numerosi uffici inquirenti avevano comunicato gravi difficolta' di ordine legislativo e di ordine amministrativo, incontrate nell'attivita' di raccolta della prova in indagini per delitti compiuti da organizzazioni criminali.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

La Commissione convocò quindi per il giorno 8 aprile 1991 rappresentanti delle procure della Repubblica maggiormente esposte ed alcuni giudici delle indagini preliminari facenti capo alle stesse aree.

Nel corso del seminario l'allarme e' stato documentatamente confermato. Taluna delle analisi svolte in quella sede sono apparse frutto di un giudizio radicalmente critico nei confronti del nuovo codice. Si sono manifestate anche resistenze culturali a misurarsi con le novita' piu' rilevanti.

Ma la questione di fondo e' diversa. Il processo penale e' sempre meno in grado di conseguire le proprie finalita' istituzionali. Non bisogna tornare al processo inquisitorio, che, in verita', non ha ottenuto risultati complessivamente piu' brillanti di quello attuale. Si tratta di portare a razionale compimento i principi del nuovo codice per quelli che effettivamente sono e non per il significato emotivo che ad essi talvolta si connette.

La commissione e' convinta che nessuna modifica puo' toccare il principio costitutivo del nuovo codice e cioe' il carattere accusatorio. Ma, all'interno della scelta accusatoria, bisogna optare per le soluzioni che diano maggiori chances di perseguire le finalita' proprie del processo: individuare e punire gli autori delle piu' gravi violazioni delle regole della convivenza civile nel rispetto dei diritti della persona accusata.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Tali finalita' possono essere perseguite correggendo alcuni eccessi di una "interpretazione puramente sportiva" del rito accusatorio e determinando un piu' equilibrato assetto dei rapporti tra individuo e autorita'.

La Commissione pur ritenendo che molte delle modifiche proposte sono rese necessarie dalle particolari caratteristiche dei delitti di mafia, esclude che debba istituirsi un "processo speciale" per tali delitti. Molti dei problemi noti nella prima fase di applicazione del codice non riguardano solo i reati di carattere mafioso, ma anche quelli commessi da chiunque possa esplicitare una capacita' intimidatoria sui testimoni (lo sfruttatore, ad esempio, nei confronti della prostituta). Un processo separato, inoltre, accentuerebbe una lettura eccessivamente restrittiva di fondamentali garanzie difensive, che avrebbe alla lunga effetti trascinanti sull'intero processo.

Occorre far presto; il protrarsi della situazione attuale non puo' che rendere sempre piu' difficile e costosa la ripresa dell'azione di contrasto. L'esperienza insegna, d'altra parte, che la piu' prevedibile conseguenza dell'attuale stato delle cose sarebbe una controriforma ispirata dall'emergenza e poi difficilmente sradicabile dalle leggi e dal costume.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

6) La prova e' il cuore di ogni modello di processo penale. Le due grandi categorie, processo accusatorio e processo inquisitorio, si definiscono essenzialmente in relazione al modo di formazione della prova. Le regole sulla formazione, conservazione, efficacia e valutazione della prova condizionano profondamente i diritti delle parti, l'efficacia e la democraticita' del processo.

Il nuovo codice ribalta totalmente i principi ispiratori del sistema precedente. Oggi vige il principio generale per cui gli elementi idonei a fondare un giudizio di condanna si raccolgono in forma orale, nel contraddittorio tra le parti, davanti ad un giudice, nel corso del dibattimento e non, come nel vecchio processo, davanti ad un p.m., nel corso dell'istruttoria e in segreto. Il fulcro del processo passa dalla istruttoria al dibattimento. Il dibattimento e' il luogo ove si raccoglie effettivamente la prova e non quello in cui si valuta la prova raccolta nella istruttoria, come avveniva nel passato. Questo principio tollera alcune eccezioni quando si ritenga, in casi espressamente determinati, che il rinvio al dibattimento non sia necessario o possa pregiudicare la formazione della prova.

"Sono oggetto di prova - stabilisce inoltre il primo comma dell'articolo 187 - i fatti che si riferiscono all'imputazione, alla punibilita' e alla determinazione della pena o della misura di sicurezza.". Il vecchio articolo 299 stabiliva invece, che

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

"il giudice istruttore e il pubblico ministero hanno l'obbligo di compiere tutti gli atti che appaiono necessari per l'accertamento della verità.". Nel precedente sistema, quindi, oggetto della prova appariva la verità sostanziale, con una tendenziale coincidenza tra verità storica e verità giudiziaria. Nel nuovo sistema questa equivalenza tende ad affievolirsi; la verità che si deve perseguire è quella giudiziaria e lo scopo degli accertamenti è segnato dalla contestazione. Il nuovo codice ha adottato una nozione "relativa" di prova. Esistono prove che esplicano la propria validità solo all'interno della fase nella quale sono formate, ad esempio nell'udienza preliminare. La prova, inoltre, va costruita attraverso un percorso legale definito da precise regole. E' stabilita l'inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge (art. 191). Il giudice "valuta la prova dando atto nella motivazione dei risultati acquisiti e dei criteri adottati" (art. 192, 1 comma). La sentenza contiene "... l'indicazione delle prove poste a base della decisione stessa e l'enunciazione delle ragioni per le quali il giudice ritiene non attendibili le prove contrarie" (art. 546, lett. e). L'osservanza da parte dei giudici di primo grado e di appello degli ultimi due criteri costituiscono oggetto di specifici esami in Cassazione, allorché viene eccepito il difetto di motivazione della sentenza.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

## IL PRESIDENTE

7) Posto di fronte al problema della compatibilità tra processo accusatorio, che richiede, proprio perché tutto si costruisce al dibattimento, procedimenti con pochi imputati e con imputazioni assai ben definite e criminalità organizzata, che presenta strutture articolate, con molti soggetti operanti, responsabili ciascuno di molti reati spesso commessi in concorso con persone diverse, il legislatore si è attenuto al principio "no ai maxiprocessi, sì alle maxiindagini."

I maxiprocessi, resi necessari dalle norme allora vigenti in materia di connessione, hanno affastellato troppe persone e troppe imputazioni, rendendo difficile l'accertamento della verità e obiettivamente più vulnerabile la posizione degli imputati minori. Di qui l'esigenza di non riprodurre nel dibattimento le dimensioni delle indagini preliminari.

Nel nuovo codice non c'è alcun limite alle indagini del p.m., neanche di carattere territoriale; ma esistono limiti assai rigorosi alla riunione dei procedimenti ed alla connessione. Si è voluta privilegiare la separazione invece che la riunione dei processi. La separazione è, in genere, obbligatoria; la riunione, in genere, facoltativa.

Questo indirizzo è confermato dal drastico ridimensionamento delle ipotesi di connessione tra procedimenti e, conseguentemente, dalle ipotesi di riunione di procedimenti. L'attuale articolo 12, rispetto al vecchio articolo 45, ha

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

escluso la connessione probatoria, ha escluso cioè che possano essere riuniti i procedimenti nei quali "la prova di un reato o di una sua circostanza di esso influisce sulla prova di un altro reato o di una sua circostanza" (art. 45 n.4, codice 1931). Si trattava di una delle norme che aveva favorito la costruzione dei maxiprocessi.

L'articolo 17 stabilisce che la riunione dei procedimenti puo' essere disposta alle seguenti condizioni:

a) che i procedimenti pendano nello stesso stato e grado dinanzi al medesimo giudice;

b) che non pregiudichi la rapida definizione dei procedimenti;

c) che si tratti (alternativamente) di un caso:

- previsto dall'art. 12;
- di reato continuato;
- di reati commessi da piu' persone in danno reciproco;
- in cui la prova di un reato o di una circostanza influisca sulla prova di un altro reato o di una sua circostanza.

Molto piu' ampie, invece, erano le ipotesi previste dall'art. 413 del vecchio codice, che prevedevano addirittura la riunione "in ogni altro caso in cui il presidente o il pretore ne riconosca la convenienza, quando non pup' derivarne notevole ritardo.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

"I delicati problemi sollevati dall'eliminazione dei casi di connessione, relativi alla utilizzazione delle prove nei diversi procedimenti e al potenziale contrasto tra giudicati, sono stati tenuti presenti e risolti, da un lato regolando (art. 238) in maniera diversa rispetto alla disciplina attuale, l'utilizzazione dei mezzi di prova acquisiti in separato procedimento, dall'altro ampliando (art. 630) i casi di revisione del giudicato.". Così si esprime la Relazione al progetto preliminare dovendo dar conto, seppure solo implicitamente, delle ragioni per le quali si era così ristretto l'ambito della direttiva 14 della legge delega: "disciplina dell'istituto della connessione con espressa previsione dei relativi casi; esclusione di ogni discrezionalità nella determinazione del giudice competente; esclusione della connessione nel caso di imputati minorenni; disciplina dei casi di separazione dei procedimenti anche in grado di appello.".

Alla luce di questa impostazione si pongono due problemi di particolare complessità che riguardano tanto le maxindagini quanto il rapporto tra queste e i dibattimenti. Si tratta a) del coordinamento delle indagini; b) dell'acquisizione di verbali di prove di altri procedimenti penali.

8) L'art. 371 c.p.p. disciplina i rapporti tra uffici diversi del pubblico ministero. Quando diversi uffici procedono ad indagini collegate "si coordinano tra loro per la speditezza,

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

economia ed efficacia delle indagini". Il secondo comma dello stesso articolo stabilisce quando le indagini possono definirsi collegate, richiamando, in sostanza, il testo dell'art. 45 del vecchio codice, ma stabilendo che il collegamento delle indagini - a differenza della connessione dei procedimenti - non ha effetto sulla competenza.

