

XVIII legislatura

Verso la undicesima Commissione antimafia

luglio 2018
n. 47



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

Verso la undicesima Commissione antimafia

luglio 2018
n. 47

a cura di: L. Borsi

hanno collaborato: S. Bonanni, M. Frati

Classificazione Teseo: Mafia e camorra. Associazioni a delinquere. Commissioni e giunte parlamentari. Commissioni di inchiesta. Commissioni bicamerali. Disegni e proposte di legge.

INDICE

PREMESSA STORICA	7
IL DISEGNO DI LEGGE APPROVATO DALLA CAMERA (A.S. N. 689).....	11
Denominazione della Commissione	11
Compiti della Commissione	12
Poteri della Commissione	24
Composizione della Commissione	26
Organizzazione ed auto-organizzazione della Commissione	28
Audizioni; richiesta di atti e documenti; segreto	29
Autorizzazione di spesa	33
Entrata in vigore.....	33
ALTRI DISEGNI DI LEGGE, D'INIZIATIVA DI SENATORI	34
SULLE COMMISSIONI PARLAMENTARI DI INCHIESTA IN GENERALE.....	37
COMMISSIONE ANTIMAFIA, XVII LEGISLATURA, DOC. XXIII, N. 3: "Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali" (23 settembre 2014)	41

PREMESSA STORICA

Il riconoscimento del fenomeno mafioso in sede parlamentare, ai fini della costituzione di una Commissione d'inchiesta, si produsse in avvio di anni Sessanta del Novecento.

Prima, scorrendo a ritroso la storia dello Stato unitario italiano, si rinviene una Giunta d'inchiesta istituita con legge nel 1875 (sulle condizioni della Sicilia). La sua relazione, redatta dal moderato lombardo Bonfadini, si soffermava sulla mafia ("di questa parola si è molto abusato"...). Ne escludeva tuttavia un tratto organizzativo stabile¹.

Un ritratto assai diverso era reso dall'inchiesta-*réportage* sulla Sicilia condotta dai toscani Sonnino e Franchetti. Nel volume steso da quest'ultimo sulle condizioni politiche e amministrative dell'isola, era sottolineato il riguardo così associativo come sociale del fenomeno mafioso - entro uno "stato di relazioni sociali a mano armata", in cui "si formano potenti associazioni d'interesse che s'insinuano e si impongono in tutte le faccende private e pubbliche", talché quella dei "facinorosi" diviene "una classe con industria ed interessi suoi proprii, una forza sociale di per sé stante". A dare una guida a quella forza sociale erano esponenti della classe media, determinatrice di "quell'unità nella direzione dei delitti, che dà alla *mafia* la sua apparenza di forza ineluttabile ed implacabile; regola la divisione del lavoro e delle funzioni, la disciplina fra gli operai di questa industria"².

¹ Presentata alle Camere il 2 luglio 1876, la relazione Bonfadini annotava: "Ora, la *mafia* non è un'associazione che abbia forme stabilite e organismi speciali; non è neanche una riunione temporanea di malandrini a scopo transitorio o determinato; non ha statuti, non ha compartecipazioni di lucro, non tiene riunioni, non ha capi riconosciuti, se non i più forti e i più abili. Ma è piuttosto lo sviluppo e il perfezionamento della prepotenza diretta ad ogni scopo di male; è la solidarietà istintiva, brutale, interessata, che unisce a danno dello Stato, delle leggi e degli organismi regolari, tutti quegli individui e quegli strati sociali che amano trarre l'esistenza e gli agi, non già dal lavoro, ma dalla violenza, dall'inganno e dell'intimidazione". Vi erano per certo, e numerose, speciali condizioni in Sicilia di radicamento e rigoglio della mafia. Tuttavia: "Questa forma criminosa non è specialissima della Sicilia. Si illuderebbe chiunque lo credesse. Sotto varie forme, con vari nomi, con varia o intermittente intensità, si manifesta, anche nelle altre parti del regno, e vi scopre, a quando a quando, terribili misteri del sottosuolo sociale; le camorre di Napoli, le squadracce di Ravenna e di Bologna, i pugnatori di Parma, la *Cocca* di Torino, i sicarii di Roma".

² "Inoltre - proseguiva Franchetti - la *mafia* non ha bisogno di adoperare attualmente la violenza o l'intimidazione diretta se non nel minimo numero dei casi in cui usa la sua autorità. Essa ha ormai relazioni d'interesse così molteplici e variate con tutte le parti della popolazione; sono tanto numerose le persone a lei obbligate per la riconoscenza o la speranza dei suoi servizi, che essa ormai ha infiniti mezzi d'influire all'infuori del timore della violenza, per quanto la sua esistenza si fondi su questa. Di più, quando pure questi suoi altri mezzi non bastino, la riputazione d'efficacia e di inevitabilità delle sue vendette è stabilita talmente bene, che basta la fama ch'essa

Non si giunse invece ad una inchiesta parlamentare (sibbene ad un'inchiesta amministrativa governativa) dopo il fatto che più destò l'attenzione nell'opinione pubblica nei primi anni Novanta dell'Ottocento, il delitto Notarbartolo (ex sindaco di Palermo, ex direttore del banco di Sicilia) il quale nel 1893, in una temperie segnata dagli scandali bancari, fu assassinato in treno, in un omicidio che fu ritenuto di matrice mafiosa e lasciava intravedere un tessuto di relazioni tra mafia, politica, affari.

Dal processo Palizzolo (il deputato sospettato di esser mandante di quell'omicidio), Gaetano Mosca traeva le mosse per descrivere *Che cos'è la mafia* in un ciclo di conferenze nel 1900. Dieci anni più tardi Napoleone Colajanni pubblicava *Nel regno della Mafia*.

Trascorrendo alla storia repubblicana, già in avvio della I legislatura, nel settembre del 1948 (era ancor desta l'eco dell'eccidio di Portella della Ginestra) fu avanzata la proposta di costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta, sulla situazione dell'ordine pubblico in Sicilia, Qui agiva una mafia agraria, intenzionata a stroncare con sanguinosa violenza il movimento e il sindacalismo contadini.

È nella III legislatura, tuttavia, che si giunse all'istituzione della *prima Commissione* d'inchiesta, con la legge n. 1720 del 1962 (sollecitata altresì dalla Assemblea regionale siciliana). Era in pieno svolgimento la cd. 'prima guerra di mafia' (nella quale apparvero omicidi realizzati o tentati con vetture imbottite di esplosivo).

Giungeva così a conclusione dell'iter parlamentare un disegno di legge a prima firma del senatore Parri (presentato già nel novembre 1958: A.S. n. 280). Nella relazione introduttiva si trovano esposti più elementi, ritraenti l'evoluzione della mafia.

Vi si leggeva: "Superfluo potrebbe apparire l'accento all'inanità dei metodi di polizia impiegati a più riprese, se non fosse per richiamare alla memoria l'azione governativa svolta nei primi anni del regime fascista e che, contrariamente a quanto venne vantato, si ridusse alla eliminazione di una fazione avversa a vantaggio di un'altra dichiaratasi disposta ed essere assorbita nel sistema. (...) Negli anni tra il 1944 ed il 1950 l'attenzione fu prevalentemente rivolta alle manifestazioni del banditismo, perché di loro natura più clamorose; ma non sfuggiva ad un'attenta osservazione

s'interessi ad un affare perché ognuno si sottoponga in quello alle sue voglie". Non solo: era probabile "come queste associazioni godano a siffatte circostanze di una elasticità straordinaria. Gli scopi si moltiplicano, il campo di azione si allarga, senza bisogno che si moltiplichino gli statuti; l'associazione si suddivide per certi scopi, rimane unita per altri"; e "l'organizzazione della intera industria, la disciplina di coloro che l'esercitano è così perfetta, che laddove le imprese non implicano contrasto d'interessi, è difficile determinare a qual punto finisca l'associazione e principino le relazioni ordinarie tra gli esercenti la professione".

l'importanza sostanziale che la mafia andava riprendendo nella vita economica e politica dell'isola. Al riguardo sarà utile ricordare che nel 1951 era stato assicurato dagli organi competenti di governo che con la repressione del banditismo la vita siciliana poteva considerarsi ormai restituita a tranquillità e normalità. Basta a smentire tale asserto la triste realtà di oggi, segno evidente che il banditismo organizzato altro non era che uno degli aspetti contingenti di una situazione profondamente radicata nella struttura stessa nei rapporti sociali e nella vita pubblica di quelle provincie".

Ne seguiva che "larghi settori della vita economica dell'isola, quali l'agricoltura, i mercati, i lavori pubblici e le miniere, sono controllati da quel potere extralegale cui si è dato da tempo non breve la denominazione di 'mafia'; espressione di rapporti di produzione di tipo feudale che dal tempo originario del latifondo sono stati trasportati, non senza forzature e contraddizioni, in campi più propri del sistema capitalistico, qual ad esempio gli appalti. (...) Il problema dell'attività della 'mafia' in Sicilia è divenuto sempre più un problema di importanza nazionale, non soltanto in organi del potere pubblico, ma soprattutto per le sempre più estese e forti correlazioni che il fenomeno ha stabilito con i centri economici e politici della vita nazionale e per i rapporti che ne sono stati accertati in campo internazionale".

La III legislatura si concluse senza che la Commissione d'inchiesta appena istituita avesse dato avvio alla sua attività.

