

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6251

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FINOCCHIARO FIDELBO, VIOLANTE, RECCHIA, BARGONE, CICONTE, FRACCHIA, ORLANDI, PEDRAZZI CIPOLLA, SINATRA, TURCO, VACCA

Presentata il 22 dicembre 1991

**Nuove norme in materia di competenza
per alcuni delitti di criminalità organizzata**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che presentiamo intende rendere più efficace l'intervento giudiziario contro la criminalità organizzata.

Il drammatico estendersi del fenomeno, le sue forme evolutive, le sue connessioni segnano un salto di qualità che rende necessaria l'adozione di misure innovative che incidano, in particolare, sul momento organizzativo e di coordinamento delle indagini giudiziarie: si tratta di far corrispondere all'efficienza organizzativa della grande criminalità una più incisiva capacità organizzativa della risposta giudiziaria.

Il nuovo codice di procedura penale, in linea con la scelta accusatoria, ha ridotto notevolmente le ipotesi di connessione e, conseguentemente, di riunione di procedimenti, non ponendo invece alcun limite neppure di carattere territoriale alle indagini del pubblico ministero. Forme di coordinamento tra uffici del pubblico ministero sono previste, ma vengono lasciate all'iniziativa dei singoli, ed alla possibilità di individuare tempi comuni per lo svolgimento di attività congiunte.

All'insufficienza del coordinamento si aggiunge la difficoltà di far fronte ad in-

dagini lunghe e complesse che richiedono notevole dotazione di mezzi, strutture e personale sia di magistratura che di polizia giudiziaria.

Gli approfondimenti svolti su questi temi, come è evidenziato anche nella relazione sulla formazione della prova nel processo penale approvata dalla « Commissione antimafia » nella seduta del 2 ottobre 1991, portano a ritenere che non è sufficiente la concentrazione delle sole indagini preliminari nelle procure distrettuali, lasciando immutata la competenza per il dibattimento, poiché le esigenze di buona capacità professionale e di coordinamento si pongono non soltanto per gli uffici del pubblico ministero, ma anche nel momento della formazione e valutazione della prova.

Sulla base di queste considerazioni la nostra proposta di legge delinea in primo luogo una nuova disciplina della competenza per materia e per territorio per delitti di criminalità organizzata specificamente indicati, stabilendo che per essi è competente il tribunale o la Corte d'assise avente sede presso il capoluogo del distretto.

Il procuratore della Repubblica presso ogni tribunale distrettuale istituisce una sezione per le indagini preliminari relative ai delitti di criminalità organizzata, assegnando alla sezione magistrati che abbiano maturato una particolare e documentata esperienza in quel tipo di indagini.

La soluzione organizzativa prospettata tende ad assicurare che in ciascuno dei tribunali competenti per i delitti di criminalità organizzata possa essere garantito un livello ottimale di specializzazione e di dotazione di mezzi e strutture nella polizia giudiziaria, nella magistratura inquirente e in quella giudicante.

Inoltre la concentrazione della competenza per i delitti di criminalità organizzata vuole determinare anche un notevole decongestionamento delle altre sedi giudiziarie, messe così in condizione di dedicarsi più efficacemente alle indagini sulla criminalità ordinaria, la quale, sia pure con minor carattere di pericolosità, desta

tuttavia grave allarme nella società civile e rischia, se non contrastata adeguatamente, di evolvere verso forme più gravi.

La disciplina da noi proposta non intacca il principio costituzionale del giudice naturale, perché i presupposti della competenza territoriale sono determinati con certezza e il giudice individuato non può considerarsi speciale.

A questo proposito va anche ricordato che analoghe ipotesi di eccezione alle regole generali della competenza territoriale si rinvengono nella legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, in materia di reati ministeriali, e nella legge 17 maggio 1991, n. 157, relativa all'*insider trading*. Lo stesso tribunale della libertà non è istituito in tutti i tribunali, ma solo presso quelli che hanno sede nei capoluoghi di provincia.

La proposta che presentiamo, al fine di garantire un efficace funzionamento delle sezioni specializzate per le indagini preliminari a livello distrettuale, prevede che il procuratore generale presso la Corte di cassazione istituisca un ufficio per il coordinamento delle indagini preliminari relative alla criminalità organizzata, alla cui direzione è designato un avvocato generale presso la Corte di cassazione che abbia esercitato per almeno dieci anni le funzioni inquirenti e con specifica esperienza di indagini per delitti di crimine organizzato.