Già nella precedente relazione la Commissione ebbe modo di segnalare che questa forma di coordinamento, casuale e puramente volontario, non poteva dare frutti positivi. L'esperienza successiva ha confermato quelle preoccupazioni. Il coordinamento non funziona perché, come è stato osservato nel corso del seminario:

- a) manca o scarseggia la circolazione di informazioni;
- b) continua ad avere natura del tutto volontaria: è coordinato chi intende coordinarsi;
- c) è difficile che tutti i p.m. delle procure interessate possano concordare tempi comuni per attività congiunte;
- d) è facile che si manifestino valutazioni diverse e non componibili sull'opportunità di compiere determinati atti;
- e) non è possibile che p.m. appartenenti ad uffici diversi compiano congiuntamente atti che richiedano l'intervento del G.I.P., che è rigidamente vincolato alla propria competenza per territorio.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

Il decreto legislativo 12/1991 ha inserito un articolo 118 bis nelle disposizioni di attuazione del c.p.p. (v. par. 2). La nuova disposizione fissa innanzitutto il principio per il quale ciascun p.m., quando compie indagini per uno dei delitti indicati nell'art. 407, secondo comma, lett. a) (si tratta dei più gravi reati associativi, della strage e del sequestro di persona), ha l'obbligo di informare il procuratore generale presso la Corte d'Appello. Questi, quando rileva che tali indagini, in base al secondo comma dell'art. 371, sono collegate al altre in corso presso un diverso ufficio, ha l'obbligo di informare i diversi p.m. interessati. Se è interessato un p.m. di diverso distretto, deve informare il procuratore generale competente. Quando più uffici del p.m. procedono ad indagini collegate, i procuratori della Repubblica informano il procuratore generale o i procuratori generali, se i p.m. appartengono a diversi distretti. Quando il coordinamento "non è stato promosso o non risulta effettivo", il procuratore generale può riunire i diversi procuratori della Repubblica che procedono alle indagini collegate. Se i procuratori appartengono a diversi distretti, la riunione è promossa dai procuratori generali competenti, d'intesa tra loro.

Gli aspetti positivi dell'innovazione sono più di uno. Si individua un'area di delitti per i quali opera una sorta di presunzione di necessità di coordinamento, si stabiliscono

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

## IL PRESIDENTE

obblighi di informazione tra uffici diversi del pubblico ministero, si manifesta la volontà politica di affrontare positivamente questo problema.

I limiti sono evidenti. Il coordinamento resta affidato alla buona predisposizione dei singoli. Non si affronta il che fare in caso di rifiuto sostanziale di coordinamento. Non è disciplinato il conflitto positivo tra p.m., che può dare adito a situazioni assai gravi, come quando più p.m. ritengono di essere egualmente competenti per la stessa indagine e compiono atti che possono condurre alla dissipazione del materiale probatorio.

9) Con il decreto legge 9 settembre 91, n. 292, emesso dopo l'assassinio a Palermo dell'imprenditore Libero Grassi, si è introdotta, al fine di favorire il coordinamento, una nuova forma di avocazione (art. 3). L'avocazione, nei processi di mafia, è possibile "quando sussistono gravi esigenze processuali, ovvero, trattandosi di indagini collegate, non è stato promosso o non risulta effettivo il coordinamento delle indagini... e non hanno dato esito le riunioni per il coordinamento..." Occorre rilevare, ad una prima, sommaria lettura del testo che il presupposto delle "gravi esigenze processuali" è troppo labile per un provvedimento come l'avocazione del procuratore generale. Diverso, invece, potrebbe essere il giudizio tecnico se l'ipotesi

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

fosse piu' nettamente tipicizzata. La proposta, d'altra parte, non sembra tener conto della concreta potenzialita' operativa delle procure generali.

Vale, inoltre, per questa proposta la considerazione che si fara' piu' avanti a proposito degli inconvenienti della tesi favorevole alla concentrazione delle sole indagini preliminari presso le procure generali delle corti d'appello o presso le procure della Repubblica che operano nelle citta' sedi di corte d'appello (par. 11).

10) Occorre distinguere due profili diversi del problema, quello relativo alla circolazione delle informazioni e quello relativo al coordinamento vero e proprio.

Nella seduta del 25 settembre il Ministro della Giustizia ha responsabilmente definito questa soluzione non definitiva ne' ostativa rispetto ad altre proposte sul tema del coordinamento del p.m..

Per la circolazione delle informazioni, resta valida l'ipotesi, prospettata nella precedente relazione, di una banca dati nazionale cui affluiscano soltanto i nomi delle persone nei confronti delle quali si stanno conducendo indagini per delitti specificamente indicati, connessi direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata. Il singolo pubblico ministero può interrogare la banca dati per sapere se qualche altro ufficio sta

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

conducendo indagini nei confronti della persona o delle persone che a lui interessano. Acquisita la notizia, non resta che mettersi in contatto con l'ufficio che sta procedendo. La banca dati potrebbe essere costituita -previa intesa tra i Ministeri competenti- da un settore del Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno. Oppure potrebbe piu' utilmente pensarsi ad una apposita banca dati presso il Ministero della Giustizia, ipotesi che, ad avviso del Ministro competente, potrebbe essere facilmente realizzata qualora si riuscisse ad effettuare l'automazione dei registri delle notizie di reato ovvero il completamento del sistema informatico del Casellario Giudiziario. In ogni caso sono necessarie una chiave di accesso selezionata, registrazione di ogni accesso e severe sanzioni che vadano sino alla destituzione per chi accede alle informazioni fuori dei casi espressamente previsti.

Questa proposta non risolve tutti i problemi del coordinamento, poiché il secondo comma dell'art. 371, indicando i casi di indagini collegate, fa riferimento ad una gamma di ipotesi assai più ampia di quelle direttamente o indirettamente riferibili alla criminalità organizzata. La questione non è di poco conto perché ha effetti sulla durata delle indagini preliminari. L'art. 407, al secondo comma, stabilisce la durata massima di due anni (invece che di un anno) per questa fase,

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

quando riguardi "procedimenti in cui è indispensabile mantenere il collegamento tra più uffici del pubblico ministero a norma dell'art. 371."

Ma la Commissione Antimafia non può evidentemente addentrarsi in questioni che esulino da quelle attinenti al crimine organizzato. Sarà la Commissione bicamerale prevista dalla legge delega, che ha sinora compiuto un lavoro di grande qualità e precisione, o altra sede parlamentare, o il governo, ad affrontare il problema generale, se così verra' ritenuto opportuno.

Tornando alle questioni di più stretta competenza di questa Commissione, non resta che ribadire l'opportunità di prendere in esame l'ipotesi della banca dati qui prospettata. Occorre probabilmente estendere l'ambito dei delitti interessati rispetto a quello definito dal più volte citato art. 118 bis. Ad esempio dovrebbero rientrarvi le ipotesi previste dal d.l. 143/91, convertito nella legge 197/91, indirizzato a prevenire e reprimere ipotesi di riciclaggio di denaro sporco nonché i delitti di cui agli artt. 648 bis e ter del codice penale.

11) La circolazione di informazioni non risolve di per sé il problema del coordinamento; ne crea i presupposti di fatto, ma occorrono altre misure per indirizzare in maniera unitaria le indagini.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

## IL PRESIDENTE

Nel dibattito sulla questione, che ha avuto echi rilevanti anche nel corso del seminario dell'8 aprile 1991, si è prospettata l'ipotesi di concentrare le indagini preliminari per i reati di criminalità organizzata in alcune procure (una per Regione o una per Corte d'Appello), lasciando immutata la competenza per il dibattimento, per gli incidenti probatori e per l'udienza preliminare. Neanche questa ipotesi è soddisfacente; resterebbero, infatti, senza soluzione tanto i conflitti positivi tra p.m. quanto il rifiuto al coordinamento. Ma essa è meritevole di un'approfondita considerazione, perché semplifica le questioni da affrontare: altro è determinare i rapporti tra tutte le procure della Repubblica (159) ed altro è invece determinare tali rapporti se gli uffici sono uno per Regione (18, considerando la Valle D'Aosta, a questi fini, entro la giurisdizione piemontese) o uno per Corte d'Appello (26).

Per poter sfruttare tutte le potenzialità di questa intuizione occorre superare il suo limite più evidente che ricorre anche nella proposta di avocazione (vedi retro par 9.): la separazione della sede del magistrato inquirente da quella del magistrato giudicante. Per condurre in modo ottimale processi nei confronti delle forme più raffinate e pericolose di criminalità non è solo necessario avere una buona capacità professionale ed un buon coordinamento negli uffici del pubblico ministero. Un processo fortemente ispirato ai principi accusatori, con un

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

recuperato ruolo centrale del giudice-terzo e del dibattimento, non può prescindere dalla formazione di adeguate capacità professionali anche nel momento della formazione e della valutazione della prova. E' per questa ragione che i numerosi spunti sinora maturati a favore di una soluzione che porti a concentrare presso alcune procure della Repubblica (una per corte d'appello, preferibilmente, o una per regione) dovrebbero essere colti per proporre una soluzione più radicale e più incisiva.

Si tratterebbe di stabilire che la competenza per territorio per un ben determinato ventaglio di delitti di criminalità organizzata appartenga al giudice della città capoluogo di regione o sede della corte d'appello. In queste sedi dovrebbero concentrarsi organici, capacità professionali e mezzi in misura idonea a fronteggiare il crimine organizzato. La concentrazione in alcuni uffici giudiziari della competenza a trattare i processi di criminalità organizzata risolverebbe anche un altro grave problema. Non tutti gli uffici giudiziari hanno i mezzi, le risorse ed anche le disponibilità professionali idonee ad affrontare positivamente questo tipo di indagini. E' d'altra parte difficile puntare sulla creazione, in ciascuno dei 159 tribunali, di un livello eccellente nella polizia giudiziaria, nelle strutture di investigazione e di protezione, nella magistratura inquirente e in quella giudicante. Si consideri inoltre che solo le grandi città sono dotate di adeguate

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

strutture penitenziarie e che la grande maggioranza delle città sedi di tribunali e non di Corti d'appello hanno strutture penitenziarie del tutto inadeguate.