Ma nella IV, V e VI legislatura si poté svolgere l'indagine (un lasso temporale che ha il suo simbolico avvio con la strage di Ciaculli, e che registra in Parlamento l'approvazione della prima legge antimafia: la legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "Disposizioni contro la mafia"). Al termine dei lavori (nel 1976), erano resi 42 volumi di atti.

La *seconda Commissione* parlamentare antimafia fu istituita con la legge 13 settembre 1982, n. 646 (cd. legge 'Rognoni-La Torre').

Erano stati assassinati La Torre, deputato e segretario regionale del PCI siciliano (il 30 aprile) e Dalla Chiesa, generale dei Carabinieri da poco nominato prefetto di Palermo (il 3 settembre).

Essa non ebbe poteri di inchiesta. Le furono attribuiti i compiti di verificare l'attuazione delle leggi antimafia, di accertare la congruità della normativa, la conseguente azione dei pubblici poteri ed infine, di suggerire al Parlamento misure legislative e amministrative. Terminò i suoi lavori nel 1987, allo scadere della IX legislatura.

La *terza Commissione* parlamentare antimafia fu istituita nella X legislatura (con legge n. 94 del 1988) e fu dotata di poteri di inchiesta, come tutte quelle che poi le hanno seguito. Nelle sue trentasei relazioni dispiegò uno sforzo, oltre che conoscitivo, propositivo, su come adeguare l'impianto

normativo ai cambiamenti intervenuti nella struttura dell'organizzazione mafiosa.

La *quarta Commissione* parlamentare antimafia fu istituita nella XI legislatura, in sede di conversione del decreto-legge n. 306 del 1992 - emanato e convertito in legge nella drammatica emergenza posta dall'offensiva stragista che tolse la vita ai giudici Falcone e Borsellino.

Ciascuna delle successive legislature ha avuto approvata una legge istitutiva di una Commissione d'inchiesta bicamerale antimafia.

IL DISEGNO DI LEGGE APPROVATO DALLA CAMERA (A.S. N. 689)

Giunge all'esame del Senato, trasmesso dalla Camera dei deputati il 17 luglio 2018, il disegno di legge A.S. n. 689, recante *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere*.

Sulla medesima materia, sono stati presentati alcuni disegni di legge di iniziativa di Senatori (sui quali v. *infra*).

Il testo del citato A.S. n. 689 riproduce in ampia misura il testo della legge che istituì la Commissione parlamentare antimafia nella scorsa XVII legislatura (legge 27 luglio 2013, n. 175).

Tuttavia figurano altresì diverse modifiche integrative, le quali riprendono proposte per lo più contenute nella [relazione conclusiva](#) approvata dalla decima Commissione antimafia al termine della XVII legislatura, il 7 febbraio 2018 (doc. XXIII, n. 38, pag. 385 e seguenti).

Si legge in quella relazione (a p. 398) che la Commissione "ha inteso sottoporre all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica, insieme alle risultanze dell'attività, anche alcune riflessioni più generali in ordine al funzionamento, alle competenze e ai poteri della Commissione, insieme alla allegata proposta di riscrittura del testo della legge istitutiva. Si tratta di un'innovazione che, senza condizionare le scelte del prossimo Parlamento, si ritiene che possa essere utile in sede di discussione del provvedimento istitutivo della Commissione Antimafia che potrà essere definito all'inizio della XVIII legislatura".

Denominazione della Commissione

La denominazione è: "Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere".

Medesima intestazione recava la legge istitutiva della Commissione antimafia della scorsa XVII legislatura - la quale introdusse l'espressione "mafie" al plurale.

L'ampliamento alle "associazioni straniere" era stato disposto dalla legge istitutiva della ancor precedente XVI legislatura (legge n. 132 del 2008).

Era, ed è, aggiornamento di dicitura conseguente alla modificazione dell'articolo 416-*bis* del codice penale - l'articolo che, com'è noto, prevede il delitto di associazione di tipo mafioso - quale dettata dal decreto-legge n. 92 del 2008 recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*", come convertito dalla legge di conversione n. 125 del 2008.

Quell'intervento normativo, infatti, ha esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni disciplinanti la fattispecie di associazione mafiosa, anche alle associazioni straniere, comunque denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo, perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso (conseguentemente è stata modificata la rubrica dell'articolo 416-*bis*, la quale ora recita: "*Associazioni di tipo mafioso anche straniere*").

Compiti della Commissione

Sono scanditi dall'articolo 1, comma 1, lettere da *a*) a *z*).

Rispetto al dettato della legge istitutiva di una Commissione antimafia nella scorsa legislatura (legge n. 175 del 2013), si ha ora un ampliamento, con la previsione di nuovi compiti.

In particolare, sono individuati ambiti di indagine ulteriori rispetto a quelli 'consolidati', quali: la tutela delle vittime di estorsione e usura; la tutela dei familiari delle vittime delle mafie; il monitoraggio delle scarcerazioni; organizzazione e risorse degli uffici giudiziari e delle strutture investigative; i sistemi informativi e le banche di dati in uso agli uffici giudiziari e alle forze di polizia; le modalità di azione delle associazioni mafiose e similari mediante condotte corruttive, collusive o comunque illecite; l'infiltrazione all'interno di associazioni massoniche o comunque di carattere segreto o riservato; il traffico di stupefacenti e di armi o il commercio di opere d'arte; il rapporto tra le mafie e l'informazione, con particolare riferimento alle diverse forme in cui si manifesta la violenza o l'intimidazione nei confronti dei giornalisti; i giochi e le scommesse; il movimento civile antimafia; il vaglio della normativa sulla lotta contro il terrorismo ai fini di una utilizzabilità nel contrasto delle mafie.

Inoltre si mira ad un rafforzamento dei poteri della Commissione, anche in relazione alle attività di promozione della cultura della legalità.

E si sopprime la previsione di un rinnovo biennale della Commissione.

Più in dettaglio, i compiti assegnati concernono l'approfondimento dei seguenti temi e profili:

- l'attuazione della legge n. 646 del 1982, del decreto legislativo n. 159 del 2011, della legge n. 161 del 2017, delle altre leggi dello Stato nonché degli indirizzi parlamentari relativi al fenomeno mafioso e alle principali altre organizzazioni criminali (indicando le iniziative di carattere normativo o amministrativo che la Commissione ritenga necessarie per

rafforzarne l'efficacia, si viene ad aggiungere rispetto al dettato della scorsa legge istitutiva);

Sono qui espressamente richiamate tre fonti legislative.

La legge 13 settembre 1982, n. 646 (cd. 'legge Rognoni-La Torre', dal nome dei primi firmatari dei disegni di legge presentati su quella materia presso la Camera dei deputati) ha introdotto - non occorre ricordare - nel codice penale l'articolo 416-*bis*, così prevedendo il delitto di associazione di tipo mafioso.

La legge costituì un tornante, di determinazione politica e civile (essa fu approvata, in sede deliberante presso la Camera il 7 settembre e presso il Senato l'11 settembre 1982, pochi giorni dopo l'assassinio del prefetto di Palermo, generale dei Carabinieri Dalla Chiesa, insieme con la consorte e l'agente di scorta, il 3 settembre; l'on. La Torre era stato assassinato il 30 aprile di quell'anno) così come sul piano giuridico. Si introduceva la illiceità penale del fatto mafioso, e si riguardava questo nella sua componente organizzativa, tratteggiando una definizione di sue modalità di funzionamento e di attività. Erano inoltre introdotte (insieme con altre disposizioni) misure di prevenzione di carattere patrimoniale. Questa legge pose così l'architrave della normativa antimafia vigente.

L'altro riferimento normativo citato è il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia".

Esso si articola in quattro libri.

Il Libro I (articoli 1-81) ha per oggetto le *misure di prevenzione*, personali (sorveglianza speciale; divieto di soggiorno; obbligo di soggiorno nel comune di residenza o dimora abituale) e patrimoniali (sequestro e confisca dei beni di soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose) nonché l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Il Libro II (articoli 82-101) concerne la *documentazione antimafia*. È oggetto di sistemazione, qui, un insieme assai stratificato di disposizioni (non tutte legislative, sino ad allora) incidenti sulle imprese nel loro contatto con la Pubblica Amministrazione, nella stipulazione di contratti pubblici.

Il Libro III (articoli 102-114) verte sulle *attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*. Esso raccoglie le disposizioni vigenti in tema di Procura nazionale antimafia, Direzione distrettuale antimafia e Direzione investigativa antimafia. Contiene inoltre le norme organizzative dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (la quale era stata istituita dal decreto-legge n. 4 del 2010, come convertito dalla legge n. 50).

Il Libro IV (articoli 115-120) reca: modifiche al codice penale e alla legislazione penale complementare; abrogazioni; disposizioni transitorie e di coordinamento.

L'insieme di disposizioni così confluite in un unico testo normativo - il citato decreto legislativo n. 159 del 2011 - non ricomprende le norme di diritto sostanziale di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Sia per una ravvisata genericità per questo riguardo della delega quale recata dalla legge n. 136 del 2010 ("Piano straordinario contro le mafie"), sulla cui scorta il decreto legislativo fu adottato, sia per la difficoltà di estrapolazione di quelle norme dal contesto codicistico o comunque normativo di riferimento, prevalse infine l'opzione di espungere, dal testo finale, l'apposito (scarno)

Libro, invece previsto nell'originario schema di atto governativo presentato in Parlamento.

Dunque, non si tratta di un vero e proprio 'codice antimafia', quale raccolta tendenzialmente esaustiva di una normativa di settore, giacché elementi decisivi della disciplina vigente non vi sono confluiti.