Questa disciplina si differenzia profondamente dai contenuti del decreto-legge presentato dal Governo in materia di coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata. Essa ha infatti il pregio di non stravolgere l'ordinamento con pregiudizio per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, garanzia di affermazione dei diritti e di giustizia per tutti i cittadini. Non riteniamo infatti che i problemi del coordinamento possano essere risolti attraverso l'accentramento delle indagini e la creazione di un organo come la procura nazionale antimafia, dotata di poteri esorbitanti in particolare in materia di avocazione. Essa infatti finirebbe in sostanza per selezionare le indagini pro-

mosse in materia di criminalità organizzata, con rischi da un lato di sovrapposizione e conflittualità con le procure territoriali e, dall'altro, di mancanza di trasparenza nelle decisioni assunte, con conseguente indebolimento dei principi di indipendenza ed autonomia della magistratura.

A fronte dei rischi evidenziati, la proposta governativa non appare inoltre idonea a dare soluzione ai problemi postisi fino ad oggi, derivanti da una scarsa circolazione delle informazioni e da una corretta disciplina delle forme di coordinamento.

La proposta che presentiamo prevede invece una banca dati sul crimine organizzato presso la procura generale della Corte di cassazione, attribuisce all'ufficio per il coordinamento un compito specifico di supporto informativo per l'attività delle procure distrettuali, e disciplina in modo dettagliato i diversi momenti di coordinamento in accordo con i nuovi organismi d'indagine istituiti presso le procure distrettuali.

Ad integrare la specifica funzione di coordinamento delineata con l'istituzione del corrispondente ufficio presso la Corte di cassazione, nell'articolo 7 della nostra proposta si prevede che il procuratore generale della Cassazione possa convocare specifiche conferenze dei pubblici ministeri.

La proposta di legge si completa con norme che disciplinano ipotesi e dinamiche processuali collegate all'individuazione dei tribunali distrettuali e delle sezioni distrettuali per le indagini preliminari, eventuale avocazione, designazione di altra procura per le indagini preliminari, conflitti positivi fra pubblici ministeri.

Su questo specifico problema si è ritenuto di proporre una soluzione analoga a quella prevista dall'articolo 54 del codice

di procedura penale per i conflitti negativi, demandandone la soluzione al procuratore generale presso la corte d'appello, quando si tratti di magistrati del pubblico ministero operanti nello stesso distretto, ed al procuratore generale presso la Corte di cassazione, quando siano interessati distretti diversi.

Inoltre si è delineata una specifica figura di illecito disciplinare per il magistrato del pubblico ministero che rifiuti senza giustificato motivo di collaborare o coordinare la propria attività con altri uffici.

Infine l'articolo 14 della nostra proposta di legge prevede la composizione interforze delle sezioni di polizia giudiziaria istituite presso ogni procura della Repubblica, fissando inoltre il rapporto numerico fra magistrati addetti ed ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria.

La professionalità, la dotazione di mezzi e strutture delle sezioni di polizia giudiziaria nonché il coordinamento fra le diverse forze di polizia è questione essenziale ai fini di una efficace lotta contro la criminalità.

La proposta delineata non esaurisce ovviamente queste problematiche che con maggior approfondimento dovranno essere trattate in sedi specifiche ed, in particolare, attraverso modifiche della legge 1° aprile 1981, n. 121, ed attraverso i necessari adeguamenti della disciplina dettata nel nuovo codice di procedura penale per le indagini di polizia giudiziaria. Tuttavia essa affronta uno dei problemi più urgenti posti dal nuovo processo penale, garantendo maggiore efficienza ed evitando i deleteri sperperi di risorse finora evidenziatisi.

Per tutte queste ragioni, Onorevoli Colleghi, considerata la delicatezza e l'urgenza delle questioni affrontate, raccomandiamo una rapida approvazione della nostra proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo la sezione IV del capo II del titolo I del libro I del codice di procedura penale è inserita la seguente:

« SEZIONE V

Competenza per alcuni delitti di criminalità organizzata specificamente indicati.