Il sen. Tripodi ha rilevato che questa soluzione priverebbe di competenza procure della Repubblica che hanno dimostrato grandi capacità professionali, come quella di Palmi.

E' noto il lavoro meritorio che svolge questo ufficio giudiziario in condizioni di particolare difficoltà. Ma e' evidente che una soluzione non puo' che essere generale; sul piano generale oggi la situazione e' insostenibile nonostante le capacità professionali esistenti in alcune procure di piccole città.

La possibilità di una diversa, più selezionata competenza per territorio per i delitti di criminalità organizzata, non solo agevola il coordinamento ma risponde ad esigenze di più penetrante e di meno costosa risposta nella singola indagine.

Una eventuale obiezione fondata sul principio del giudice naturale potrebbe avere fondamento soltanto se i presupposti della competenza per territorio fossero incerti o se il giudice potesse essere considerato speciale. Nessuna obiezione di questo genere e' stata infatti sollevata in altri casi analoghi di eccezione alle regole generali della competenza per territorio che già operano nel nostro ordinamento. La legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, in materia di reati ministeriali,

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

attribuisce ad un collegio di magistrati presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello il potere non solo di compiere le indagini preliminari ma anche quello di disporre l'archiviazione che e' un tipico atto giurisdizionale.

La recentissima legge 17 maggio 1991, n. 157, relativa all'insider trading attribuisce al Tribunale avente sede nel capoluogo del distretto di Corte d'Appello nel cui territorio è commesso il reato, la competenza per i reati previsti dagli artt. 2 e 5. D'altra parte un organo con importanti funzioni come il tribunale della liberta' non e' istituito presso tutti i tribunali, ma solo presso quelli che hanno capoluoghi di provincia. Non esiste, invece, alcun precedente di competenza per territorio diversificata a seconda che si tratti di fase di indagini preliminari o di fase del dibattimento.

Lo scambio di informazioni tra i 26 procuratori delle citta' sedi di Corte d'Appello sarebbe facilitato dal ristretto numero di magistrati interessati; sarebbe altresì facilitato se le notizie essenziali sulle indagini in atto venissero memorizzate in una banca dati presso il Ministero della Giustizia o la Procura Generale presso la Corte di Cassazione, cui possano accedere tutti i magistrati incaricati di indagini nei confronti della criminalita' organizzata.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

12) Nella seduta del 25 settembre il Ministro della Giustizia ha informato che la Commissione ministeriale, investita del tema, "si e' orientata per una soluzione pressocche' identica a quella esposta dalla relazione, differenziandosene per il "trascinamento" di competenza soltanto del giudice per le indagini preliminari e non anche del dibattimento ...".

Ma, ha aggiunto il Ministro, "Prima di decidere quale soluzione definitiva adottare, penso che sia indispensabile una pausa di riflessione per valutare gli effetti e le conseguenze di ognuna di esse".

L'ipotesi sulla quale il Ministero sta lavorando agevola certamente le indagini nei confronti della criminalita' organizzata, ma ad avviso della Commissione - utilizzando la pausa di riflessione di cui parla il Ministro - e' necessario portare piu' avanti la soluzione per evitare che la dispersione tra i 159 tribunali degli elementi raccolti dalle 26 procure della Repubblica comporti danni non piu' recuperabili.

Oltre agli argomenti svolti nel paragrafo 11) a favore della soluzione ivi proposta milita l'esigenza di avere anche per il dibattimento - che puo' essere caratterizzato in questi casi da laboriose investigazioni - strutture, polizia giudiziaria, capacita' professionali particolarmente qualificate e tali da non vanificare il lavoro svolto nella fase precedente. Sul piano piu' generale va considerato che la tendenza a trovare equilibri tra

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

le soluzioni diverse e' in genere segno di saggezza. Ma in materia processuale occorre evitare che il "punto di centro" porti a svuotare di fatto la soluzione adottata, come e' avvenuto piu' volte nel codice (si veda ad esempio la disciplina dell'art. 238 presa in esame nel paragrafo 15).

Se si e' deciso di rafforzare la fase delle indagini preliminari, si deve decidere analogamente per la fase del dibattimento che e' quella ove la fase delle indagini giunge al suo fisiologico compimento. Altrimenti non si sfruttano tutte le potenzialita' della scelta adottata ed anzi si corre il pericolo di innescare un meccanismo "suicida".

In ogni caso la Commissione, sulla scorta dell'intervento del Ministro, e' orientata ad accantonare la proposta del Tribunale regionale e sostiene la validita' dell'ipotesi del Tribunale distrettuale.

13) Un indiretto risultato positivo dell'eventuale concentrazione della competenza per territorio, sarebbe costituito dal decongestionamento delle altre sedi che potrebbero con maggior cura dedicarsi alla criminalità ordinaria. Questa è priva di caratteri di aggressività e di pericolosità propri del crimine organizzato, ma desta comunque grave allarme nella

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

popolazione e, se impunita, può acquisire caratteri di stabilità e permanenza che segnano il passaggio alle forme più gravi e più pericolose.

14) Il coordinamento effettivo delle indagini in un sistema che vedesse funzionante la banca dati ed una più selezionata competenza per territorio sarebbe problema di meno difficile soluzione. Le forme di conflitto positivo tra pubblici ministeri, augurabilmente assai ridotte, potrebbero essere affrontate e risolte seguendo il modulo previsto dall'art. 54 per i conflitti negativi: intervento del procuratore generale presso la Corte d'Appello, quando si tratta di p.m. operanti nel distretto ed intervento del procuratore generale presso la Corte di Cassazione quando i distretti di appartenenza sono diversi.

Il rifiuto di collaborazione dovrebbe comportare, se ingiustificato, l'assegnazione dell'indagine ad altro sostituto e l'apertura di un procedimento disciplinare.

Anche i servizi di polizia giudiziaria potrebbero, in quel limitato numero di uffici, avere quel consolidamento e quel coordinamento senza dei quali è difficile avere un processo funzionante.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

15) La relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, nel dar conto dell'attuazione del principio "no ai maxiprocessi si alle maxiindagini" aveva individuato nell'art.238 lo strumento per compensare la perdita di unitarietà di valutazioni determinata dalla nuova disciplina della connessione

Non è così. L'art. 238 subordina l'acquisizione di verbali di prove di altro procedimento penale a due condizioni concorrenti: a) che si tratti di prove assunte nell'incidente probatorio o nel dibattimento ovvero di verbali di cui è stata data lettura o che riguardino atti non ripetibili; b) che vi sia il consenso delle parti.

Mentre nessun rilievo può sollevarsi nei confronti della prima condizione, la seconda consente l'ingresso nel dibattimento soltanto di atti inoffensivi. E' evidente infatti che, in un processo di parti, in cui ciascuno tende a privilegiare il proprio specifico ruolo, l'accusa e la difesa presteranno il proprio consenso solo se l'atto non li pregiudica. Con quanto vantaggio per i diritti dell'accusa, ma anche per quelli della difesa, è intuibile.

La richiamata disciplina, lungi dal compensare gli effetti dell'attuale normativa in materia di connessione, li aggrava proprio nei processi di criminalità organizzata.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

In questi casi, infatti, oggetto del giudizio è non già un singolo fatto storico rigorosamente delimitato ed attribuito ad uno solo o a pochi imputati, ma un'associazione criminale perdurante nel tempo, mobile nelle relazioni interne e nelle operazioni esterne, le cui dinamiche sono essenziali per interpretare i singoli fatti di reato. Frazionare ciascuna maxiindagine in una pluralità di processi non evita all'accusa l'obbligo di dimostrare in dibattimento relazioni ed attività che coinvolgono numerose persone.

Ha fatto constatare il dott. Scarpinato, sostituto procuratore della Repubblica a Palermo, che il problema della prova dell'organizzazione non si pone solo per l'associazione mafiosa, ma anche per gli omicidi di mafia. La causale di questi omicidi, infatti, è particolarmente complessa e per ricostruirla occorre ricostruire le dinamiche interne alle varie organizzazioni criminali, ricostruire i rapporti di potere, gli scontri e le alleanze su uno scenario che è nazionale e, a volte, internazionale.

"Noi stiamo per iniziare quattro dibattimenti in processi di mafia - ha aggiunto il magistrato palermitano - e in uno di questi processi abbiamo già 150 testimoni; abbiamo calcolato circa 35, 40 udienze solo per dimostrare che cosa è Cosa Nostra, dopo di che comincia l'altro tema di prova; dobbiamo dimostrare che XY appartiene a Cosa Nostra". Questa è solo la premessa; poi

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

bisognerà avviare il terzo tema di prova, quello che costituisce oggetto della contestazione specifica. I primi due temi, stante l'impossibilità di acquisire in un processo gli elementi probatori raccolti in un altro, se non con il consenso della difesa, che, in genere (e legittimamente) manca, vanno poi riproposti in ciascun altro processo, con logoramento degli stessi testi sottoposti ad interrogatorio incrociato per mesi, se non per anni (tra primo grado ed appello). Il dott. Vigna, Procuratore della Repubblica a Firenze, ha riferito che quando i testi sono detenuti in altri Paesi (per questi processi sono detenuti prevalentemente in USA), l'irragionevolezza della sequela di interrogatori delle stesse persone sugli stessi fatti puo' creare difficoltà nei rapporti internazionali.