Il decreto legislativo n. 159 del 2011 è stato oggetto di disposizioni integrative e correttive (riguardanti per lo più la documentazione antimafia), recate dal decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218. Non poche novelle sono state indi recate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013: ivi cfr. l'articolo 1, commi 189-206). Le modificazioni erano per lo più relative all'Agenzia per i beni confiscati, alla durata (resa più estesa) dei sequestri dei beni di mafiosi, alla vendita di beni mobili confiscati, al regime fiscale relativo ai beni immobili sequestrati e confiscati.

In prosieguo di tempo, il 'codice' delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, è stato ancor oggetto di alcune modifiche.

Il più penetrante intervento di sua novellazione si è avuto con la legge 17 ottobre 2017, n. 161 - il terzo dei riferimenti normativi espressamente richiamati dalla previsione del disegno di legge.

La legge n. 161 del 2017 ha inciso riguardo sia alle misure di prevenzione personali (circa i soggetti destinatari, il procedimento di applicazione, l'impugnazione, la sorveglianza speciale) sia alle misure di prevenzione patrimoniali (circa il procedimento di applicazione, l'impugnazione, la revocazione della confisca, i rapporti con sequestro e confisca, la cauzione, l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche, il controllo giudiziario delle aziende, la trattazione dei procedimenti).

Ancora, la legge n. 161 ha disposto in materia di: amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati; tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali; Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

➤ la normativa in materia di collaborazione di giustizia;

Sono qui richiamate alcune fonti normative: il decreto-legge n. 8 del 1991 (come convertito dalla legge n. 82); il decreto legislativo n. 119 del 1993 (relativo al cambiamento di generalità dei collaboratori di giustizia); la legge n. 45 del 2001; il regolamento recato dal decreto del ministro dell'interno n. 161 del 2004 (regolamento concernente le misure speciali di protezione); la legge n. 6 del 2018.

Il 'caposaldo' di questa sequenza normativa è dato dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8 (uno degli interventi normativi susseguitisi nel 1991-92 dietro ispirazione dell'allora direttore generale degli affari penali del Ministero della giustizia, Giovanni Falcone). Quel testo pose (rielaborando alcune suggestioni tratte dal sistema statunitense) la prima disciplina della collaborazione con la giustizia degli appartenenti ad associazioni mafiose. Vi si prevede la possibilità di applicare loro, ricorrendo certe condizioni, uno speciale programma di protezione.

In prosieguo di tempo emersero alcune criticità, tra cui la mancanza di obblighi per il collaboratore di riferire prontamente tutte le informazioni, nonché l'assenza di una disciplina specifica per i testimoni di giustizia.

Intese ovviarvi la legge 13 febbraio 2001, n. 45, la quale - per menzionare alcune sue disposizioni salienti - introdusse una distinzione tra collaboratori di giustizia e testimoni

di giustizia, sottoposti a distinti trattamenti di protezione, così come introdusse un termine massimo di 180 giorni (decorrenti dalla dichiarazione di volontà di collaborare) perché il collaboratore renda al pubblico ministero tutte le notizie più importanti e di maggior allarme sociale di cui sia a conoscenza (previsione, quest'ultima, che mirava a por fine alle 'dichiarazioni a rate' da parte dei collaboratori).

Consegue dalla previsione del termine che le dichiarazioni 'tardive' del collaboratore di giustizia non possano essere valutate, ai fini della prova dei fatti in esse affermati contro le persone diverse dal dichiarante (salvo i casi di irripetibilità).

Sulla interpretazione di questa norma (accolta nell'articolo 16-*quater*, comma 9, del decreto-legge n. 8 del 1991) si è soffermata la Corte di Cassazione (Sezioni unite, sentenza n. 1150 del 25 settembre 2008), evidenziando come si tratti di inutilizzabilità relativa, ossia limitata alla fase dibattimentale. Sinteticamente si deve aggiungere che l'articolo 16-*quater* sancisce la inutilizzabilità delle dichiarazioni del collaboratore di giustizia dopo i centottanta giorni dalla manifestazione di volontà di collaborare, se rese al Pubblico Ministero e alla Polizia Giudiziaria. Si tratta, quindi, di una inutilizzabilità normativamente limitata alle dichiarazioni raccolte da tali Autorità, cosicché del tutto legittime ed utilizzabili sono le dichiarazioni tardive del collaboratore rese al giudice in sede di interrogatorio di garanzia, di udienza preliminare e di dibattimento; ciò perché manca un esplicito divieto di utilizzazione delle dichiarazioni tardive rese al giudice, divieto che sarebbe stato necessario per ritenere la inutilizzabilità delle stesse per il principio di tassatività delle inutilizzabilità. Sulla persistente validità della giurisprudenza ex sent. 1150/08, tra le molte recenti pronunce (dove le dichiarazioni del collaboratore di giustizia sono assimilate alle dichiarazioni spontanee rese dall'indagato) cfr. Cass. pen. Sez. V, Sent., (ud. 01/02/2018) 23-04-2018, n. 18048: "A tale opzione maggioritaria, che ritiene l'utilizzabilità nel giudizio abbreviato delle dichiarazioni spontanee rese dall'indagato contra se, il Collegio aderisce, non senza sottolineare, peraltro, che essa è coerente con le affermazioni delle Sezioni Unite, svolte nella sentenza n. 1150 del 25/9/2008, dep. 2009, Correnti, Rv. 241884, e che, recentemente, si è sostenuta persino l'utilizzabilità in fase dibattimentale di esse, a determinate condizioni ed in presenza dell'accordo delle parti (cfr. Sez. 2, n. 26209 del 23/2/2017, Panetta, Rv. 270314)". Così come cfr. Cass. pen. Sez. II, Sent., (ud. 19/12/2017) 22-03-2018, n. 13450: "Le dichiarazioni spontanee, come è noto, "sono pienamente utilizzabili nella fase delle indagini preliminari e, per ciò stesso, nel giudizio abbreviato" (Cass. S.U., 25.9.2008 n. 1150/09, Correnti, rv. 241884). Principio questo confermato ripetutamente da questa Corte Suprema che da ultimo ha ribadito che nel giudizio abbreviato sono utilizzabili a fini di prova le dichiarazioni spontanee rese dalla persona sottoposta alle indagini alla polizia giudiziaria, perchè l'art. 350 c.p.p., comma 7, ne limita l'inutilizzabilità esclusivamente al dibattimento (Sez. 5, Sentenza n. 13917 del 16/02/2017 Ud. - dep. 22/03/2017 - Rv. 269598)".

Così come suscettibili di approfondimento sono parsi profili inerenti alla specifica disciplina relativa i testimoni di giustizia - secondo considerazioni formulate entro la Commissione antimafia della scorsa XVII legislatura, rese in una specifica relazione (doc. XXIII, n. 4).

Ne è scaturita una iniziativa legislativa che ha condotto alla legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia".

Essa mira ad una 'personalizzazione' del trattamento del testimone, modulando l'applicazione delle misure di protezione sulla situazione concreta (sì che lo speciale programma di protezione in località protetta si configuri come misura presa quale *extrema*

ratio). Inoltre la legge interviene in materia di misure di sostegno economico nonché di reinserimento sociale e lavorativo.

- la normativa in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura (nuovo compito, rispetto alle previsioni della scorsa legge istitutiva);

Sono qui richiamate alcune fonti normative, che disciplinano la materia: la legge n. 108 del 1996; la legge n. 44 del 1999; il decreto-legge n. 225 del 2010 (come convertito dalla legge n. 3 del 2012); il decreto del Presidente della Repubblica n. 60 del 2014.

- la normativa in materia di tutela dei familiari delle vittime di mafia (nuovo compito, rispetto alle previsioni della scorsa legge istitutiva);

Non sono richiamate fonti normative. Potrebbero ricordarsi la legge n. 302 del 1990 ("Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"), la legge n. 206 del 2004 su distinta materia ("Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice"), con un raccordo tra le due discipline operato dall'articolo 2, comma 105 della legge n. 244 del 2017.

- l'applicazione dell'articolo 41-*bis* agli imputati o condannati per delitto di tipo mafioso - nonché, si viene ad aggiungere rispetto al dettato della scorsa legge istitutiva, dell'articolo 4-*bis*, ed anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni;

L'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), prevede (al comma 1) che in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il Ministro della giustizia abbia la facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata, per necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza, ed ha la durata strettamente necessaria al conseguimento di tale fine.

Prevede inoltre (comma 2) che quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica il Ministro della giustizia (anche a richiesta del Ministro dell'interno) abbia altresì la facoltà di sospendere in tutto o in parte - nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, primo periodo, dell'ordinamento penitenziario medesimo³ (tra cui il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale), in

³ Si tratta dei seguenti delitti: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; delitti di cui agli artt. 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale; delitti di cui agli artt. 600, 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo e secondo comma, 601, 602, 609-*octies* e 630 c.p.; promozione, direzione, organizzazione, finanziamento o effettuazione del trasporto di stranieri o comunque compimento di atti, onde procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato (articolo 12, commi 1 e 3 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998); delitti di cui all'art. 291-*quater* del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'art. 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione

relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva - l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento di tali esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione criminale. Si tratta di: misure di elevata sicurezza interna ed esterna; la restrizione dei colloqui; la limitazione di quanto possa essere ricevuto dall'esterno; l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati; la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza; la limitazione della permanenza all'aperto.

