

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 450

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori ANGIUS, MARITATI, BRUTTI Massimo,
CALVI e FASSONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 2001

—————

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

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ha come oggetto l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali similari, per la durata della XIV legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione.

Nella storia dell'Italia repubblicana hanno già operato, dal dicembre 1962 (legge 20 dicembre 1962, n. 1720) ad oggi, sei Commissioni parlamentari che - valendosi dei poteri volta per volta definiti dalle rispettive leggi istitutive - hanno posto al centro delle proprie indagini e delle proprie iniziative il fenomeno della mafia, nelle sue diverse espressioni, nella sua morfologia, nei suoi collegamenti con la vita sociale e politica.

Nel corso degli anni in cui ciascuna delle sei Commissioni ha operato ed ha adempiuto i propri compiti, il fenomeno mafioso ha subito profonde e radicali modificazioni.

È mutata la natura dei suoi rapporti con la società, con la politica e con le istituzioni; è notevolmente cresciuto il volume degli affari gestiti o controllati dalle principali organizzazioni criminali al punto che il riciclaggio del denaro accumulato in modo illecito, illegale o criminale è diventato una delle principali attività mafiose; l'azione repressiva dello Stato e le guerre intestine hanno prodotto un significativo mutamento nei gruppi dirigenti delle singole famiglie mafiose; l'attacco alla legalità è stato duro ed insidioso, assumendo un carattere eversivo a volte manifestamente, altre volte in forma più subdola perché nascosto e mascherato da azioni sotterranee ed invisibili.

Sono aumentati i fenomeni di presenze mafiose straniere perché a quelle già tradizionalmente presenti nel nostro Paese se ne sono aggiunte altre, e più agguerrite, negli

ultimi anni. Le «nuove mafie» si sono caratterizzate, tra l'altro, per aver determinato da un lato la riemersione, in forme nuove, del contrabbando delle sigarette, fenomeno per lungo tempo sottovalutato o addirittura considerato con una certa, malcelata benevolenza, sebbene nell'ultima legislatura sia stato affrontato sul piano repressivo e legislativo con più severità ed efficacia, e, dall'altro lato, la riduzione in schiavitù di bambini, donne e ragazze trasportati in crescente numero, con l'inganno, in Italia da organizzazioni criminali straniere e costretti al lavoro nero e a prostituirsi.

Le stesse mafie si sono globalizzate al punto che tutti i Paesi debbono fare i conti con l'emergere della criminalità organizzata, come è stato evidenziato dalla recentissima conferenza mondiale dell'ONU, svoltasi in Italia, a Palermo, nel dicembre del 2000.

Le organizzazioni mafiose nella legislatura appena conclusa sono state variamente colpite attraverso un' incisiva azione di contrasto da parte dello Stato e della magistratura requirente e giudicante. A partire soprattutto dal periodo successivo alle stragi si sono ottenuti dei risultati inediti nella lotta alla mafia e si sono incrinati i muri impenetrabili della segretezza, dell'omertà e dell'impunità.

Nella scorsa legislatura la relazione finale ha messo in luce i risultati ottenuti e i problemi rimasti ancora insoluti.

Tra i primi sono da annoverare la caduta verticale degli omicidi attribuiti alle organizzazioni mafiose, la cattura di numerosi latitanti compresi nell'elenco, predisposto dal Ministero dell'interno, dei cinquecento latitanti più pericolosi, lo scompaginamento di numerose famiglie appartenenti a tutte le organizzazioni mafiose, la condanna dei capi più pericolosi e importanti, la straordinaria

attività sociale delle organizzazioni di volontariato e l'azione educativa di numerosissime scuole italiane, come più volte è stato documentato dai lavori dell'associazione «Libera».

I risultati dell'azione di contrasto hanno indotto i capi-mafia che sono riusciti a rimanere in libertà - seppure alcuni di loro siano ancora rimasti latitanti, a cominciare dal capo dei corleonesi Bernardo Provenzano - ad abbandonare la linea stragista dei primi anni novanta e a mutare condotta.

I mutamenti sono del tutto evidenti soprattutto in «Cosa nostra», che ha modificato le regole interne relative all'affiliazione e alla «presentazione» dei nuovi affiliati, tendendo sempre di più a rendere clandestina e ancor più segreta la struttura e collocando a capo dei singoli mandamenti uomini di assoluta fiducia degli attuali vertici di Cosa nostra.

La linea di Provenzano si è caratterizzata per la chiusura - unita al tentativo di limitarne al minimo i danni - della stagione delle stragi e per la riapertura della strategia del collegamento con economia ed istituzioni che contempla, come è già accaduto in passato, la convivenza, il dialogo, la trattativa e la corruzione.

In sostanza, negli ultimi anni, si è realizzata una gestione prevalentemente affaristica e «politica» di Cosa nostra rispetto alla gestione precedente, prevalentemente militare.

I mutamenti intervenuti non possono pertanto indurre a ritenere che Cosa nostra o le altre mafie siano oggi definitivamente sconfitte e, quindi, in fase di declino o addirittura ormai scomparse.