Alcuni degli inconvenienti segnalati sono inevitabili in un processo accusatorio. Ma l'onere di riprovare in ogni procedimento le stesse premesse ex novo è un compito tanto sfibrante quanto dannoso per la stessa credibilità dell'intervento giurisdizionale.

Perciò si propone di abolire il regime del doppio consenso, con vantaggi tanto per l'accusa quanto per la difesa. Si può correggere l'art. 238, restando nell'ambito della legge delega. Si potrebbe attribuire al giudice il potere di acquisire i verbali delle prove formate in altri processi, su semplice richiesta della parte, difesa o accusa, sentita l'altra parte,

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

riconoscendo naturalmente a ciascuno il diritto di chiedere l'esame dell'autore dell'atto (perito, teste, "pentito") per le contestazioni necessarie. Lo stesso valore dovrebbe essere attribuito ai verbali delle intercettazioni telefoniche quando essi possono essere utilizzati in procedimento diverso da quello nel quale sono state effettuate.

Questa disciplina potrebbe essere limitata ai casi di procedimenti collegati (art. 371 c.p.p.).

16) Strettamente connessa al problema della utilizzazione degli atti raccolti in altro procedimento e' la questione interpretativa posta dall'ultimo comma dell'articolo 513 c.p.p. a proposito delle dichiarazioni di persone imputate in procedimenti connessi. "Se non e' possibile ottenere la presenza del dichiarante il giudice, sentite le parti, dispone la lettura dei verbali contenenti le suddette dichiarazioni". Se l'imputato nel procedimento connesso si presenta, ma si rifiuta di rispondere, avvalendosi di una facolta' riconosciutagli dall'art. 210, non si puo' dar lettura delle sue dichiarazioni.

La disciplina e' diversa da quella disposta per l'imputato che dia origine alla stessa situazione. Infatti, in questi casi, dispone il primo comma dello stesso art. 513, il giudice, su

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

richiesta di parte, stabilisce che sia data lettura "dei verbali delle dichiarazioni rese dall'imputato al p.m. o al giudice nel corso delle indagini preliminari o nell'udienza preliminare".

In sostanza c'e' una diversa disciplina dell'indisponibilita' sopravvenuta a seconda che questa riguardi un imputato di quel procedimento o un imputato in procedimento connesso. E' difficile rinvenire una ragionevolezza in questa distinzione e pertanto, prima di dar adito ad interpretazioni di tipo "creativo" che possono poi essere inficiate in Cassazione, trascinando con se' lavoro e sacrifici di anni, e' opportuno stabilire un chiarimento. A parere della Commissione nulla sembra opporsi ad una parificazione di trattamento, stabilendo che in caso di impossibilita' sopravvenuta di ascoltare direttamente la persona imputata in procedimento connesso, possa darsi lettura delle sue dichiarazioni, come avviene, appunto per l'imputato nel procedimento in corso. Altrimenti si incentiverebbe la riunione dei procedimenti; se i procedimenti fossero riuniti al dibattimento, infatti, le dichiarazioni di tutti gli imputati avrebbero il trattamento previsto da primo comma dell'art. 513.

17) Problemi analoghi a quelli esaminati nei paragrafi precedenti pone la nozione di prova documentale che da' il primo comma dell'art. 234. L'esperienza ha dimostrato che quella nozione e' irragionevolmente restrittiva. Nella pratica e' emersa la

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

necessita' di considerare nella categoria le sentenze, le relazioni del curatore fallimentare, specifici atti della pubblica amministrazione e della polizia giudiziaria, quando contengano esposizioni o ricostruzioni di fatti accertati non solo "de visu" e "de auditu" ma anche mediante ricostruzione documentale (rapporti bancari, relazioni su investimenti finanziari etc.). Vanno invece esclusi in ogni caso gli atti contenenti giudizi.

Tutti questi atti dovrebbero essere sottoposti alla disciplina illustrata nel paragrafo 14). Tali innovazioni sono necessarie e irrinunciabili per i documenti formati prima dell'entrata in vigore del nuovo codice, che, per il tempo trascorso, non sono piu' ricostruibili attraverso disposizioni testimoniali.

18) Nel nuovo codice il principio guida - come si e' gia' accennato - e' costituito dalla formazione della prova al dibattimento, nel contraddittorio tra le parti, in forma orale. Questo principio subisce nel codice alcune significative eccezioni quando si ritiene che la fedelta' al principio guida pregiudicherebbe la acquisizione della prova. Non tutta la disciplina normativa di queste eccezioni e' coerente con le finalita' che la ispirano. La pratica ha dimostrato che qualche regola finisce con l'acquistare carattere "suicida" giungendo a

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

vanificare la finalita' stessa dell'acquisizione anticipata. Ad esempio, notificare preventivamente al potente boss criminale il nome della persona che dovra' deporre contro di lui nel corso dell'incidente probatorio equivale ad invitarlo a sviluppare un'azione intimidatoria nei confronti di quella persona. Le piu' importanti organizzazioni criminali, nella fase attuale hanno abbandonato ogni idea di convivenza con il sistema legale. Competono direttamente - avvalendosi della violenza e della intimidazione - con le istituzioni dello Stato e con le regole del mercato. Il conseguimento della impunita' e' uno scopo altrettanto essenziale quanto il disporre di uomini armati, di ricchezze ingenti, di mezzi che consentano rapidi spostamenti sul territorio. Non si tratta di un fine accidentale o accessorio: si tratta di una finalita' essenziale che consente di imporsi sia nei confronti delle organizzazioni concorrenti che nei confronti dello Stato. E' percio' normale che i testimoni vengano intimiditi sino alla violenza fisica, che i pentiti siano uccisi, che siano soppressi o siano a rischio tanto i poliziotti e i magistrati piu' capaci, quanto gli imprenditori che rifiutano la passivita'. La violenza e' il metodo ordinario per la risoluzione dei conflitti di cui e' parte la mafia e viene conseguentemente utilizzata anche nel conflitto con la legalita'. L'ordinamento e' sfidato ed una gara di velocita'; l'acquisizione o la soppressione della prova e' la posta in gioco.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Il tempo che intercorre tra il momento in cui e' stato compiuto il delitto e quello in cui si raccoglie la prova gioca a vantaggio della criminalita'. Piu' questo tempo e' lungo, piu' e' possibile agire per inquinare la prova, manometterla o addirittura renderne impossibile l'acquisizione. D'altra parte nessuna prova puo' essere attendibile se raccolta in spregio dei diritti della difesa. Di qui l'esigenza di individuare un punto di efficace equilibrio.

19) La piu' importante eccezione alla regola generale dell'acquisizione della prova al dibattimento è costituita dall'incidente probatorio che consente, in casi ben determinati, di anticipare la formazione della prova nel contraddittorio con la controparte, davanti ad un giudice terzo. I verbali degli atti assunti con incidente probatorio sono inseriti nel fascicolo per il dibattimento (art. 431), ne è consentita la lettura al dibattimento, e in quella sede saranno pienamente utilizzabili come prova.

Altra deroga riguarda gli atti originariamente irripetibili compiuti dal p.m. e dalla p.g.: perquisizione, sequestro, intercettazione, ispezioni, rilievi e accertamenti tecnici relativi a cose, persone e luoghi il cui stato sia soggetto a modificazioni. I verbali di questi atti sono inseriti nel fascicolo per il dibattimento e valgono ad ogni effetto come

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

prova. Analoga e' la disciplina per gli atti che siano divenuti irripetibili a causa di "fatti o circostanze imprevedibili" (art. 512) se assunti dal p.m..

Nello stesso quadro rientrano gli accertamenti tecnici non ripetibili del p.m.. Quando gli accertamenti tecnici riguardano cose, persone e luoghi soggetti a modificazione, il p.m. avverte le altre parti e i difensori dell'ora e del giorno fissati per conferire l'incarico al consulente. Le parti private e i difensori possono partecipare agli accertamenti, formulare osservazioni e riserve.

Il risultato degli accertamenti e' inserito nel fascicolo per il dibattimento e costituisce quindi prova, come se fosse una relazione peritale.

Due ulteriori deroghe alla oralità e al contraddittorio nel momento della formazione della prova sono previste dagli artt. 500 e 503.

Nel corso dell'esame testimoniale si può contestare o leggere la dichiarazione precedentemente resa ed inserita nel fascicolo del p.m.. Questa dichiarazione non può costituire prova del fatto cui si riferisce, ma può essere utilizzata dal giudice per stabilire se il teste è credibile (art. 500, I comma). Se il teste dopo aver dichiarato al p.m. di aver visto Tizio uccidere Caio, ritratta la dichiarazione al dibattimento potrà essere utilizzata non per stabilire che Tizio ha ucciso Caio, ma solo

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

per stabilire se il teste è o non è credibile quando ritratta. Tizio, quindi, sarà assolto a meno che esista altra prova positiva della sua responsabilità.

Anche le dichiarazioni assunte dal p.m. o dalla p.g. nel corso delle perquisizioni ovvero sul luogo e nella immediatezza del fatto, qualora siano state utilizzate per le contestazioni nel corso dell'esame testimoniale (art. 500, IV comma), valgono come prova.

Eguale disciplina regge le dichiarazioni assunte dal p.m. alle quali il difensore aveva diritto di assistere, qualora siano state utilizzate per la contestazioni (art. 503, III comma).

Non sempre la disciplina di questi istituti permette di conseguire la finalità della formazione anticipata della prova.