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 16 del codice di procedura penale, nella sezione V, del capo II, del titolo I, del libro I, introdotta dall'articolo 1 della presente legge, è inserito il seguente:

“ Articolo 16-bis. — *Competenza per materia e per territorio per delitti di criminalità organizzata specificamente indicati* — 1. Il tribunale o la Corte d'assise avente sede presso il capoluogo del distretto di Corte d'appello ove è stato consumato il reato è competente:

a) per il delitto previsto all'articolo 416 del codice penale quando ha ad oggetto delitti concernenti armi, munizioni e materie esplodenti, ovvero le condotte previste dagli articoli 629, 630, 644, 648-bis, 648-ter del medesimo codice penale;

b) per i delitti previsti dagli articoli 416-bis, e 630 del codice penale nonché dall'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309;

c) per ogni altro delitto commesso al fine di agevolare le attività delle associazioni richiamate nelle lettere a) e b).

2. Per i delitti previsti nel comma 1 il giudice delle indagini preliminari è quello presso il tribunale competente per il giudizio ».

ART. 3.

(Tribunali e procure distrettuali).

1. Il tribunale avente sede presso il capoluogo del distretto di Corte d'appello assume la denominazione di tribunale distrettuale.

2. La procura della Repubblica presso il tribunale indicato nel comma 1 assume la denominazione di procura distrettuale della Repubblica.

ART. 4.

(Sezione per le indagini preliminari per delitti di criminalità organizzata).

1. Ciascun procuratore distrettuale della Repubblica istituisce una sezione per le indagini preliminari relative ai delitti indicati nell'articolo 1. Della sezione possono far parte solo magistrati che abbiano maturato una specifica, attuale e documentata esperienza nelle indagini per i delitti di criminalità organizzata.

2. Salvo casi eccezionali, espressamente motivati dal procuratore distrettuale, le indagini preliminari relative ai delitti indicati nell'articolo 1 sono svolte dai magistrati appartenenti alla sezione indicata nel comma 1.

3. Nelle procure della Repubblica presso i tribunali di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste, Venezia, il procuratore distrettuale designa per il coordinamento della sezione, a norma del comma 3 dell'articolo 70 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come sostituito dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre

1988, n. 449, un procuratore aggiunto, con la qualifica di magistrato di Corte d'appello, che abbia svolto le funzioni inquirenti negli ultimi 5 anni e che abbia maturato una specifica e documentata esperienza nelle indagini per i delitti di criminalità organizzata.

4. Il procuratore distrettuale della Repubblica comunica al CSM i nomi dei magistrati che ha assegnato alla sezione di cui al comma 1, ed il nome del procuratore aggiunto da lui designato per il coordinamento.

ART. 5.

(Ufficio per il coordinamento delle indagini preliminari relative alla criminalità organizzata).

1. Il procuratore generale presso la Corte di cassazione:

a) istituisce un ufficio per il coordinamento delle indagini preliminari relative alla criminalità organizzata. L'ufficio si avvale di un centro elettronico per la raccolta ed elaborazione dei dati giudiziari relativi alla criminalità organizzata;

b) designa per la direzione dell'ufficio, a norma del comma 3 dell'articolo 70 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come sostituito dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, un avvocato generale presso la Corte di cassazione che abbia esercitato per almeno 10 anni le funzioni inquirenti e che abbia maturato una specifica e documentata esperienza nelle indagini per i delitti di criminalità organizzata, oltre che nel trattamento informatico dei dati giudiziari;

c) designa a far parte dell'ufficio per il coordinamento 7 magistrati che abbiano maturato una specifica e documentata esperienza nelle indagini per i delitti di criminalità organizzata, oltre che nel trattamento informatico dei dati giudiziari.

2. Qualora nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione

non siano disponibili magistrati con le caratteristiche professionali richieste nel comma 1, si procede all'applicazione presso la procura generale di magistrati di tribunale, di Corte d'appello o di Corte di cassazione a norma della legge 21 maggio 1956, n. 489. È titolo prioritario per l'applicazione la specifica, attuale e documentata esperienza nelle indagini per i delitti di criminalità organizzata, oltre che nel trattamento informatico dei dati giudiziari.

3. All'ufficio per il coordinamento il procuratore generale applica personale amministrativo che abbia maturato specifica e documentata esperienza nel trattamento informatico dei dati giudiziari.

ART. 6.

(Compiti dell'ufficio per il coordinamento delle indagini preliminari relative ai delitti di criminalità organizzata).