L'articolo reca inoltre disposizioni circa il procedimento dei provvedimenti restrittivi e la loro impugnabilità da parte del detenuto.

L'articolo 41-*bis* fu introdotto nell'ordinamento penitenziario a metà anni Ottanta (da circa un decennio erano aumentati la violenza e i tumulti nelle carceri) dalla cd. 'legge Gozzini', esclusivamente per la tutela dell'ordine carcerario interno, in caso di rivolta, sommosse, disordini.

Nel 1992, fu introdotto - entro l'articolo 41-*bis* - il comma 2, secondo il quale la sospensione (disposta dal Ministro della giustizia) delle norme ordinarie del trattamento penitenziario risponde ad altra logica, di ordine e sicurezza pubblica (e recisione dei collegamenti con l'esterno).

Quell'intervento normativo (assunto insieme con l'organizzazione degli istituti di massima sicurezza di Pianosa e dell'Asinara, ove furono trasferiti numerosi esponenti mafiosi), fu preso entro il decreto-legge n. 306 del 1992 (cd. decreto 'Martelli-Scotti', allora titolari dei dicasteri della giustizia e dell'interno). Esso fu deliberato dal Governo all'indomani della strage di Capaci, in cui fu assassinato il giudice Falcone; fu convertito dal Parlamento all'indomani della strage di via D'Amelio, in cui fu assassinato il giudice Borsellino. La mafia sferrava il suo attacco più violento, innanzi alla tenuta del 'maxi-processo' in Cassazione. Lo Stato rispondeva con l'introduzione del 'carcere duro' per gli imputati o condannati mafiosi.

Nella sua originaria stesura recata dal decreto-legge del 1992, il dettato dell'articolo 41-*bis* era assai scarno, recante solo la previsione del potere ministeriale di sospensione del trattamento carcerario ordinario. L'attuale stesura dell'articolo, assai più estesa, è prodotto di due successive leggi.

La legge 23 dicembre 2002, n. 279 disciplinò una procedimentalizzazione del provvedimento ministeriale sospensivo, la durata di questo (con possibilità di proroga ove non risultasse che la capacità del carcerato di mantenere contatti con associazioni criminali fosse venuta meno), la sua appellabilità da parte del carcerato (profilo critico, questo, che era stato oggetto di sentenze della Corte costituzionale).

La legge 15 luglio 2009, n. 94 ha infine rivisitato l'articolo 41-*bis*, mediante una serie di previsioni. Possono qui ricordarsi solo alcune.

Il regime carcerario speciale può riguardare (oltre coloro che sono detenuti internati per taluno dei delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, tra i quali figura il delitto di associazione mafiosa) tutti coloro che sono detenuti o internati

dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso.

In caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, il regime carcerario speciale può essere disposto anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nel suddetto art. 4-*bis*.

La durata del provvedimento è stata innalzata a 4 anni (anziché una durata non inferiore ad 1 anno e non superiore a 2 anni); la proroga può essere biennale (anziché annuale).

La proroga può essere disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non sia venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e dalla posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. E' profilo, questo della prova della capacità di collegamento con l'esterno, che era stato controverso (altro è la prova positiva, dell'esistenza di collegamento; altro la prova negativa, che la capacità di collegamento non sia venuta meno), pur se la progressiva emersione di un orientamento giurisprudenziale in senso analogo a quello ora legificato, ne aveva man mano stemperato la problematicità.

Si prevede che i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale debbano essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria.

I colloqui (ridotti a uno, anziché due, al mese) devono essere sempre sottoposti a controllo auditivo, a registrazione e a videoregistrazione.

La competenza a decidere i reclami avverso il provvedimento è concentrata nel tribunale di sorveglianza di Roma, il quale si esprime sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento (anziché sulla congruità del contenuto del provvedimento rispetto alle esigenze), poiché il provvedimento va ad assumere un contenuto predeterminato per legge.

Per la partecipazione del detenuto o dell'internato all'udienza si applicano le disposizioni di cui all'art. 146-*bis* delle norme di attuazione del codice di procedura penale, in materia di partecipazione al dibattimento a distanza.

Della legge sull'ordinamento penitenziario n. 354 del 1975, l'articolo 4-*bis* sancisce il **divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti, tra cui quelli oggetto degli articoli 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale.**

- l'acquisizione di informazioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari e delle strutture investigative competenti, nonché sulle loro risorse umane e strumentali (nuovo compito rispetto alla scorsa legge istitutiva);
- l'indicazione di modalità per rendere più incisive l'azione coordinata di Stato, regioni ed enti locali nonché la stipulazione di accordi internazionali in materia di prevenzione delle attività criminali e di

cooperazione giudiziaria, anche al fine di creare uno spazio giuridico antimafia nella Unione europea;

- la verifica della adeguatezza e congruità della normativa vigente e della sua attuazione in materia di sistemi informativi e banche dati in uso agli uffici giudiziari ed alle Forze di polizia (nuovo compito rispetto alla scorsa legge istitutiva);
- indagine sul rapporto tra mafia e politica, sia circa l'infiltrazione nel territorio e negli organi amministrativi sia riguardo alla selezione di candidature e gruppi dirigenti. È da considerare inoltre l'incidenza nei successivi momenti storici su delitti e stragi di carattere politico-mafioso. Fin qui la previsione riproduce quella della scorsa legge istitutiva. Di nuova introduzione è il riferimento al codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta antimafia della scorsa XVII legislatura con relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014;

Questa 'voce' si presta ad essere considerata sotto un duplice riguardo.

Il primo attiene al rapporto tra mafia e politica e amministrazione.

Sul piano normativo, espressamente previsto e sanzionato dall'articolo 416-ter del codice penale (che fu introdotto nel 1992) è lo scambio elettorale politico-mafioso, distinto dalla fattispecie del concorso esterno nel reato associativo mafioso.

L'articolo 416-ter citato estende la sanzione penale prevista per il reato di associazione di tipo mafioso, a chi ottenga la promessa di voti in cambio di erogazione di denaro.

Per il rapporto mafia ed amministrazione, rileva la legge 6 novembre 2012, n. 190, la quale reca più in generale "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Rilevano in particolare talune previsioni (come la qualificazione come reato autonomo della corruzione per esercizio della funzione; la previsione del delitto di traffico di influenze illecite; l'estensione della confisca per equivalente, al profitto non più solo il prezzo), pur con alcune incompiutezze (disciplina della prescrizione, delle false comunicazioni sociali, delle pene accessorie) ad avviso delle Commissioni antimafia delle scorse legislature. Hanno fatto seguito alcuni interventi normativi modificativi (decreto-legge n. 90 del 2014; legge n. 69 del 2015; decreto legislativo n. 97 del 2016).

Dietro delega recata dalla menzionata legge n. 190 del 2012, è stato emanato il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235. Esso reca il Testo Unico in materia di incandidabilità e di divieto di coprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

La Commissione antimafia della scorsa XVII legislatura ha indi varato un codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali.

Si tratta della [Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali](#), approvata nella seduta del 23 settembre 2014.

È documento ad adesione volontaria. Le sue previsioni hanno portata più estesa rispetto al di contro cogente capo II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000), del quale rilevano in particolare gli articoli 58 ("Cause ostative alla candidatura": tra queste, la condanna definitiva per il delitto di associazione mafiosa) e 59 ("Sospensione e decadenza di diritto").

Il [codice di autoregolamentazione](#) è stato proposto dalla Commissione antimafia con la finalità (evidenziata nella relazione) di impegnare i partiti e i movimenti politici affinché non vengano candidati soggetti che risultano coinvolti in reati di criminalità organizzata, contro la pubblica amministrazione, di estorsione e usura, di traffico di sostanze stupefacenti, di traffico illecito di rifiuti e anticipare la soglia di allerta, con altre gravi condotte.

"In questo ambito la Commissione ha ritenuto di anticipare la soglia di allerta, come sopra indicato, con riferimento alle più gravi fattispecie di reato, ferma restando la previsione di incandidabilità contenuta nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, a seguito di sentenza di condanna" (codice di regolamentazione, pag. 4). Ad esempio il codice di autoregolamentazione richiama già la fase del decreto che dispone il giudizio (cd. rinvio a giudizio), così facendo retrocedere l'incandidabilità ad una fase anteriore rispetto all'adozione della sentenza di condanna prevista dal citato decreto legislativo n. 235 del 2012.

Per un secondo riguardo, si menziona tra i compiti della istituenda Commissione antimafia l'indagine sul rapporto tra mafia e politica, con riferimento ai delitti e stragi di carattere politico-mafioso succedutisi nei diversi momenti storici.

Tale previsione comparve per la prima volta nella legge istitutiva di una scorsa Commissione antimafia (legge 4 agosto 2008, n. 132). Emergevano nella primavera del 2008 nuove conoscenze in sede giudiziaria, riguardo ai grandi delitti e alle stragi di mafia degli anni 1992-93.

- le trasformazioni del fenomeno mafioso (e di tutte le sue "connessioni", incluse quelle istituzionali) nonché l'estensione del suo radicamento in regioni diverse da quelle di suo tradizionale insediamento; la sua internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni in nuove forme di attività illecite (ad esempio lo sfruttamento di flussi migratori illegali - nonché, si viene ad aggiungere, il traffico di stupefacenti ed il commercio di opere d'arte); i connotati socio-culturali delle organizzazioni criminali, nelle aree di origine così come in quelle di espansione.