20) Nell'iter parlamentare della legge delega si discusse a lungo dell'idoneità dell'incidente probatorio a conseguire le finalità di formazione anticipata della prova quando il rinvio al dibattimento potrebbe pregiudicarla o incrinare l'attendibilità. Si ritenne da alcuni - il dibattito fu particolarmente vivace in Senato - che il contraddittorio in sé avrebbe potuto costituire una fonte d'inquinamento e si propose il cosiddetto contraddittorio differito. L'atto - in alcune circostanze - sarebbe stato assunto senza le garanzie difensive dell'incidente probatorio, sostituendo alla

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

partecipazione difensiva l'obbligo di riprodurre integralmente l'interrogatorio con apparecchi di videoregistrazione, procedendo poi al contraddittorio in un momento successivo.

Fu scelta invece la soluzione attuale, dopo aver inserito la norma sul differimento dell'incidente probatorio richiesto dalla persona sottoposta alle indagini, su istanza del p.m., quando deriverebbe un pregiudizio alle indagini (art. 397).

La prima fase di attuazione del codice ha riproposto quella vecchia discussione, della quale si e' avuta eco anche nel seminario tenuto dalla Commissione antimafia.

A parere della Commissione il contraddittorio differito e' una soluzione eccessivamente radicale, mentre esiste la possibilita', introducendo alcune misure correttive, di difendere la genuinita' della prova salvaguardando il carattere essenziale dell'istituto.

Oggi la richiesta di incidente probatorio deve indicare, a pena d'inammissibilita', la prova da assumere, i fatti che ne costituiscono l'oggetto, le ragioni della sua rilevanza per il dibattimento, le persone nei confronti delle quali si procede, le circostanze che rendono la prova non rinviabile al dibattimento (art. 393). La richiesta e' presentata al gip ed e' notificata, se proposta dal pubblico ministero, alle persone nei confronti delle quali si procede. Entro due giorni dalla notifica della richiesta, la controparte puo' presentare deduzioni

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

sull'ammissibilita' e sulla fondatezza della richiesta, depositare cose, produrre documenti, indicare altri fatti che debbano costituire oggetto di prova (art. 396). Successivamente il giudice decide sulla richiesta accogliendola, rigettandola o dichiarandola inammissibile. Se l'accoglie, fissa la data dell'udienza e l'oggetto della prova, indica le persone interessate e le fa avvertire. La persona sottoposta alle indagini e la persona offesa, hanno diritto di assistere all'incidente probatorio quando dev'essere esaminato un teste o un'altra persona. Negli altri casi possono assistere solo se autorizzati dal gip.

In procedimenti per mafia, ma anche in quelli che riguardano altre forme minori di criminalita' aggressiva, il fatto che l'accusato possa con tanto anticipo conoscere il tipo di prova da assumere, il nome delle persone che devono essere ascoltate e la sua stessa partecipazione allo svolgimento dell'incidente probatorio possono creare le condizioni auree per un'azione d'inquinamento. E' stato denunciato che a Milano, non solo quindi in aree a tradizionale densita' mafiosa, la presenza all'incidente probatorio della persona sottoposta ad indagini e' stata sufficiente a far modificare ai testi, in alcuni importanti processi, la primitiva versione dei fatti.

Sulla base di questa analisi, la Commissione propone:

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

a) che il g.i.p., quando vi sia il pericolo di condizionamento sullo svolgimento dell'incidente probatorio, autorizzi chi lo richiede a comunicare il tema della prova ed il nome delle persone che devono essere ascoltate solo all'udienza in cui la prova dev'essere assunta; le deduzioni indicate nell'art. 396 potranno essere fatte in quella stessa udienza; in caso di obiezioni particolarmente gravi, il gip potrebbe di rinviare l'acquisizione della prova, oppure concedere alla controparte la possibilita' di svolgere, successivamente, un proprio incidente probatorio. La richiesta di rinviare gli adempimenti previsti nell'art. 393 al momento dell'udienza dev'essere possibile tanto per il p.m. quanto per i difensori. Questa proposta sembra inserirsi nella traccia interpretativa fornita dalla sentenza n. 74/91 della Corte Costituzionale. In quella sede la Corte decise che il difensore non ha diritto a conoscere, prima della data dell'udienza in cui si svolge l'incidente probatorio, i verbali delle dichiarazioni gia' rese dal test che verra' sentito nell'incidente probatorio "perche', per ovvie esigenze di salvaguardia del testimone in funzione dell'esercizio dell'azione penale, non possono essere messe a disposizione della persona sottoposta ad indagini ... prima dell'udienza di assunzione della prova: soltanto da quel momento, infatti, i rischi di inquinamento e di dispersione della prova o della sua fonte vengono ad attenuarsi".

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

b) Che la persona sottoposta alle indagini e la persona offesa possano partecipare all'incidente solo se autorizzate dal gip.

Entrambe le correzioni sono compatibili con la delega. Anzi, quella sub a) risponde probabilmente in modo piu' diretto dell'attuale art. 393, allo spirito e alla lettera della delega ove e' scritto: "deposito dalla richiesta motivata del pubblico ministero all'udienza di assunzione dell'incidente probatorio."

Il Ministro della Giustizia ha manifestato un suo orientamento per il "contraddittorio differito" invece che per la soluzione sub a). Parlamento e Governo, anche sulla base degli elementi forniti da questa relazione, possono assumere la decisione piu' responsabile.

21) Nel dibattito parlamentare sulla legge delega, ma ancor piu' nella commissione redigente e nella commissione parlamentare, si discusse a lungo sulle condizioni di ammissibilita' dell'incidente probatorio nell'intento di conciliare due distinte esigenze. Si voleva evitare il riproporsi della vecchia istruttoria formale e, comunque, sulla scia delle vecchie abitudini, un eccessivo ricorso alla formazione

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

anticipata della prova. Ma si doveva, allo stesso tempo, consentire un efficace ricorso all'istituto. La pratica ha messo in luce alcune difficoltà proprio nei processi per mafia. La lettera b) dell'art. 392 dispone che si può procedere con incidente probatorio all'assunzione di una testimonianza quando "per elementi concreti e specifici" vi è fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a minacce, pressioni, ricatti o violenze per convincerla a non deporre o a deporre il falso.

Nella maggior parte dei casi il pubblico ministero non è in grado di provare concretamente che al teste sono pervenute minacce o pressioni, anche se l'intimidazione del teste nei processi di mafia può ritenersi una regola priva di eccezioni.

Analoghe sono le osservazioni sulla ricognizione, che può essere effettuata tramite incidente probatorio solo quando esistono particolari ragioni di urgenza che non consentono di rinviare l'atto al dibattimento (art. 392 lett. g). Il legislatore delegato ha formulato diversamente, nello stesso articolo, i presupposti che riguardano la testimonianza e quelli relativi alla ricognizione. Tra i primi c'è il pericolo di inquinamento; nei secondi solo l'urgenza. La differenza nella formulazione può condurre in qualche caso a negare l'incidente probatorio anche se c'è pericolo di pressioni indebite.

Sono configurabili due diverse e alternative soluzioni.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

## IL PRESIDENTE

a) Prevedere un piu' agevole accesso all'incidente probatorio quando, per la particolare natura dei reati per i quali si procede, o per la particolare natura della prova, si ha motivo di ritenere che l'incidente possa essere condizionato. A tal fine si potrebbe far riferimento ai delitti previsti dal secondo comma lett. a) dell'art. 407, alle indagini collegate e ai reati per i quali ricorra l'aggravante di cui all'art. 7 della L. 203/91, che ha convertito il DL 152/91 (delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 bis c.p. ovvero al fine di agevolare l'attivita' di associazioni mafiose). In tal caso potrebbe inserirsi nell'art. 392 un secondo comma: "gli atti previsti nel primo comma possono altresì essere effettuati con incidente probatorio quando si proceda per i reati..... ed e' probabile che quella prova non sia piu' acquisibile al dibattimento".

A questa soluzione, o ad altra analoga, potrebbe obbiettarsi che conduce ad eccessive estensioni del ricorso all'incidente probatorio. Potrebbe replicarsi non solo che all'incidente partecipa attivamente la difesa attraverso l'esame incrociato del teste, ma che la stessa difesa puo' contestare davanti ad un giudice terzo, l'ammissibilita', l'utilita' e la stessa legalita' dell'acquisizione della prova tramite incidente.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

b) Cancellare nella lett. b) dell'art. 392 l'espressione "per elementi concreti e specifici" di modo che sia ammissibile l'incidente probatorio quando "vi e' fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a minacce...". Non puo' omettersi di considerare la singolarita' di un processo nel quale non sia ammissibile l'incidente probatorio, che dovrebbe servire a garantire la genuinita' della prova, quando ci sono fondati motivi per ritenere che un testimone possa essere esposto a violenza per fargli dichiarare il falso, anche se non sia possibile provare l'esistenza di "elementi concreti e specifici". Questa soluzione appare piu' interna all'attuale disciplina.

Per la ricognizione sarebbe sufficiente riviare ai requisiti previsti dalle lettere a) e b) dello stesso articolo 392.

Per gli atti assunti con incidente probatorio, infine, proprio perche' si tratta di un sistema di formazione anticipata della prova, occorrerebbe stabilire che in dibattimento venga prima data lettura del verbale o della relazione peritale e dopo venga sentito il teste o il perito. Si invertirebbe cosi' l'ordine attuale, che e' illogico dato che la prova si e' gia' formata.

22) Un terzo ordine di problemi riguarda: a) i rimedi adottabili quando il g.i.p. respinge la richiesta di incidente probatorio; b) la particolare macchinosita' delle notificazioni,

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

che contrasta con la direttiva n. 9: "semplificazione del sistema delle notificazioni con possibilita' di adottare anche nuovi mezzi di comunicazione".

