

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1595

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato FRAGALÀ

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione di legalità nell'uso dei poteri dello Stato in relazione alle garanzie e ai diritti costituzionali dei cittadini

*Presentata il 18 settembre 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'opinione pubblica, le forze politiche e sociali, la stragrande maggioranza della magistratura, settori delle Forze dell'ordine ed esponenti qualificati delle istituzioni di ogni livello avvertono, con sempre maggiore preoccupazione, il venir meno di due cardini essenziali di ogni democrazia quali:

a) la trasparenza della legittimazione delle Istituzioni;

b) la trasparenza delle responsabilità dei diversi poteri dello Stato.

Tutto ciò ha determinato un intreccio, sempre più incontrollato ed incontrollabile, tra settori delle Forze di polizia e settori della magistratura requirente, che finiscono con il legittimarsi a vicenda, al di fuori delle regole dello Stato di diritto; si

è allargata una logica « premiale » a favore di « pentiti » che offrono conoscenza interna di ogni tipo di criminalità, uscendo però subito dal circuito carcerario, ancor prima che sia stato deliberato dal giudice di cognizione il carattere di genuinità della fonte di prova e la coesistenza dell'apporto contributivo alla conoscenza dei singoli fatti di reato ed all'affermazione della colpevolezza dei responsabili. È stato più volte ribadito che in un regime democratico non è tollerabile che sotto la toga si nascondano interessi di parte, discriminazioni colpevoli o faziosità. È giunto il momento di dire basta. Non è sufficiente, infatti, avere delle regole: bisogna applicarle. È necessario che ognuno svolga finalmente la sua parte, ma senza riguardi per nessuno e senza più contribuire alla fabbrica degli inquisiti come mostri pre-

sentandoli così ai *mass-media*. Esiste certo un diritto costituzionale alla diffusione di notizie di interesse pubblico, ma perché insistere sulla profusione a rendere pubblico, ora dopo ora, ogni interrogatorio, ogni particolare del delitto? Ma perché nessuno più insiste a ricordare la presunzione di innocenza? Cominciamo tutti a riesumare un diritto costituzionale da molti ormai calpestato e seppellito! Oggi più che mai si assiste ad un fenomeno di fioritura di sub-cultura, che ha determinato una vera e propria «normalizzazione» della potestà legislativa nei confronti di fenomeni che sono stati affrontati con la legislazione d'emergenza, ma che poi, tranne rari casi, non hanno conosciuto altre forme esplicative della funzione legislativa. Occorre, invece, procedere a proposte che affrontino i problemi in un'ottica complessiva che possa evitare una pericolosa evoluzione strutturale del modo di fare giustizia in Italia. Occorre, poi, definire un nuovo rapporto tra organi della Magistratura e garanzia della legalità nell'esercizio dell'azione penale con l'introduzione di regole deontologiche della Magistratura che assicurino una maggiore professionalità, con adeguati interventi sia nella formazione che nell'esercizio della giurisdizione. Inoltre, la lotta contro l'illegalità è condizione per la ripresa di una autentica vita democratica e, quindi, occorre che la legalità accompagni non soltanto il percorso delle forze politiche e amministrative, ma anche quelle della Magistratura che garantirà, in tale modo, il vivere giusto anche nelle aule di giustizia. Per tutto ciò occorre, innanzitutto, non già normalizzare la Magistratura né raffreddare l'azione del pubblico ministero, bensì rendere efficienti i meccanismi di controllo della legalità sostanziale e procedurale affinché una parte del processo non sia protagonista esclusivo e viva il procedimento senza strategie di contestazione degli altri poteri bensì solo come momento di verifica di una realtà processuale in termini positivi o negativi di affermazione di responsabilità e in senso più lato, di accertamento di un fatto sulla specifica domanda di giustizia. Peraltro, il fine