Di nuova previsione, rispetto alla scorsa legge istitutiva, è il riferimento a modalità di azione mediante condotte corruttive, collusive o comunque illecite.

Così come di nuova previsione è il riferimento all'infiltrazione all'interno di associazioni massoniche o comunque di carattere segreto o riservato;

- penetrazione nel territorio nazionale e modalità operative delle mafie straniere e autoctone, secondo la specificità di ciascuna struttura mafiosa (formulazione non presente nella scorsa legge istitutiva);
- preservamento dalla infiltrazione o condizionamento mafiosi degli appalti e le opere pubbliche, nonché indagine sulle forme di accumulazione, investimento e riciclaggio di patrimoni e proventi illeciti;

Si toccano qui più profili, quali l'inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche e il riciclaggio dei proventi illeciti (su questo, v. *infra*).

Per quanto concerne gli appalti, la legge n. 575 del 1965 - ossia la prima legge 'antimafia' (essa estese le misure di prevenzione di natura *personale*, previste dalla legge n. 1423 del 1956, agli "indiziati" di appartenere ad associazioni mafiose, camorristiche e assimilabili; le misure preventive di carattere *patrimoniale* saranno introdotte poi, dalla legge 'Rognoni-La Torre' del 1982) - prevede per prima una serie di divieti, affinché procedure di aggiudicazione di contratti pubblici (o provvedimenti concessori o autorizzatori) fossero franche dalla partecipazione di alcune categorie di soggetti.

La disciplina fu oggetto di revisione nel 1994, e di lì si ebbe una stratificazione di norme. Di qui l'intento di sistemazione che ha ispirato il 'codice' antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011, come integrato l'anno seguente), il quale raccoglie nel suo Libro II le disposizioni in materia di documentazione antimafia.

La normativa antimafia circa gli appalti (cui si aggiunsero le previsioni recate dalla legge n. 136 del 2010, quali la stazione unica appaltante o la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia) presenta profili invero complessi, che non si possono qui maggiormente richiamare - dal controllo sul sistema dei sub-appalti, alla creazione di 'white list' o 'black list', al controllo e tracciabilità dei flussi finanziari, al dibattuto tema delle informative interdittive 'atipiche' (*ex* articolo 1-*septies* del decreto-legge n. 629 del 1982: informative "su elementi di sospetto o comunque di rilievo", che il Prefetto trasmette alle amministrazioni affinché esse li valutino entro la loro discrezionalità nel rilascio di titoli autorizzatori, concessori o abilitativi, per lo svolgimento di attività economiche).

- verifica dell'impatto negativo delle attività mafiose sul sistema produttivo;
- monitoraggio sul rapporto tra mafie ed informazione (con particolare riguardo all'intimidazione e alle conseguenze sulla qualità complessiva dell'informazione). È nuovo compito rispetto alla scorsa legge istitutiva. Esso si estende all'impegno di favorire la emersione del lavoro non contrattualizzato e di contrastare normativamente le querele temerarie;
- verifica della congruità della normativa anti-riciclaggio, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie e alle reti di impresa - e si

viene ad aggiungere, all'intestazione fittizia di beni e società nonché al sistema lecito e illecito del gioco e delle scommesse;

Per quanto riguarda il diritto penale (nel codice penale figurano gli articoli 648, *Ricettazione*, 648-bis, *Riciclaggio*, e 648-ter, *Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*), la fattispecie del reato di riciclaggio è stata progressivamente affinata nel tempo.

Tra i profili problematici che hanno richiamato l'attenzione è il cd. autoriciclaggio, vale a dire il riciclaggio posto in essere dallo stesso autore del reato che genera l'acquisizione illecita delle disponibilità finanziarie. La scelta normativa che fu insita nel dettato dell'articolo 648-bis era di ritenere che il disvalore giuridico inerente alla condotta di riciclaggio rimanesse assorbito da quello proprio del reato presupposto.

Su una tematica anch'essa vasta e complessa quale l'anti-riciclaggio (su cui incide altresì normativa comunitaria), può qui solo ricordarsi l'interesse destato dal fenomeno del riciclaggio connesso all'uso del c.d. *money transfer*, consistente nel trasferimento di danaro attuato tramite operazioni di compensazione effettuate all'interno di una vasta rete di operatori finanziari tra loro collegati.

- verifica sulla normativa in materia di confisca dei beni e di loro uso sociale e produttivo;

La disciplina relativa ai beni sequestrati e confiscati è contenuta nel decreto legislativo n. 159 del 2011 ('codice' antimafia), che ha cercato di ricondurre a unità un novero divenuto frastagliato di disposizioni.

La legge di stabilità 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228) ha recato pur essa disposizioni di rilievo in materia (cfr. suo articolo 1, commi da 189 a 206).

La gestione dei beni coinvolge l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che ne rende periodica relazione (rimarcando a più riprese la complessità di gestione di beni immobili per la presenza di gravami ipotecari, procedure giudiziarie in corso o espletate talora con confische *pro quota*, difficoltà od onerosità di manutenzione, presenza di attività economiche di terzi ove titolari di licenze e autorizzazioni sono talvolta familiari di mafiosi, abusiva occupazione, difficoltà di recupero dei canoni di locazione sottoscritti dagli amministratori giudiziari).

Uno dei nodi ritenuti nel dibattito politico come problematici, sul piano normativo, attiene alla vendita dei beni immobili definitivamente confiscati. La disciplina vigente (recata dall'articolo 48 del 'codice' antimafia) ha impianto restrittivo verso la vendita a privati di beni immobili, laddove ammette la vendita a privati di beni aziendali ("qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico").

- verifica dell'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio. Si viene ad aggiungere (rispetto alla scorsa legge istitutiva) la cura dei rapporti con gli organismi istituiti a livello locale e regionale;

- esame del movimento civile antimafia e monitoraggio (con eventuale mappatura delle iniziative e pratiche educative svolte) delle associazioni impegnate nel contrasto alla mafia. È previsione che riceve più ampia articolazione rispetto al dettato della scorsa legge istitutiva, la quale si limitava a menzionare la consultazione delle associazioni più significative;
- monitoraggio su tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosi negli enti locali (con particolare riguardo alla componente amministrativa, si viene ad aggiungere) e verifica dell'efficacia della normativa, incluse quella circa lo scioglimento degli enti locali e la rimozione degli amministratori locali;

Riguardo allo "scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso e simile [nonché] responsabilità dei dirigenti e dipendenti", rileva l'articolo 143 (avente appunto tale intestazione) del Testo Unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000, come riformato per questo riguardo dalla legge n. 94 del 2009).

Secondo il dettato dell'articolo 143 citato, i consigli comunali e provinciali sono sciolti "quando emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori", ovvero su "forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Sentenza del Consiglio di Stato (Sezione III, n. 1266 del 6 marzo 2012) riconobbe natura preventiva (non già sanzionatoria) del provvedimento di scioglimento. Si tratta di principio ormai consolidato (dopo la 'revisione' dell'articolo 143 operata dalla legge n. 94 del 2009): cfr. in modo eloquente la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione III, n. 4578 del 2 ottobre 2017 (cfr. anche, della medesima Sezione, le sentenze n. 3164 del 28 giugno 2017 e n. 4285 dell'11 settembre 2017).

Nel corso del 2017, i Consigli comunali oggetto di provvedimento di scioglimento sono stati 21 (dei quali 12 in Calabria, 4 in Campania, 2 in Sicilia, 2 in Puglia, 1 in Liguria).

- "esame della possibilità di impiegare istituti e strumenti" previsti dalla normativa anti-terrorismo ai fini del contrasto delle mafie, con indicazione delle misure ritenute utili. È nuovo compito, rispetto alla scorsa legge istitutiva.

Su tal novero di materie, la Commissione riferisce alla Camere, al termine dei propri lavori nonché ogni volta lo ritenga - e comunque annualmente.

In sintesi le nuove previsioni (molte formulate sulla scorta di indicazioni giungenti dalla relazione conclusiva - Doc. XXIII, n. 38 - della Commissione antimafia della scorsa XVII legislatura) che possono dirsi 'inedite' rispetto alle precedenti leggi istitutive, concernono i seguenti ambiti di approfondimento da parte della Commissione:

- la tutela delle vittime di estorsione e usura;
- la tutela dei familiari delle vittime delle mafie;
- il monitoraggio delle scarcerazioni;
- l'acquisizione di informazioni su organizzazione e risorse degli uffici giudiziari e delle strutture investigative;
- i sistemi informativi e le banche dati in uso agli uffici giudiziari e alle forze di polizia;
- le modalità di azione delle associazioni mafiose e similari mediante condotte corruttive, collusive o comunque illecite;
- l'infiltrazione all'interno di associazioni massoniche o comunque di carattere segreto o riservato;
- il traffico di stupefacenti e di armi e commercio di opere d'arte;
- il rapporto tra le mafie e l'informazione, con particolare riferimento alle diverse forme in cui si manifesta la violenza o l'intimidazione nei confronti dei giornalisti;
- i giochi e le scommesse;
- il movimento civile antimafia;
- il monitoraggio della normativa sulla lotta contro il terrorismo ai fini del contrasto delle mafie.

Poteri della Commissione

I poteri della Commissione parlamentare d'inchiesta sono analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria, come prevede l'articolo 82 della Costituzione.

È però prevista dal disegno di legge *una specifica limitazione*.