Oggi il gip decide, insindacabilmente, sull'ammissibilita' della richiesta di incidente e sulla sua fondatezza. Per il carattere centrale che ha l'acquisizione della prova nel processo, si ritiene utile proporre la possibilita' d'impugnazione avverso il diniego del gip. Analoga soluzione dovrebbe essere introdotta per il diniego di altre richieste del PM o della difesa. Si potrebbe ricorrere al giudice del riesame.

Per le notificazioni si e' rilevato che l'incidente probatorio nei processi con molte parti, come appunto i procedimenti per criminalita' organizzata, comporta tempi lunghi per la regola della doppia notifica. Prima e' necessario notificare la richiesta del p.m. o della persona sottoposta ad indagini; poi bisogna notificare il decreto del GIP che ammette l'incidente. Il dott. Macri', gip del tribunale di Reggio Calabria, ha riferito di aver dovuto espletare un incidente probatorio a distanza di sei mesi dalla richiesta. Si propone che venga notificata a tutte le parti la richiesta di incidente probatorio, ma che la decisione del giudice venga depositata in cancelleria di modo che le parti o i loro difensori possano prenderne cognizione. Naturalmente il giudice deve fissare la

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

data dell'incidente, in un termine non inferiore ad un certo numero di giorni (sette ad esempio, salvo l'urgenza) per consentire alle parti di esercitare i loro diritti.

Altra soluzione potrebbe essere la notifica ai soli difensori.

23) Nessuna delle proposte avanzate nel paragrafo precedente esige modifiche della legge delega: si tratta infatti di riforme che rientrano tutte entro la gamma di possibilita' offerte da quelle prescrizioni.

24) Nel corso del seminario dell'8 aprile sono stati segnalati due casi emblematici di mancato accertamento della verita' per effetto della combinazione tra regole del codice e capacita' intimidatrice della mafia.

Il primo e' un caso di tentato omicidio. La vittima, in ospedale, quattro ore dopo il fatto, indica ai carabinieri, che registrano su nastro le sue dichiarazioni, l'identita' delle due persone che hanno sparato contro di lui. Le due persone sono rintracciate alla stazione ferroviaria; dichiarano che sono in procinto di partire per Milano, alla ricerca di un dentista, ma non conoscono il nome di alcun dentista in quella citta': non hanno alibi per l'ora del delitto e vengono arrestate. Il giorno successivo alla prima dichiarazione, il p.m. si reca ad

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

interrogare il ferito, in ospedale, ma questi nega di aver riconosciuto i propri aggressori e sostiene di aver parlato con i carabinieri mentre era in stato confusionale. Poiche' le dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria, fuori del luogo e della immediatezza del fatto non possono essere in alcun caso utilizzate come prova del fatto, il gip scarcererà gli accusati, il piu' importante dei quali viene ucciso qualche giorno dopo.

L'altra vicenda e' analoga. Un giovane assiste ad un omicidio e lo stesso giorno del fatto fornisce al p.m. indicazioni utili per individuare il responsabile. Costui e' arrestato e quindi il p.m. chiede immediatamente la ricognizione di persona con incidente probatorio. Il teste prima si rifiuta di partecipare alla ricognizione, poi partecipa e nega di riconoscere la persona che aveva indicato nella deposizione al p.m. L'imputato e' scarcerato perche' la prima dichiarazione resa davanti al p.m. non ha valore di prova ne' potrà mai acquisirla.

Il tema e' l'utilizzazione delle dichiarazioni assunte dalla polizia giudiziaria e dal p.m. nel corso delle indagini preliminari.

L'art. 500 distingue due ipotesi.

a) Le dichiarazioni assunte dal p.m. e dalla p.g. nel corso delle perquisizioni, ovvero sul luogo e nell'immediatezza del fatto sono acquisite al fascicolo per il dibattimento se sono

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

state utilizzate per la contestazione nel corso dello stesso dibattimento. Esse, quindi, dopo la contestazione, valgono come prova piena.

b) Le dichiarazioni rese dai testimoni alla polizia giudiziaria e al p.m. fuori dell'ipotesi precedente possono essere utilizzate per le contestazioni, dopo che il teste ha deposto davanti al giudice del dibattimento. Il giudice può avvalersene però solo per valutare la credibilità del teste, non già per provare i fatti in essa affermati (v. retro par.18).

La prima obiezione a questa disciplina riguarda il limite dell'acquisizione "sul luogo e nell'immediatezza del fatto". Nei delitti di mafia, si osserva, è assurdo pensare che qualcuno possa parlare immediatamente dopo l'omicidio, sul posto dell'omicidio, sotto gli occhi di tutti. La seconda obiezione riguarda la limitata utilizzabilità probatoria delle dichiarazioni assunte dal p.m. e dalla p.g. Se una dichiarazione è ritenuta sufficiente ad annullare le deposizioni rese in dibattimento è razionale che non possa essere utilizzata per valutare se il fatto in essa affermato sia accaduto?

Nell'impostare una proposta è utile superare l'assimilazione p.m.-p.g. se non altro perché, indipendentemente dalla fase processuale, il primo è un magistrato indipendente, la seconda è un corpo burocratico dipendente dall'Esecutivo.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Al primo tipo di obiezione potrebbe risponderci distinguendo tra dichiarazioni rese alla p.g. e dichiarazioni rese al p.m.. Si potrebbe assicurare la disciplina dettata dall'ultimo comma dell'art. 500 alle dichiarazioni acquisite dal p.m. entro le 48 ore dal fatto, in analogia con il termine che il codice all'art. 347 pone alla p.g. per riferire la notizia di reato e quindi per tracciare le linee essenziali del reato e delle sue circostanze.

Anche alla seconda obiezione si puo' trovare una risposta. Si potrebbe stabilire, correggendo il secondo comma dell'art. 500, che "La dichiarazione resa al p.m. nel corso delle indagini preliminari, e utilizzata per la contestazione, puo' essere valutata dal giudice per provare i fatti e per stabilire la credibilita' della persona esaminata".

Queste dichiarazioni si differenzerebbero da quelle raccolte attraverso l'incidente probatorio che fanno immediatamente parte del fascicolo per il dibattimento, sono conosciute dal giudice e costituiscono prova a tutti gli effetti. Si differenzerebbero altresì da quelle rese nell'immediatezza o nella prossimita' (secondo la proposta avanzata in precedenza) del fatto perche' queste costituiscono prova solo se sono state utilizzate per le contestazioni. Nel nostro caso si lascerebbe al giudice del dibattimento la possibilita' di utilizzare la

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

dichiarazione come prova del fatto. Si tratta di superare l'attuale divieto senza ricadere nel campo opposto, affidandosi al libero convincimento del giudice.

Il giudice deciderebbe in base ad una valutazione che parte dalle dichiarazioni rese dal teste al dibattimento, considera il contenuto delle dichiarazioni rese al p.m. e tiene conto della conduzione e dell'esito dell'interrogatorio incrociato. Non c'è trasmigrazione dell'atto dalla fase delle indagini preliminari al dibattimento, ma c'è la ragionevole possibilità per il giudice del dibattimento di tenerne conto.

Mentre la prima proposta comporta una correzione della delega, quest'ultima sembra compatibile con quelle direttive.

25) Nel recente dibattito sul c.p.p. si è proposto di conferire valore di prova alle dichiarazioni acquisite in contraddittorio nel corso della udienza preliminare. Risponde al formalismo e all'architettura di questo processo che gli elementi raccolti nell'udienza preliminare, dove pure c'è stato un contraddittorio davanti ad un giudice terzo, non possano essere utilizzati nella fase successiva. Tuttavia il problema principale che pone l'udienza preliminare, come si è già avuto occasione di osservare nella precedente relazione, è la sua utilità assai limitata.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

La Commissione ritiene opportuna una riforma dell'udienza preliminare che non la renda piu' obbligatoria secondo il seguente schema:

a) il gip notifica alle parti private la richiesta di rinvio a giudizio del p.m.;

b) le parti private, entro un termine fissato dalla legge, possono presentare motivata istanza per fissare l'udienza preliminare; puo' trattarsi di integrazione del quadro probatorio o della richiesta di adozione di riti differenziati;

c) il gip, se ritiene fondata la richiesta, o se ritiene di non poter decidere allo stato degli atti, fissa con ordinanza inoppugnabile la data dell'udienza preliminare, altrimenti emette la sentenza di non doversi procedere o il decreto di rinvio a giudizio.

Se il Parlamento riterra' di conservare l'istituto, cosi' come e' oggi, o di disciplinarlo diversamente, potra' prendersi in esame, se non altro per il principio dell'economia dei mezzi giuridici, l'eventualita' che le dichiarazioni acquisite attraverso il contraddittorio durante l'udienza preliminare, a norma dell'art. 422 I e II comma, facciano parte del fascicolo per il dibattimento se il giudice ha deciso per il rinvio a giudizio.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

26) Anche la disciplina degli accertamenti tecnici preventivi puo' essere sottoposta a qualche forma di razionalizzazione.

L'art. 360 stabilisce che la persona sottoposta alle indagini, prima del conferimento dell'incarico, puo' riservarsi di promuovere incidente probatorio. In tal caso "il p.m. dispone che non si proceda agli accertamenti salvo che questi, se differiti, non possano piu' essere utilmente compiuti". Se il p.m. malgrado la riserva ha ugualmente disposto che si proceda, i risultati dell'accertamento tecnico possono essere utilizzati per il giudizio solo se gli accertamenti, una volta differiti, non avrebbero piu' potuto essere compiuti.

Possono formularsi due proposte tra loro non alternative.