condiviso di battere la criminalità organizzata e tangentista, ha finito con il giustificare la progressiva blindatura della convivenza collettiva, con grave sacrificio delle garanzie individuali. L'interpretazione a dismisura dei reati associativi e dei relativi concorsi esterni, ha finito con il rendere ambigui i contorni della certezza del diritto, eludendo, inoltre, il principio costituzionale della responsabilità individuale e personale in campo penale. Non può, poi, trascurarsi il sempre più frequente utilizzo dei Servizi segreti anche militari nelle attività investigative di tipo giudiziario e, ciò, in difformità dalla legge in materia di sezione di servizi di Polizia giudiziaria alle dipendenze del procuratore della Repubblica. Le succitate preoccupazioni hanno trovato punti di riferimento concreti in episodi che pongono con forza il tema della legalità nell'uso di alcuni poteri istituzionali di particolare delicatezza, perché incidono sui diritti di libertà, di opinione e di lavoro dei singoli cittadini. Chi non ricorda l'enorme impatto che ha avuto e che ha nell'opinione pubblica il persistente e diuturno intervento attraverso i *mass-media* di magistrati famosi per la pubblicità data alle loro inchieste giudiziarie. Oppure il continuo intersecarsi del potere giudiziario o, addirittura, di polizia sulle scelte o gli indirizzi politici del Parlamento, del Governo, o dei singoli rappresentanti elettivi. Ed ancora, chi non ricorda l'utilizzo strumentale delle inchieste giudiziarie per fini politici, così come i casi di numerosi collaboratori di giustizia, troppo presto rimessi in libertà, e sorpresi a commettere gravissimi reati. Né può sottrarsi il groviglio di ombre esistenti su aumentati contatti tra collaboratori di giustizia, elementi di spicco della mafia ed alti funzionari dello Stato, al di fuori dei canali di collegamento previsti dalla normativa vigente. Ed ancora, meritano adeguato approfondimento i casi delle agende informatiche del dottor Falcone, fatte decrittare in Giappone nell'assoluto silenzio, e delle denunce rese note nel rapporto Serra sugli intrecci tra settori della Magistratura, settori della Polizia e sindacati nell'inquie-

tante vicenda dei fratelli Savi e della questura di Bologna. Ancora, l'irrisolto motivo che determinò il suicidio del maresciallo Antonino Lombardo del ROS nello scenario inquietante del ritorno del boss Gaetano Badalamenti in Italia, affinché potesse essere interrogato nei più delicati processi di criminalità mafiosa e politica. Le sopra descritte preoccupazioni sono state, peraltro, al centro di una attenta analisi espletata dall'ex Presidente del Comitato nazionale dell'economia e del lavoro, professor Giuseppe De Rita, giunto a denunciare la necessità di verificare ed accertare quello che è avvenuto in questi anni all'insegna delle varie emergenze e per il quale esistono, di fatto, manovre ed interessi non confessabili diretti a creare poteri fuori da ogni legittimazione e controllo democratico, nonché dall'ex Presidente della Repubblica, senatore Francesco Cossiga, che ha denunciato gli inquietanti episodi che hanno avuto come scenario lo scontro tra poteri diversi dello Stato. Troppo spesso Governo, Parlamento e partiti politici sono rimasti a guardare mentre alcuni apparati dello Stato hanno colmato vuoti di potere, sicché in molti si è ingenerata una certezza e cioè che in Italia la classe dirigente del Paese è in realtà rappresentata da alcuni uffici del pubblico ministero e degli apparati dell'esecutivo che ne costituiscono necessariamente il braccio operativo. Può una soluzione, per salvaguardare la riaffermazione di uno Stato di diritto, essere affidata soltanto alla Magistratura? E la Magistratura, fino ad ora, quale ruolo ha avuto in questo disfaccimento dello Stato di diritto? Sono questi interrogativi che si deve avere il coraggio di sciogliere, al di fuori di quelli che sono gli attuali schieramenti politici, per non alimentare una confusione nazionale e per restituire una speranza al Paese che vuole vivere in un regime democratico imperniato sul rispetto dei diritti individuali e sull'equilibrio dei poteri. In diversi settori della società civile e degli organi dello Stato sembra esserci ormai la consapevolezza che esistono tutti i sintomi di una situazione preoccupante, che potrebbe diven-

tare esplosiva, e, da questa consapevolezza, scaturisce l'impegno necessario per realizzare un'azione per conoscere il fenomeno ed informare un intreccio altamente pericoloso per la libertà dell'individuo. Per poter presentare al Parlamento adeguate proposte è importante prima acquisire ogni notizia utile sulle situazioni di illegalità, poi mettere insieme, in un quadro unitario, le notizie acquisite, i risultati delle azioni già eseguite, gli accertati straripamenti di potere per affrontare un progetto operativo da presentare al Parlamento, al Governo, alla pubblica opinione. Ciò che si propone la Commissione, che con la presente proposta di legge si vuole istituire, è, dunque, di accertare quale rispettoso ed equidistante rapporto vi sia tra i poteri dello Stato e di verificare se sia stata garantita la legalità nell'esercizio del singolo potere; rientra tra i propositi della Commissione accertare, inoltre, se vi è necessità di riforma sui meccanismi di controllo che dovrebbero sovrintendere alla rispettosa osservanza della legalità delle singole situazioni. Va, dunque, operato ogni sforzo per riaffermare la supremazia della legalità sia sulla politica che sulle altre istituzioni in quanto, sicuramente fino ad oggi riguardo ad alcuni fenomeni, di cui sicuramente va riconosciuta l'utilità, qualcosa non ha funzionato nel metodo (con lo spregiudicato uso della custodia cautelare) e nella direzione, in quanto c'è stata spesso una concentrazione delle indagini verso una determinata parte. La legalità, quindi, va riaffermata come preconditione, come strumento per il raggiungimento, non soltanto del rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti, ma anche come valore indispensabile per una salutare bonifica di poteri devianti e rappresenta l'unico veicolo per lo sviluppo di una società civile e giusta. La Commissione poi si adopererà per verificare l'effettivo adeguamento delle normative italiane alle direttive della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, affinché principi come quello della presunzione d'innocenza non possano, anche se parzialmente nella attuazione pra-