1. L'ufficio per il coordinamento ha funzioni di supporto informativo per l'attività delle procure distrettuali e di coordinamento delle indagini preliminari relative ai delitti indicati nell'articolo 16-bis del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 2 della presente legge.

2. Al fine di cui al comma 1 l'ufficio per il coordinamento:

a) provvede all'acquisizione e alla elaborazione delle notizie relative ai delitti di criminalità organizzata;

b) segnala alle procure distrettuali competenti, anche attraverso apposite conferenze convocate dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, i temi di investigazione e i piani di indagine utili per una migliore efficacia delle indagini preliminari;

c) cura la circolazione delle informazioni utili per la migliore efficacia delle indagini preliminari, anche a mezzo dei magistrati dell'ufficio e d'intesa con i procuratori distrettuali e con i procuratori aggiunti che dirigono le sezioni di cui all'articolo 4.

3. Qualora risulti che sullo stesso reato o nei confronti della stessa persona indagano più uffici giudiziari, il dirigente dell'ufficio informa immediatamente le procure interessate nonché il procuratore generale presso la Corte di appello se i magistrati appartengono allo stesso distretto. Se i magistrati appartengono a distretti diversi, informa il procuratore generale presso la Corte d'appello nei cui distretti hanno sede le procure interessate.

4. L'ufficio ha altresì il compito di segnalare alle procure interessate e al procuratore generale presso la Corte di cassazione ogni caso di interferenza tra le indagini.

5. Tutti i procuratori della Repubblica sono tenuti a comunicare all'ufficio per il coordinamento, contemporaneamente all'iscrizione nel registro indicato dall'articolo 335 del codice di procedura penale, ogni notizia di reato ed il nome della persona alla quale il reato è stato attribuito, quando si tratti o possa trattarsi di uno dei delitti indicati nell'articolo 16-bis del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 2 della presente legge.

6. All'ufficio è comunicata copia dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, dei verbali di perquisizione e sequestro, copia delle decisioni del pubblico ministero, del giudice per le indagini preliminari, del giudice dell'udienza preliminare e del giudice del dibattimento nonché copia degli atti di indagine sui quali quelle decisioni si fondano.

7. I pubblici ministeri possono altresì inviare all'ufficio per il coordinamento ogni altro atto ritenuto utile per i compiti dell'ufficio.

ART. 7.

(Conferenze dei pubblici ministeri).

1. Quando risulta necessario, per prevenire contrasti e interferenze, per coordinare le indagini e comunque per il migliore esito dell'attività delle procure della Repubblica, il procuratore generale presso la Corte di cassazione convoca

conferenze di procuratori generali e sostituti procuratori generali della Repubblica, di procuratori distrettuali, di procuratori aggiunti e di sostituti procuratori della Repubblica.

ART. 8.

(Comunicazione del decreto di avocazione).

1. Il procuratore generale presso la Corte d'appello, quando avoca il procedimento penale per uno dei delitti indicati nell'articolo 1, trasmette copia del decreto motivato al procuratore generale presso la Corte di cassazione, oltre che al Consiglio superiore della magistratura e al procuratore della Repubblica interessato.

ART. 9.

(Designazione di altra procura per le indagini preliminari).

1. Se il procuratore generale presso la corte d'appello non procede all'avocazione, quando questa è prevista dalla legge, il procuratore generale presso la Corte di cassazione designa, per la conduzione delle indagini preliminari, la procura più vicina.

2. In caso di indagini condotte dalla procura distrettuale designa la procura distrettuale più vicina.

3. La designazione prevista nei commi 1 e 2 non riguarda né il giudice per le indagini preliminari né il giudice del dibattimento. Davanti a questi giudici l'accusa può essere sostenuta anche da un magistrato della procura distrettuale originariamente competente, se sono state rimosse le cause dell'inerzia.

ART. 10.

(Decisioni in caso di indagini collegate).

1. In caso di indagini collegate che riguardino diverse procure della Repubblica, qualora i magistrati investiti delle

indagini non abbiano raggiunto un'intesa sulle modalità e sui tempi di conduzione, ed esista il concreto pericolo che la mancata intesa pregiudichi i risultati, il procuratore generale presso la Corte d'appello se le procure hanno sede nello stesso distretto, ed il procuratore generale presso la Corte di cassazione negli altri casi, su richiesta di uno dei magistrati interessati, convocano immediatamente una conferenza dei pubblici ministeri per le necessarie intese.