Il pericolo mafioso è ancora ben presente nel nostro Paese. Le organizzazioni mafiose ancora oggi controllano il territorio di molte aree del Mezzogiorno, con forme oppressive per la società civile, come il controllo degli appalti e delle opere pubbliche, la richiesta del «pizzo» e l'incremento dei reati d'usura. Nonostante sequestri e confische di beni rientranti nella disponibilità delle diverse organizzazioni, esse dispongono tuttora di in-

genti capitali e sono capaci di «inquinare» i diversi settori dell'economia. Esse sono presenti sempre più diffusamente anche nel nord Italia, mentre si vanno intensificando i rapporti tra le varie mafie italiane e tra queste e le numerose mafie straniere operanti in Italia e nello scacchiere internazionale.

Tra i problemi rimasti insoluti due in particolare meritano considerazione: il primo, costituito dall'esigenza crescente di acquisire una conoscenza più approfondita - dal dentro - delle strutture più intime e più segrete delle mafie, conoscenza che si è affievolita dopo la conclusione del ciclo dei collaboratori di giustizia che, comunque li si voglia giudicare, hanno contribuito a far aumentare il bagaglio di informazioni intorno ai meccanismi interni e di funzionamento di Cosa nostra, della 'ndrangheta, della camorra e delle organizzazioni mafiose pugliesi; il secondo, attinente al nuovo rapporto tra le diverse organizzazioni mafiose ed il sistema economico da un lato e la rappresentanza politica dall'altro, tenuto conto delle ingenti risorse che si investiranno nel Mezzogiorno, dei meccanismi di riciclaggio nell'economia globalizzata e del mutato quadro elettorale locale, regionale e nazionale, causato dal sistema maggioritario che ha superato il vecchio sistema delle preferenze multiple, meccanismo che aveva visto un pesante inserimento delle «preferenze» mafiose.

Tutto ciò reclama una nuova strategia integrata, a livello nazionale ed internazionale, tra più livelli di iniziativa: legislativo, economico, culturale, sociale, giudiziario, represivo.

Presentando all'inizio della XIV legislatura questo disegno di legge, ci adopereremo subito per la sua sollecita approvazione, allo scopo di evitare ogni interruzione nell'impegno antimafia del Parlamento italiano, sia sul terreno delle conoscenze sia su quello delle proposte e dei controlli.

Si tratta di un lavoro che occorre proseguire con sistematicità e continuità, approfondendo le conoscenze finora raggiunte, ag-

giornando l'analisi e soprattutto verificando la funzionalità degli strumenti istituzionali da impiegare nell'azione di contrasto contro le mafie, nella prevenzione delle attività criminali e della illegalità.

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

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

codice penale), nelle varie aree geografiche del Paese.

L'articolo 2 definisce la composizione della Commissione (venticinque senatori e venticinque deputati), la elezione del presidente, di due vicepresidenti e di due segretari, da parte della Commissione a scrutinio segreto.

L'articolo 3 prevede forme flessibili per l'organizzazione dei lavori, dando la possibilità di lavorare non solo in seduta plenaria, ma anche per comitati.

L'articolo 4 regola le audizioni e le testimonianze rese davanti alla Commissione.

Gli articoli 5 e 6 disciplinano la materia relativa agli atti e documenti che interessano il lavoro della Commissione, i vincoli di segretezza ai quali tali documenti possono essere assoggettati e l'obbligo di rispettare la segretezza, che incombe sui componenti la Commissione, sui funzionari, sul personale addetto, sui collaboratori.

L'articolo 7 regola infine la organizzazione interna della Commissione, compresa la previsione dell'informatizzazione e della pubblicazione dei documenti prodotti.

L'articolo 8 stabilisce l'immediatezza dell'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Commissione parlamentare d'inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno della mafia e alle altre associazioni criminali)

1. È istituita, per la durata della XIV legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali simili, con i seguenti compiti:

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

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

c) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo ai processi di internazionalizzazione e cooperazione tra le organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente e i patrimoni;

d) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, le forme di ac-

cumulazione dei patrimoni illeciti, di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;

e) verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci;

f) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

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

3. Eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere e a tutti i raggruppamenti criminali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, o che siano comunque di estremo pericolo per il nostro sistema sociale, economico ed istituzionale.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta di venticinque senatori e venticinque deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla designazione 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 o dell'altro ramo del Parlamento.

4. La commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari.

5. Per la nomina, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Nel caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il componente con maggiore anzianità parlamentare e, tra deputati e senatori di pari anzianità parlamentare, il senatore più anziano di età.

6. Le medesime disposizioni si applicano per le elezioni suppletive.

7. Dalla data della sua costituzione, la Commissione è rinnovata ogni biennio e i suoi componenti possono essere riconfermati.

Art. 3.

(Organizzazione)

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7.

Art. 4.

(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 per i fatti di mafie 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 ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla Commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni.

Art. 5.

(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 a indagini e inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

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

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

Art. 6.

(Segreto)

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, comma 3.

2. 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 d'inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 7.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

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

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Ai fini dell'opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie e di polizia, la Commissione si avvale dell'apporto di almeno un magistrato e un dirigente dell'Amministrazione dell'interno, designati, rispettivamente, dai Ministri della giustizia e dell'interno, d'intesa con il Presidente della Commissione.

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

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati. La Commissione cura la informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle Commissioni precedenti.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

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