La Commissione antimafia non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà personale, ad eccezione dell'accompagnamento coattivo dei testimoni di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

L'articolo 133 del codice penale prevede che il giudice possa ordinare l'accompagnamento coattivo del testimone, del perito, della persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, del consulente tecnico, dell'interprete o del custode di

cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, se omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti. Il giudice può, inoltre, condannarli, con ordinanza, al pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

Il dettato delle precedenti leggi istitutive della Commissione antimafia nella XV, nella XVI e nella XVII legislatura (n. 277 del 2006, n. 132 del 2008 e n. 87 del 2013) era più esteso nella limitazione dei suoi poteri, giacché vi ricomprendeva (come esclusi, appunto, dalla potestà della Commissione) altresì l'adozione di "provvedimenti attinenti alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione".

Tale inciso non è riprodotto nella disposizione recata dal disegno di legge in esame (suo articolo 1, comma 2).

I poteri d'inchiesta della Commissione si estendono - oltre a tutte le organizzazioni criminali di tipo mafioso ai sensi dell'art. 416-*bis* del codice penale ed alle mafie straniere - alle altre associazioni criminali, comunque denominate, ed alle organizzazioni di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 146 del 2006.

La legge n. 146 del 2006 reca "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001"

Essa definisce (suo articolo 3) quale reato transnazionale "il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché: *a*) sia commesso in più di uno Stato; *b*) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; *c*) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; *d*) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato".

In tema di poteri e facoltà della Commissione, il disegno di legge introduce due nuove previsioni.

Da un lato esso prevede (articolo 1, comma 3) che la Commissione possa richiedere al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere informazioni (non coperte da segreto investigativo) contenute nei registri e nelle banche dati di cui all'articolo 117, comma 2-*bis* del codice di procedura penale.

Tale informativa è ai fini dell'applicazione del già sopra citato codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali.

Il citato articolo 117, comma 2-*bis* del codice di procedura penale prevede che il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle sue funzioni di

coordinamento (previste [dall'articolo 371-bis](#) del medesimo codice), acceda al registro delle notizie di reato, al registro delle misure di prevenzione, nonché a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede, altresì, alle banche di dati logiche dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca di dati condivisa della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Dall'altro lato il disegno di legge introduce (articolo 1, comma 4) la facoltà di promuovere la realizzazione e di valutare l'efficacia delle iniziative per la sensibilizzazione del pubblico sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta contro le mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie (anche in relazione all'attuazione della legge n. 20 del 2017, la quale ha individuato nel 21 marzo la Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie).

Questo, allo scopo di creare e valorizzare percorsi specifici all'interno del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Inoltre, la Commissione può promuovere forme di comunicazione e divulgazione circa gli esiti del monitoraggio delle attività civili e pratiche educative antimafia svolte in campo nazionale e locale, fermo restando l'obbligo di riserbo per gli atti coperti da segreto (vedi oltre articoli 5 e 6).

Composizione della Commissione

È prevista una composizione di 50 membri (non si innova nel numero, rispetto alle scorse leggi istitutive).

Sono 25 senatori e 25 deputati, scelti dai rispettivi Presidenti di Assemblea (la legge istitutiva del 2006 utilizzava l'espressione "nominati"; la legge istitutiva del 2008 l'espressione "scelti", qui ribadita).

Il criterio di composizione è la proporzionalità al numero dei componenti i Gruppi parlamentari - comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

I Presidenti nominano i componenti "anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione".

Siffatta previsione 'apparve' nella legge istitutiva del 2006 (nella XV legislatura dunque) e fu accompagnata da un dibattito parlamentare, innanzi a proposte miranti a recisamente escludere la nomina di parlamentari cui fosse stato aperto un procedimento giudiziario per reati di stampo malavitoso o contro la pubblica amministrazione.

È dibattuto, questo, che si 'trasferì' entro quella istituita Commissione antimafia, la quale approvò (nella seduta del 3 aprile 2007) una proposta di

autoregolamentazione delle candidature ad elezioni amministrative da parte delle formazioni politiche (Doc. n. XXIII, n. 1, XV legislatura).

Pertanto la successiva legge istitutiva del 2008 veniva a prevedere che "i componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nella proposta di autoregolamentazione", formulata dalla Commissione antimafia.

La Commissione così istituita approvò a sua volta (nella seduta del 18 febbraio 2010) un "codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali" (Doc. XXIII, n. 1, XVI legislatura). Vi si ribadiva (ad adesione volontaria da parte delle formazioni politiche) l'impegno a non presentare o appoggiare candidati nei cui confronti sia stato emesso decreto che dispone il giudizio, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, per una serie di delitti. Vi era inoltre l'impegno a rendere pubbliche le motivazioni, se vi sia stata scelta di non rispettare le indicazioni del codice di autoregolamentazione del 2010.

Una deliberazione di un codice di autoregolamentazione è stata assunta anche dalla Commissione antimafia nella XVII legislatura (Doc. XXIII, n. 3), con una relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2013 (discussa dall'Assemblea del Senato nella seduta del 29 ottobre 2014).

Il disegno di legge aggiorna a tale documento la previsione (che si è ricordato apparve nella legge istitutiva del 2008) della dichiarazione che i componenti della Commissione sono tenuti a rendere ai rispettivi Presidenti di Assemblea.

Di nuova previsione (si è ricordato in avvio) è la specificazione che siffatta dichiarazione debba intervenire entro dieci giorni dalla nomina a componente della Commissione.

Analogo obbligo di dichiarazione sussiste ove le condizioni sopra indicate sopravvengano, dopo la costituzione della Commissione.

In tal caso il parlamentare interessato deve informare immediatamente il Presidente della Camera di appartenenza.

Nella Relazione finale approvata dalla Commissione al termine della XVII legislatura si evidenzia come non appaia "allo stato percorribile - per coerenza con i principi generali dell'ordinamento parlamentare e con gli articoli 1 e 67 della Costituzione - l'ipotesi di attribuire alle Presidenze di Camera e Senato un "potere sanzionatorio" nei confronti dei parlamentari la cui posizione risultasse in contrasto con il codice di autoregolamentazione, ma tale disciplina potrebbe essere opportunamente integrata, prevedendo la successiva comunicazione da parte del Presidente della Camera interessata anche al presidente della Commissione. In merito alla qualità di componente della

Commissione, occorre infatti ricordare che durante i lavori sono occorse vicende giudiziarie che hanno lambito l'attività di singoli commissari, che hanno posto l'esigenza di una ulteriore riflessione sul tema della composizione della Commissione, che non è nella disponibilità di quest'ultima, e sullo status di componente rispetto alle generali prerogative del parlamentare".

Il disegno di legge non ribadisce - diversamente dalla scorsa legge istitutiva - il rinnovo biennale della composizione della Commissione (i cui membri potevano essere confermati).

In tal modo è ripresa indicazione contenuta nella Relazione finale approvata dalla Commissione al termine della XVII legislatura.

Nella Relazione finale si evidenzia come nelle ultime legislature le leggi istitutive abbiano "altresì previsto il rinnovo dei componenti al termine del primo biennio, fatta salva ovviamente la loro riconferma. Tenuto conto delle particolari competenze attribuite alla Commissione e al fine di assicurare l'indispensabile continuità della sua azione, appare invece opportuno estendere la durata dell'incarico all'intera legislatura - ovvero a un periodo anche più lungo ma comunque predeterminato - e garantire analoga durata anche ai membri dell'ufficio di presidenza, come già previsto da alcune proposte di legge presentate nelle passate legislature". Nella Relazione si evidenzia come, d'altro canto, le procedure di rinnovo, pur avviate dopo un biennio dalla costituzione della Commissione, non siano state portate a conclusione né nella XVI né nella XVII legislatura" (pag. 395).

Organizzazione ed auto-organizzazione della Commissione

Per questi profili, rilevano le disposizioni recate dall'articolo 2, commi 3-6, dall'articolo 3 e dall'articolo 7 del disegno di legge.

Nei dieci giorni successivi la nomina dei componenti, i Presidenti delle due Assemblee convocano la Commissione, affinché costituisca l'Ufficio di presidenza.

Le modalità di costituzione e di formazione dell'Ufficio di presidenza (composto dal presidente, due vicepresidenti e due segretari) sono le medesime previste dalla scorsa legge istitutiva.

Il Presidente è eletto da parte della Commissione a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta. Se nessun candidato raggiunge tale risultato, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati. Nel caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il candidato più anziano di età.

I due vicepresidenti ed i due segretari sono eletti a voto limitato. Ciascun componente della Commissione esprime un solo voto, e vengono eletti i due candidati che riportano il maggior numero di voti. Nel caso in cui si verifichi la parità dei voti, si applicano le disposizioni previste per l'elezione del presidente.

La Commissione ha facoltà di organizzarsi costituendo uno o più comitati.

L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati è disciplinato da un regolamento interno, approvato dalla Commissione prima dell'avvio dell'attività d'inchiesta (articolo 7 del disegno di legge).

Così, ad esempio, è il regolamento interno che detta la disciplina in materia di numero legale (ed esso optò, quale *quorum* per la validità delle deliberazioni, per la presenza di un terzo dei componenti nella XVI legislatura, invece per la maggioranza dei componenti nella XV legislatura).

Quando la Commissione lo ritenga opportuno, può riunirsi in seduta segreta.

La Commissione può avvalersi di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di consulenti.

Il regolamento interno (ed è previsione che fu introdotta dalla scorsa legge istitutiva) è tenuto a stabilire il *numero massimo di collaborazioni* di cui possa avvalersi la Commissione.

La previsione non pare distinguere tra collaborazioni a titolo gratuito e collaborazioni onerose.