2. Se le intese non sono raggiunte, decide il procuratore generale che ha convocato la conferenza.

ART. 11.

(Applicazione alla procura distrettuale di magistrati della procura generale presso la Corte d'appello).

1. Il procuratore distrettuale, quando lo richiedano specifiche e documentate esigenze, e su richiesta del procuratore aggiunto che coordina la sezione istituita a norma dell'articolo 4, può chiedere al procuratore generale presso la Corte d'appello l'applicazione presso la sezione di uno o più magistrati della procura generale, con specifica e documentata esperienza nelle indagini per la criminalità organizzata, per un periodo di tempo non superiore a un anno, rinnovabile una sola volta.

2. Copia della richiesta va inviata all'ufficio per il coordinamento delle indagini preliminari nei confronti dei delitti di criminalità organizzata.

ART. 12.

(Contrasti positivi di competenza).

1. Dopo l'articolo 54 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

« Articolo 54-bis – *Contrasti positivi di competenza* – 1. Il pubblico ministero, se ha notizia, durante le indagini preliminari, che presso diversa procura della Repubblica sono in corso altre indagini pre-

liminari nei confronti della stessa persona e per lo stesso fatto, informa il pubblico ministero presso questo ufficio richiedendogli la trasmissione degli atti quando, in base alle regole della competenza per materia e per territorio, risulta competente il giudice presso il quale egli esercita le funzioni.

2. Il pubblico ministero che ha ricevuto la richiesta, ove ritenga che la competenza spetti al giudice presso il quale esercita le funzioni, informa il procuratore generale presso la Corte d'appello, ovvero, qualora appartengano ad un diverso distretto, il procuratore generale presso la Corte di cassazione.

3. Il procuratore generale, esaminati gli atti e, assunte, se necessario, ulteriori informazioni, decide quale ufficio deve procedere e ne dà comunicazione agli altri uffici interessati.

4. Gli atti di indagine preliminare, compiuti prima della trasmissione di cui al comma 1 o prima della designazione del procuratore generale, possono essere utilizzati nei casi e nei modi previsti dalla legge.

ART. 13.

(Illeciti disciplinari).

1. Per il magistrato del pubblico ministero costituisce illecito disciplinare sanzionabile, a seconda della gravità, con il trasferimento d'ufficio, la perdita dell'anzianità, la rimozione o la destituzione:

a) il rifiuto, senza giustificato motivo e dopo averne ricevuto richiesta, di coordinare le proprie indagini preliminari con quelle di altri magistrati e di altri uffici;

b) il rifiuto, senza giustificato motivo e dopo averne ricevuto richiesta, di collaborare con altri magistrati e con altri uffici al fine della migliore efficacia delle indagini preliminari;

c) l'inerzia nell'attività d'indagine, senza giustificato motivo;

d) l'interferenza intenzionale con propri atti d'indagine in altri procedimenti penali, quando vi sia stato un danno per questi ultimi.

2. I magistrati non possono rilasciare ai mezzi di informazione dichiarazioni su procedimenti della cui trattazione sono investiti.

ART. 14.

(Polizia giudiziaria).

1. Le sezioni di polizia giudiziaria, istituite presso ogni procura della Repubblica, hanno una composizione interforze.

2. La responsabilità della sezione è attribuita, con rotazione triennale, ad un funzionario della Polizia di Stato o ad un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di finanza.

3. Il servizio prestato dai funzionari della Polizia di Stato, dagli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza nella direzione delle sezioni di polizia giudiziaria di cui al comma 2, è equivalente, agli effetti dello sviluppo di carriera, al periodo di comando presso i Corpi di appartenenza nei rispettivi gradi.

4. Nelle sezioni di polizia giudiziaria costituite presso le procure distrettuali della Repubblica, il rapporto tra appartenenti alla polizia giudiziaria e magistrati è almeno di quattro a uno. Negli stessi uffici il procuratore della Repubblica assegna alla sezione per le indagini sulla criminalità organizzata un apposito nucleo di polizia giudiziaria composto di un numero di ufficiali almeno quadruplo rispetto al numero dei magistrati addetti e di un numero di agenti non inferiore alla metà.