A) L'istituto puo' essere utilizzato per accertamenti tecnici "pacifici", quando non appare in linea di massima necessario l'intervento di un giudice terzo, trattandosi di pure valutazioni tecniche. Le analisi potrebbero riguardare sostanze stupefacenti, armi esplosivi e documenti per i quali non pare indispensabile ricorrere alla procedura dell'incidente probatorio. Resterebbe, in ogni caso, il diritto della persona sottoposta alle indagini di chiedere al g.i.p. l'incidente probatorio paralizzando cosi' l'iniziativa del p.m.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Si dovrebbe inoltre rendere sempre ammissibile l'istituto, anche al di là della ipotesi ora formulata, quando c'è l'accordo delle parti.

B) E' opportuno sostituire l'espressione "formuli riserva di promuovere incidente probatorio" (art. 360, IV comma) con l'altra "richieda incidente probatorio".

27) In base all'art. 77 delle disposizioni di attuazione il dirigente del servizio di polizia giudiziaria può essere autorizzato dal giudice a prelevare armi, munizioni ed altri oggetti sequestrati, al fine di comparazioni e analisi soltanto dopo l'espletamento della perizia, se gli accertamenti non comportano modifiche o alterazioni. Se gli accertamenti comportano modificazioni o alterazioni, l'autorizzazione può essere concessa solo dopo che la sentenza è diventata inoppugnabile o dopo il decreto di archiviazione emesso perché ignoto l'autore del reato.

Per le sostanze stupefacenti il prelievo può essere effettuato in ogni momento.

Nelle zone ad alta intensità mafiosa, dove gli omicidi sono molto frequenti, una disposizione del genere diventa paralizzante per gli accertamenti della polizia giudiziaria. E' spesso necessario accertare, ad esempio se i proiettili che hanno ucciso Tizio sono stati esplosi con un'arma simile a quella che ha

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

ucciso Caio, o viceversa, se un'arma sequestrata possa essere stata utilizzata per un omicidio. Questo accertamento, non valido come prova perche' effettuato dalla p.g., ma indispensabile per orientare le indagini, non puo' essere compiuto se non dopo l'espletamento della perizia tramite incidente probatorio.

Potrebbe stabilirsi che, quando gli accertamenti non comportano modifiche o alterazioni degli oggetti in sequestro, questi possono essere consegnati, su disposizione del p.m. che dirige le indagini preliminari, alla p.g. per gli accertamenti necessari.

La p.g., come avviene gia' oggi, terminati gli accertamenti, restituisce gli oggetti.

28) Il codice disciplina tanto le intercettazioni telefoniche (all'interno delle quali sono comprese quelle del telefax) quanto l'intercettazione di conversazione tra persone presenti. E' intuitiva l'utilita' di quest'ultimo mezzo di prova; ma anche la tradizionale intercettazione telefonica svolge ancora un ruolo di rilievo nei confronti della criminalita' organizzata e dei suoi intrecci con il mondo legale. La quantita' di relazioni che devono tenersi all'interno di una struttura criminale sia per comunicare con chi ne fa parte, sia per avere rapporti con estranei; la possibilita' di trarre informazioni utili per le indagini anche da conversazioni di persone che

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

comunque si avvalgono della stessa utenza telefonica; il numero crescente di persone coinvolte nei diversi traffici, non tutte accuratamente selezionate e quindi non tutte sufficientemente avvertite; la necessita' in circostanze particolari di comunicare con rapidita', tutto questo rende ineliminabile l'uso del telefono nonostante i rischi che esso comporta.

Nel corso del seminario si e' sottolineata l'esigenza che la SIP comunichi la possibilita' di intercettare anche i telefoni cellulari e, piu' in generale, la necessita' di una maggiore collaborazione tra SIP e autorita' giudiziaria. Pare, ad esempio, che in numerose citta' non sia possibile far partire un'intercettazione di sabato o di domenica, anche se indispensabile, per mancanza di personale presso le sedi SIP. Pare inoltre che non sempre i singoli dirigenti prestano tutta la collaborazione necessaria producendo ritardi gravi nell'acquisizione delle prove e, a volte, alla dispersione di prove acquisibili.

L'art. 13 del disegno di legge 142/91 ha corretto i difetti piu' vistosi della disciplina originaria del codice, che ha circondato l'istituto di una serie di veri e propri sbarramenti molto al di la' delle indicazioni del Parlamento. Si tratta di garanzie comprensibili nei confronti di un mezzo cosi' intrusivo come l'intercettazione, ma anche qui, come altrove, occorre individuare con cura il punto di equilibrio con l'esigenza di

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

individuare gli autori dei piu' gravi reati. In ordine ai presupposti per l'ammissibilita' delle intercettazioni la Commissione osserva che essi escludono il ricorso all'intercettazione nel caso di reati fiscali perche' nessun reato fiscale e' punito con pena superiore ai cinque anni di reclusione. Sono lacune che andrebbero colmate.

Per le intercettazioni ambientali la Commissione rileva l'esigenza di due limiti. Il primo riguarda la mancata menzione nel codice della possibilita' di accedere all'interno del luogo ove dev'essere eseguita l'intercettazione. L'accesso sarebbe in "re ipsa" e infatti molti g.i.p l'autorizzano; ma e' opportuno, per la certezza del diritto, e per non addossare a magistrati e polizia giudiziaria le conseguenze di un inspiegabile silenzio del legislatore, prevedere espressamente che per eseguire l'intercettazione si e' autorizzati a recarsi nei luoghi di privata dimora.

Il secondo comma dell'art. 266, nel disciplinare questo tipo d'intercettazione, prescrive che essa e' possibile solo se "vi e' fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l'attivita' criminosa". L'espressione, nel suo significato letterale, sembra escludere la possibilita' di intercettazione quando si sappia che in quel determinato luogo l'attivita' criminosa verra' svolta in un prossimo futuro, ma che non si sta svolgendo attualmente. Occorrono anche qui' alcune correzioni.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Va esteso innanzitutto il presupposto per l'ammissibilita' dell'intercettazione ambientale ai casi in cui si ha motivo di ritenere che possano acquisirsi elementi di prova per attivita' criminose gravi.

Eccessivamente complessa, nella pratica, si e' rivelata la procedura della trascrizione delle intercettazioni attraverso perizia, che comporta l'impiego di notevole tempo, spesso senza profitto ne' per l'accusa ne' per la difesa. Si potrebbe stabilire che la trascrizione si` effettua a richiesta di una delle parti. Oppure, preferibilmente, che la trascrizione si effettua "tout court", considerandola una sorta di pertinenza dell'intercettazione.

Il termine di cinque giorni per il deposito si e' dimostrato esiguo; percio' i p.m. ricorrono impropriamente alla richiesta di ritardo nel deposito. Meglio sarebbe estendere il termine a dieci giorni.

Regole assai severe sono dettate dal codice per limitare l'utilizzazione delle intercettazioni in processi diversi da quelli nei quali sono state raccolte. L'utilizzabilita' e' possibile solo se le intercettazioni risultino "indispensabili" per l'accertamento di delitti per i quali e' obbligatorio l'arresto in flagranza.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

La legge 203/91, che ha convertito il d.l. 152/91 ha stabilito che quando le indagini preliminari siano relative ad un delitto di criminalità organizzata l'autorizzazione e' concessa quando l'intercettazione "e' necessaria"; mentre la norma generale (art. 270) dispone: "quando vi sono gravi indizi di reato e l'intercettazione e' assolutamente indispensabili ai fini della prosecuzione delle indagini". E' opportuno ricordare l'attuale testo dell'art. 270 al testo della legge 203/91, limitatamente ai delitti di criminalità organizzata. In ogni caso occorre superare l'attuale limite della obbligatorietà dell'arresto in flagranza, non richiesto dalla delega. Sulla base di questa norma l'intercettazione non e' utilizzabile per il delitto di partecipazione ad un'associazione mafiosa, reato per il quale, appunto, l'arresto in flagranza e' solo facoltativo.

La norma dovrebbe essere corretta per consentire l'utilizzazione dell'atto quando l'arresto in flagranza e' possibile a norma dell'art. 381 cpp., seguendo lo schema delineato in sede di proposta di modifica dell'art. 238 (v. retro par. 15).

29) Il principio della parità tra accusa e difesa e' tradotto nel nuovo codice con particolare coerenza.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**IL PRESIDENTE**

Un'estrinsecazione significativa del principio si ritrova nell'art. 38 delle disposizioni di attuazione. "Al fine di esercitare il diritto alla prova previsto dall'art. 190 del codice, i difensori, anche a mezzo di sostituti e consulenti tecnici, hanno facoltà di svolgere investigazioni per ricercare e individuare elementi di prova a favore del proprio assistito di conferire con le persone che possono dare informazioni."

Per quanto è noto, un solo caso d'interesse è stato sinora sollevato sulla base di questa disposizione. Un difensore aveva chiesto di poter fare acquisire dal g.i.p, la verbalizzazione dell'interrogatorio di un teste fatto da lui stesso. Il g.i.p di Milano (la decisione è del 13 novembre 1990) ha respinto la richiesta stabilendo che la qualità di pubblico ufficiale del pubblico ministero, l'obbligo che su di lui grava di indagare anche "su circostanze a favore della persona sottoposta ad indagine" (art. 358 cpp), la dettatura di precise regole di garanzia della fedeltà dei verbali (divieto di cancellatura, verbalizzazione di domande e risposte) e della genuinità dei risultati, conferisce agli atti del p.m. un valore che certamente non può essere attribuito ad atti raccolti dal difensore (la decisione è pubblicata in "Critica del diritto", giugno 1991, pag. 31).