Audizioni; richiesta di atti e documenti; segreto

L'articolo 4 del disegno di legge disciplina - mantenendo comunque ferme le competenze dell'autorità giudiziaria - le *audizioni a testimonianza*.

Si prevede, in particolare, l'applicazione degli articoli 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) e 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale, nonché l'applicazione dell'articolo 203 (*Informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza*) del codice di procedura penale.

L'articolo 366 del codice penale punisce con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da euro 30 a euro 516, chi sia stato nominato perito, interprete o custode di cose sottoposte a sequestro, il quale ottenga con mezzi fraudolenti l'esenzione dall'obbligo di comparire o di prestare il suo ufficio, ovvero si sottragga all'assunzione di quelle funzioni. Medesime pene si applicano alla persona chiamata a deporre come testimonia dinanzi all'autorità giudiziaria e ad ogni altra persona chiamata ad esercitare una funzione giudiziaria.

L'articolo 372 del codice penale punisce la falsa testimonianza con la reclusione da due a sei anni.

L'articolo 203 del codice di procedura penale prevede che il giudice non può obbligare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria nonché il personale dipendente dai servizi di informazione, a rivelare i nomi dei loro informatori. Se questi ultimi non sono esaminati come testimoni, le informazioni da essi fornite non possono essere acquisite né utilizzate.

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

Non sono di contro opponibili alla Commissione il segreto d'ufficio, il segreto professionale ed il segreto bancario.

Riguardo poi al segreto di Stato, si applica quanto previsto dalla legge n. 124 del 2007.

Questa legge - che ha riveduto la disciplina quale innanzi recata dalla legge n. 801 del 1977 - ha espressamente escluso (suo articolo 39, comma 11) che possano essere oggetto di segreto di Stato (oltre ai fatti eversivi dell'ordine costituzionale, già esclusi dalla legge del 1977) i fatti di terrorismo, quelli costituenti i reati di strage previsti dagli articoli 285 e 422 del codice penale, i reati di mafia di cui agli articoli 416-*bis* (*Associazione di tipo mafioso*) e 416-*ter* (*Scambio elettorale politico-mafioso*) del codice penale.

Dunque, mediante il rinvio alla legge n. 124 del 2007, il disegno di legge prevede la non opponibilità del segreto di Stato (per quelle fattispecie or ricordate) alla Commissione antimafia.

A titolo informativo, si ricorda che la disciplina del segreto di Stato è contenuta principalmente negli articoli da 39 a 42 della legge n. 124 del 2007 (la legge di riforma dei servizi di informazione).

L'*apposizione* del segreto di Stato consiste nell'atto di individuazione in concreto dei documenti, dei fatti, delle notizie od altro che, se conosciuti, possano compromettere la sicurezza dello Stato e quindi devono rimanere segreti. La responsabilità e la competenza per l'apposizione del segreto di Stato spetta al Presidente del Consiglio, il quale, con proprio regolamento, stabilisce i criteri per l'individuazione degli atti suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato.

L'*opposizione* del segreto di Stato è il provvedimento, spettante in ultima istanza al Presidente del Consiglio, che attesta nei confronti dell'autorità giudiziaria l'apposizione del segreto di Stato su un documento.

Nel caso di opposizione del segreto di Stato, l'autorità giudiziaria ne informa il Presidente del Consiglio, ai fini dell'eventuale conferma. La conferma da parte del Presidente del Consiglio impedisce al giudice di acquisire ed utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto - ma non preclude all'autorità giudiziaria di procedere in base a elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperte dal segreto.

Il Presidente del Consiglio deve comunicare ogni caso di conferma del segreto di Stato al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), il quale, se ritiene infondato il ricorso al segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere.

L'autorità giudiziaria di fronte al provvedimento di conferma dell'opposizione del segreto di Stato può sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato dinnanzi la Corte costituzionale. L'eventuale risoluzione del conflitto in favore dell'autorità giudiziaria preclude l'opposizione del segreto nel corso del procedimento per il medesimo oggetto. Qualora invece il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto di

Stato, l'autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato.

Poiché si è menzionato il COPASIR, vale ricordare come la legge n. 133 del 2012 abbia inteso rafforzarne i poteri di controllo, mediante l'introduzione dell'obbligo di fornire al Copasir, in caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, non solo le ragioni essenziali ma anche l'intero quadro informativo in possesso del Governo.

In sede processuale il segreto di Stato è disciplinato dagli articoli 202 e seguenti del codice di procedura penale. Questo prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio abbiano l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (articolo 15 del d.P.R. n. 3 del 1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (articolo 201 c.p.p.).

Per quanto riguarda il segreto professionale e quello bancario, la loro non opponibilità è stata prevista da alcuni altri provvedimenti di istituzione di commissioni di inchiesta (ad esempio la legge n. 107 del 2017 di istituzione della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, articolo 4).

Determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).

Per il segreto bancario, si applicano le disposizioni in materia di riservatezza dei dati personali che prevedono che la comunicazione a terzi di dati personali relativi a un cliente è ammessa se lo stesso vi acconsente (articolo 23 del Codice della *privacy* recato dal decreto legislativo n. 196 del 2003) o se ricorre uno dei casi in cui il trattamento può essere effettuato senza il consenso (articolo 24 del Codice). Fuori dei casi di operazioni di comunicazione dei dati strumentali alle prestazioni richieste e ai servizi erogati (per le quali non è necessario ottenere il consenso degli interessati: articolo 24, comma 1, lettera *b*), del Codice), gli istituti di credito e il personale incaricato dell'esecuzione delle operazioni bancarie di volta in volta richieste devono mantenere il riserbo sulle informazioni utilizzate. Parziali deroghe sono previste per le indagini tributarie.

L'articolo 5 del disegno di legge disciplina la *richiesta di atti e documenti*.

La Commissione può richiedere copie di atti e documenti dagli organi ed uffici della pubblica amministrazione.

Soprattutto, la Commissione può chiedere copie di atti e documenti di procedimenti giudiziari o altri inquirenti in corso (oltre che di altre inchieste parlamentari, senza che in tal caso le sia opponibile un segreto funzionale).

In caso di richiesta pervenuta dalla Commissione, l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117, comma 2 del codice di procedura penale (che disciplina la richiesta da parte del pubblico ministero di copie di atti e

di informazioni all'autorità giudiziaria, prevedendo che quest'ultima provveda senza ritardo, con facoltà di rigettare la richiesta purché con decreto motivato).

È, questa, nuova previsione introdotta dal disegno di legge rispetto alla scorsa legge istitutiva.

L'autorità giudiziaria può altresì assumere essa stessa l'iniziativa della trasmissione.

Gli atti e documenti possono essere richiesti dalla Commissione anche in deroga dell'articolo 329 (*Obbligo del segreto*) del codice di procedura penale - fermo restando per la Commissione l'obbligo di mantenere il segreto.

L'articolo 329 del codice di procedura penale dispone che **gli atti d'indagine** compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria siano coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.

Anche quando gli atti non sono più coperti da quel segreto, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato: *a)* l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone; *b)* il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

L'autorità giudiziaria, tenuta alla trasmissione di copia degli atti e documenti richiesti dalla Commissione, può ritardarla di sei mesi, purché con decreto motivato e per ragioni solo di natura istruttoria. Il decreto può essere rinnovato. Chiuse le indagini preliminari, esso tuttavia perde efficacia né può essere rinnovato.

Degli atti e documenti acquisiti, la Commissione stabilisce quali *non* debbano essere divulgati.

L'articolo 6 del disegno di legge prevede il vincolo del segreto per i componenti la Commissione, il personale addetto, i collaboratori, o chiunque concorra al compimento di atti di inchiesta o ne venga a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio.

Il vincolo del segreto è sanzionato penalmente, ai sensi (salvo che il fatto costituisca più grave reato) dell'articolo 326 (*Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio*) del codice penale.

Medesima previsione sanzionatoria si applica a chiunque diffonda, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, gli atti e documenti dei quali sia stata vietata la divulgazione.

L'articolo 326 del codice penale prevede che il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, il quale riveli notizie di ufficio segrete (o comunque

ne agevolati la conoscenza), violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, sia punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvalga illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti.

Autorizzazione di spesa

È di 100.000 euro per il 2018 di 300.000 euro per gli anni successivi (ripartiti per metà a carico del bilancio interno di ciascun ramo del Parlamento).

La soglia di spesa è sormontabile - per una misura non superiore ad un terzo - dietro richiesta motivata della Commissione (per esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta). Tale richiesta deve essere autorizzata - annualmente - dai Presidenti delle due Camere, d'intesa tra loro.

La determinazione di un 'tetto' di spesa - a fini di suo calmieramento - fu, per la Commissione antimafia, introdotta dalla legge istitutiva nella XV legislatura (legge n. 277 del 2006).

Entrata in vigore

La proposta di legge dispone in ordine alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame fissandola al giorno successivo della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ALTRI DISEGNI DI LEGGE, D'INIZIATIVA DI SENATORI

Al momento di pubblicazione di questo *dossier*, sono presentati in Senato quattro disegni di legge d'iniziativa parlamentare, relativi all'istituzione di una Commissione antimafia nella presente XVIII legislatura.

Sono i disegni di legge: n. 6 (Grasso); n. 173 (Mirabelli e altri); n. 314 (Vitali); n. 503 (Giarrusso e altri).