tica, assumere il rilievo opposto e cioè quello della presunzione di colpevolezza attraverso la spettacolarizzazione del processo e la diffusione, tramite organi di stampa, di notizie su vicende giudiziarie che danneggiano il diritto alla riservatezza dell'individuo, alimentando invece, nel pubblico, un convincimento spesso legato soltanto ad una utilizzazione visiva ed auditiva piuttosto che ad una realtà vera e comunque limitata a tutti i fatti più importanti e cioè a quelli che riguardano la vita sociale. L'articolo 10 della citata Convenzione, nel riaffermare la libertà di ciascuno di ricevere e comunicare informazioni prevede la possibilità di restrizioni « per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario ». Non sempre la disciplina vigente è stata osservata co-

rentemente e spesso il diritto alla riservatezza delle parti è rimasto soccombente, non già al diritto di informazione, bensì al raggiungimento di fini che niente hanno avuto a che fare, e con il « servizio giustizia » e con l'interesse sociale particolarmente rilevante alla conoscenza di atti di indagini preliminari. Vi sono stati, poi, evidenti interferenze, segnalate anche dai procuratori generali di autorità giudiziarie, nell'attività parlamentare; si tratta a questo punto di verificare se tutto ciò sia più permessibile nel nostro ordinamento costituzionale e se i provvedimenti adottati, anziché essere appoggiati su norme di leggi, siano stati piuttosto supportati e ispirati da altri centri di potere che hanno inteso in tale modo cooptarli nella gestione della cosa pubblica.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Istituzione della Commissione).*

1. È istituita, per la durata della XIV legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione di legalità nell'uso dei diversi poteri dello Stato in relazione alle garanzie e ai diritti costituzionali dei cittadini, di seguito denominata « Commissione » con il compito di:

a) verificare l'attuazione degli indirizzi del Parlamento e l'esatta osservanza del principio costituzionale della separazione tra i poteri dello Stato;

b) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere legislativo ed amministrativo ritenute opportune per garantire il rispetto dei diritti soggettivi e politici dei cittadini;

c) accertare e valutare la natura e le caratteristiche di eventuali straripamenti di potere che possono mettere in pericolo i principi della democrazia e l'unità della Nazione;

d) verificare l'adeguamento della legislazione italiana alle normative in materia di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

2. La Commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione può organizzare i lavori attraverso uno o più comitati.

3. La Commissione, entro il 31 dicembre di ogni anno, trasmette alle Camere una relazione illustrativa dell'attività svolta. Sono ammesse relazioni di minoranza.

## ART. 2.

*(Composizione della Commissione).*

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

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

3. Il presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle Camere al di fuori dei componenti della Commissione, tra i parlamentari dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

4. L'ufficio di presidenza della Commissione è composto oltre che dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari ed è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti; in caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per le elezioni suppletive.

## ART. 3.

*(Audizioni e testimonianze).*

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

2. Per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore. In nessun caso in relazione a fatti di mafia, camorra e di altre associazioni criminali similari, costituendo essi fatti eversivi dell'ordine costituzionale, può essere opposto il segreto di Stato.

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

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

#### ART. 4.

*(Richiesta di atti e documenti).*

1. La Commissione può richiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi ad indagini e inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

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

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

## ART. 5.

*(Segreto).*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e di documenti di cui all'articolo 4, comma 3.

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

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda, in tutto o in parte, anche per riassunto, o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

## ART. 6.

*(Organizzazione interna).*

1. L'attività ed il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

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

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di esperti, studiosi, agenti ed ufficiali di Polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

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



5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

ART. 7.

*(Entrata in vigore).*

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





Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0010780\*