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Ritiene la Commissione che sia necessaria una piu' precisa determinazione dell'ambito del diritto alla prova del difensore. Si tratta di prevenire tanto gravi quanto inutili conflitti giurisprudenziali. Si tratta inoltre di garantire il professionista che per i suoi legittimi rapporti con testi e con altre persone, potrebbe trovarsi esposto sul fronte del favoreggiamento. Inoltre, ma il tema fu trattato nella precedente relazione su codice di procedura penale (par.48), urge individuare un piu' moderno codice deontologico dell'avvocatura per dare indirizzi certi e non discutibili all'attivita professionale. E' cio' che avviene, del resto, in tutti i sistemi con processo accusatorio.

Conseguenza paradossale di un mancato approfondimento delle "indagini preliminari" del difensore e' la possibilita' che l'investigatore privato, che agisce per conto della difesa, puo' deporre in giudizio su cio' che gli e' stato detto nel corso della sua attivita'. Invece tale possibilita' non e' consentita alla polizia giudiziaria. Occorre pertanto riflettere sulla possibilita' che anche la pg possa deporre, in circostanze determinate, de relato, ovvero su una disciplina delle indagini della difesa che elimini la sperequazione.

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

30) Il passaggio da un processo tendenzialmente inquisitorio ad un processo tendenzialmente accusatorio e' stato determinato, in particolare, dall'esplosione di casi particolarmente gravi di diminuite o annullate garanzie difensive in maxiprocessi. Grande rilevanza ebbe, a questo proposito, il caso Tortora. Per reazione, nello stendere il testo del nuovo codice i nuovi istituti di garanzia non hanno sostituito i vecchi ma si sono aggiunti ad essi. Ne e' derivato un intreccio meritevole di attenta valutazione.

Un caso classico riguarda l'attuale struttura del giudizio di appello. Abbiamo ormai un primo grado fondato sulla oralita' ed un secondo grado, nel quale si rivede il giudizio di primo grado, fondato su un esame puramente cartolare.

Nessun processo accusatorio, per quanto e' noto, ha un appello siffatto. E' un caso di trasmigrazione nel nuovo processo di un istituto che aveva una sua fondata collocazione soltanto nel processo accusatorio quando si dava alla difesa, e all'accusa, la possibilita' di chiedere una seconda valutazione delle stesse prove raccolte, in segreto, dal p.m. o dal g.i.p e valutate in via prevalentemente cartolare dal giudice di primo grado.

Oggi, con la prova assunta in ogni caso alla presenza del difensore, con l'interrogatorio incrociato, con gli obblighi in materia di motivazione imposti al giudice, sarebbe piu' congruo

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

lasciare il primo grado come giudice del fatto e l'appello come giudice del diritto, tranne i casi di contumacia ed altri casi specificamente indicati. Il ricorso in Cassazione, così come stabilito in molti altri ordinamenti, andrebbe ristretto a vizi di legittimità particolarmente gravi. Il Ministro della Giustizia ha esplicitamente condiviso questa impostazione.

Nel corso del seminario è stata segnalata l'opportunità che il giudice dell'appello e quello del riesame possano, su richiesta del p.m., stabilire che venga omesso il deposito di indicazioni nominative o altre analoghe, quando dalla conoscenza di questi elementi possa derivare pericolo per la vita delle persone o alterazione della genuinità della prova.

31) Un giudizio assai critico è stato espresso in questa fase di prima attuazione del c.p.p sulle sezioni di polizia giudiziaria e, più in generale, sul servizio di p.g.. La rivalità tra i corpi giunge a dar luogo ad episodi di sottrazione reciproca di testimoni o di corpi di reato ed ha effetti alla lunga paralizzanti sul buon esito delle indagini. La mancanza di coordinamento è di per se' una causa di inefficienza e di sperpero di risorse.

È opportuno che le sezioni interforze siano adeguate sotto il profilo numerico e professionale, che il comando possa essere assunto, da un commissario della polizia di Stato o da un

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

ufficiale dei carabinieri o della guardia di finanza, che il periodo di comando sia considerato ai fini della progressione in carriera.

Nessun processo puo' fare passi avanti se la p.g. non e' in grado, per preparazione professionale e mezzi tecnici, di competere con la criminalita'.

Deve peraltro rilevarsi che una lettura gerarchico-burocratica delle disposizioni del codice relative ai rapporti tra PM e p.g. (art. 327 e 348) ha demotivato profondamente la professionalita' della polizia. In sostanza le norme del codice sono state lette, frequentemente, come se la pg non potesse o non dovesse fare alcuna' autonomamente.

E' una interpretazione sbagliata, ma agevolata dal testo degli artt. 327 e 348. Occorre chiarire che la pg puo' svolgere le indagini delegate, anche in via generale, dal PM e tutte quelle che servono per perseguire gli obbiettivi specificamente indicati dallo stesso PM. Va inoltre ampliata la sfera degli atti che la p.g. puo' compiere nella fase che precede le direttive del p.m.. Sulla base dell'esperienza maturata nella prima fase di applicazione del codice, dovrebbe conferirsi alla p.g. il potere di procedere "alla individuazione di persone, di cose e di quanto altro puo' essere oggetto di percezione sensoriale con le modalita' dell'art. 361".

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Non si comprende, infine, per quale ragione, in base all'art. 512, debba disperdersi l'atto divenuto irripetibile, compiuto dalla p.g.. Si propone che tale tipo di atti abbia la stessa disciplina assicurata dal codice agli atti, divenuti irripetibili, del p.m..

32) Un riassetto generale delle regole dei poteri e delle funzioni all'interno del processo penale puo' conseguire gli effetti voluti solo se accompagnato da un'analogha operazione sul versante della polizia giudiziaria.

La Commissione ritiene che debba valutarsi con attenzione la possibilita' di istituire un servizio investigativo centrale, ineterforze. Non si tratta di istituire un'altra polizia, ma di rafforzare e di integrare in un unico organismo interforze i poli di eccellenza che gia' oggi esistono nelle tre forze di polizia. Questo servizio centrale antimafia deve avvalersi per le azioni operative delle diramazioni periferiche dei diversi corpi di polizia.

33) Il Ministro dell'interno, nella seduta del 26 ottobre e' intervenuto sul problema della speciale struttura investigativa. Il Ministro ha ribadito l'esigenza di una struttura unitaria centrale con la partecipazione della Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza; ha sottolineato la necessita'

## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

di un adeguato elevamento della capacita' professionale media, senza della quale anche l'aumento degli organici avrebbe scarsi risultati; ha chiarito che tale struttura dovrebbe dedicarsi esclusivamente al lavoro d'indagine sulla criminalita' mafiosa.

La Commissione condivide pienamente tali obbiettivi.

34) Mentre il crimine e' pronto ad impadronirsi dei progressi scientifici, l'acquisizione di tali risultati da parte dello Stato e' estremamente lenta. Il crimine organizzato si muove secondo leggi di mercato, ma lo Stato si muove secondo leggi burocratiche.

E' stata denunciata la mancanza in molti uffici di mezzi tecnici per la registrazione delle verbalizzazioni che, con l'esame incrociato, e' impossibile effettuare sotto dettatura.

Molte procure non dispongono dei mezzi per intercettare i telefax e per eseguire le intercettazioni ambientali.

Il Centro Elaborazione Dati del Ministero dell'Interno non riesce a registrare i dati sulle presenze alberghiere a Milano e Roma. Piu' in generale si e' denunciata la difficolta' di disporre in tempi rapidi di periti capaci, tecnicamente attrezzati e sicuramente indipendenti.

Si tratta di lacune gravi ed inspiegabili, che vanno colmate al piu' presto. Risultati eccellenti possono conseguirsi solo se e' assicurato un buon funzionamento delle strutture ordinarie. La

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

proiezione in avanti dovrà quindi essere accompagnata da un'azione diretta ad assicurare il pieno funzionamento delle strutture oggi esistenti.

Al fine di sviluppare le capacità investigative, la Commissione ritiene che presso il Servizio Centrale Antimafia dovrebbe essere istituito un centro per le ricerche tecnologiche più avanzate in materia di applicazioni scientifiche alle indagini dell'autorità giudiziaria nei confronti delle forme più pericolose di criminalità. La scienza delle microtracce, gli sviluppi della biologia e della medicina, lo sviluppo scientifico delle telecomunicazioni e dell'informatica tutto dovrebbe essere studiate ed applicato in una costante interrelazione con analoghe sedi di altri paesi.

Presso questo centro potrebbe essere collocato, inoltre, quel Servizio Nazionale Perizie che è oggetto di una proposta parlamentare (3194/C) e la cui utilità è stata più volte richiamata nel corso del seminario.

35) Nel corso del lavoro di redazione sono stati segnalati numerosi altri problemi che non riguardano la materia della prova ma, più in generale, gli interventi necessari per rendere più moderna e penetrante la risposta penale al crimine organizzato.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Poiche' si tratta di questioni che non attengono strettamente al tema della relazione, ci si limita, in questa sede, ad un semplice elenco:

a) revisione della disciplina del reato continuato, limitandone l'ampiezza e spostandone la valutazione alla fase della esecuzione della pena;

b) revisione delle molte figure associative sparse nel codice penale e nella legislazione penale speciale, per costruire ipotesi coerenti ed unitarie di "criminalita' organizzata", che comprendano anche le piu' gravi forme di criminalita' economica associata;

c) semplificazione delle ipotesi incriminatrici in relazione alle particolari difficolta' probatorie proprie del nuovo processo accusatorio;

d) coordinamento di tutti gli istituti premiali sostanziali, processuali e penitenziari;

e) revisione della fattispecie del delitto di usura con forte aumento delle sanzioni ed inserimento del reato tra quelli indicati nell'art. 648 ter c.p. (impiego di danaro, beni o utilita' di provenienza illecita);

f) anticipazione all'udienza preliminare del termine ultimo per chiedere il patteggiamento;

g) revisione della materia degli arresti domiciliari.