Del loro contenuto, si menzionano qui di seguito, per cenni, *solo i profili per i quali si abbia significativa variazione* rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati, sinora illustrato.

L'A.S. n. 6 (Grasso) prevede una riduzione del numero dei componenti della Commissione. Sono 40 membri (dieci di meno rispetto alla previsione delle leggi istitutive scorse nonché del disegno di legge approvato dalla Camera in prima lettura).

Il medesimo disegno di legge attribuisce alla Commissione la possibilità di richiedere al Governo relazioni di valutazione d'impatto di disegni di legge in discussione, concernenti determinati temi che ricadono nel proprio ambito di competenza (articolo 1, comma 3), nonché informazioni sulle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata su una amministrazione locale (articolo 1, comma 4). Inoltre, la Commissione può richiedere all'Autorità nazionale anticorruzione relazioni di valutazione d'impatto su iniziative legislative riguardanti la difesa di appalti e opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi.

La Commissione esprime, altresì, parere su alcune nomine (del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e del Commissario per il coordinamento delle iniziative *antiracket* e *antiusura*).

L'autorizzazione di spesa è quantificata in 150.000 euro per il primo anno di funzionamento, il 2018 (laddove il disegno di legge trasmesso dalla Camera stanziava 100.000 euro per il medesimo anno). Per ciascuno degli anni successivi sono stanziati 300.000 euro (analogamente al disegno di legge approvato dalla Camera).

L'A.S. n. 173 (Mirabelli e altri) reca una disposizione per il caso di sopravvenienza, per il parlamentare componente della Commissione, di situazioni considerate nel cd. codice di autoregolamentazione approvato dalla scorsa Commissione Antimafia (riguardo le candidature ad elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali). In tali casi, prevede il mero obbligo, per il parlamentare interessato, di tempestiva informazione al

Presidente della Camera di appartenenza (anziché al presidente della Commissione ed ai presidenti dei due rami del Parlamento, come prevede il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati).

Quanto allo svolgimento di audizioni e testimonianze, il disegno di legge n. 173 prevede che, in nessun caso, possa essere opposto il segreto d'ufficio; per il segreto bancario e professionale esso rinvia alle norme applicabili. Il disegno di legge trasmesso dalla Camera, invece, prevede esplicitamente l'impossibilità di opporre, oltre al segreto d'ufficio, quello bancario e quello professionale.

Inoltre, il disegno di legge n. 173 stabilisce il rinnovo della Commissione (con possibilità di conferma dei membri) dopo il primo biennio di attività.

L'autorizzazione di spesa è quantificata in 150.000 euro per il primo anno di funzionamento, il 2018; in 300.000 euro per gli anni successivi (analogamente a quanto previsto dall'A.S. n. 6, cfr. *supra*).

L'A.S. n. 314 (Vitali) stabilisce il rinnovo della Commissione (con possibilità di conferma dei membri) dopo il primo biennio di attività, come l'A.S. n. 173.

Quanto allo svolgimento delle audizioni e delle testimonianze, esso prevede che, in nessun caso, possa essere opposto il segreto d'ufficio e per il segreto bancario e professionale rinvia alle norme vigenti (cfr. *supra*, quanto già rilevato per l'A.S. n. 173).

Il disegno di legge propone una quantificazione della spesa più alta rispetto a quanto stabilito dal disegno di legge approvato dalla Camera e dagli altri disegni di legge presentati in Senato: 400.000 euro per il 2018 e 800.000 euro per ciascuno degli anni successivi.

L'A.S. n. 503 (Giarrusso e altri) evidenzia, tra i compiti della Commissione, l'accertamento degli eventi luttuosi del biennio 1992-93, con altresì esplicito riferimento alla presunta trattativa, diretta o indiretta, tra le organizzazioni criminali ed apparati, settori o esponenti istituzionali.

Esso reca inoltre alcune specificazioni, ancor tra i compiti della Commissione: circa la verifica dell'attuazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975; circa la verifica delle "conseguenze geopolitiche" dell'attività della criminalità organizzata, anche straniera; circa la consultazione con associazioni o fondazioni che operano sul territorio al fine di verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto del fenomeno mafioso. Sollecita altresì un accertamento dei risultati conseguiti e dello stato attuale della lotta antimafia.

Come l'A.S. n. 6, il disegno di legge dispone in ordine alla valutazione d'impatto di disegni di legge in discussione nonché alla possibilità di richiedere informazioni sulle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata su una amministrazione locale (cfr. *supra*).

Inoltre: la Commissione può richiedere relazioni al Governo sull'azione di ripristino della legalità a seguito dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali (articolo 143 TUEL); esprime parere su diverse nomine (come l'A.S. n. 6, con l'aggiunta del parere sulla nomina del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime di reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti).

Il disegno di legge esclude la partecipazione di parlamentari nei confronti dei quali sussistano talune condizioni indicate nel più volte citato "codice" di autoregolamentazione. Nel caso di sopravvenienza di tale condizione, si prevede una sostituzione immediata del parlamentare dalla Commissione, disposta dal Presidente della Camera di appartenenza.

Quanto allo svolgimento di audizioni e testimonianze, il disegno di legge prevede che, in nessun caso, possa essere opposto il segreto d'ufficio e per il segreto bancario e professionale rinvia alle norme vigenti (analogamente a quanto previsto dai disegni di legge n. 173 e n. 314, differenziandosi dal n. 6 e n. 689).

Quantifica una autorizzazione di spesa per il funzionamento della Commissione pari a 100.000 euro per il 2018 e a 250.000 euro per gli anni successivi (in analogia con il disegno di legge trasmesso dalla Camera per il primo anno, scostandosi da esso per le annualità successive).

SULLE COMMISSIONI PARLAMENTARI DI INCHIESTA IN GENERALE

In base all'articolo 82 della Costituzione, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 reg. Camera e l'articolo 162 reg. Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la *nomina dei commissari*, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del reg. Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

In alcuni casi, l'atto costitutivo della Commissione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

I poteri inerenti alla *organizzazione dei lavori* sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un regolamento interno. Al riguardo si rammenta che da tempo si è venuta formando la prassi secondo

la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un *proprio regolamento*, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

La *durata dei lavori* della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della relazione finale (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un termine finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva.

Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge.

L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi *poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria* (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati, né irrogare sanzioni.

La Commissione può quindi, salvo limitazioni disposte dalla legge, disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, per le *convocazioni di testimoni* davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria. Si ricorda che per tali reati, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372).

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 Cost., riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle limitazioni dei

poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430, istitutiva della Commissione antimafia nel corso della XII legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato, si vede la versione dell'art. 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007).

Particolarmente complesso è il problema dei *rapporti* tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le *concorrenti indagini della autorità giudiziaria*.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2008, ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno ambiti e funzioni differenti, con la conseguenza che l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere.

Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost., e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Per quanto riguarda i profili di *opponibilità del segreto*, fondamentale è la sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto

di mantenere segreti (c.d. segreto funzionale), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario. La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.

XVII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI —
DOCUMENTI — DOC. XXIII N. 3

Doc. XXIII
N. 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI,
ANCHE STRANIERE

(istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87)

(composta dai deputati: *Bindi, Presidente, Attaguile, Segretario, Bianchi, Bossa, Bruno Bossio, Carfagna, Dadone, Di Lello, Segretario, D'Uva, Faraone, Fava, Vicepresidente, Garavini, Leone, Magorno, Manfredi, Mattiello, Naccarato, Nuti, Piepoli, Sarro, Sarti, Scopelliti, Tagliatela e Vecchio; e dai senatori: Albano, Bilardi, Bonfrisco, Bruno, Buemi, Bulgarelli, Capacchione, Consiglio, De Cristofaro, Di Maggio, Esposito, Fazzone, Gaetti, Vicepresidente, Giarrusso, Giovanardi, Gotor, Lumia, Mineo, Mirabelli, Molinari, Moscardelli, Perrone, Ricchiuti, Torrisi e Vaccari*)

**RELAZIONE IN MATERIA DI FORMAZIONE DELLE LISTE DELLE CANDIDATURE PER LE ELEZIONI
EUROPEE, POLITICHE, REGIONALI, COMUNALI E CIRCOSCRIZIONALI
(23 SETTEMBRE 2014)**

Approvata dalla Commissione nella seduta del 23 settembre 2014

*Comunicata alle Presidenze il 24 settembre 2014
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87*

XVII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI
— DOC. XXIII N. 3**Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali.**

L'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 19 luglio 2013, n. 87, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, affida alla Commissione stessa il compito di « indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo alle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso ».

L'articolo 1, comma 1, lettera *n*) della medesima legge ha, altresì, affidato alla Commissione il compito di « svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali ».

La Commissione parlamentare antimafia, quindi, in vista della prossima tornata di elezioni amministrative e regionali, ritiene opportuno portare nuovamente all'attenzione delle forze politiche una proposta di autoregolamentazione che impegni i partiti politici, le formazioni politiche, i movimenti, le liste civiche all'atto della designazione dei candidati alle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, nonché per la designazione di organi rappresentativi e di amministrazione di enti pubblici, del consiglio di amministrazione dei consorzi, del consiglio e delle giunte delle unioni dei comuni, consigliere e presidente delle aziende speciali.

I partiti, le formazioni politiche, i movimenti, le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano in occasione di qualunque competizione elettorale a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati che non rispondano ai requisiti del presente codice.

La presente deliberazione si colloca in un solco di continuità con la scelta già effettuata nel corso di precedenti legislature. Vanno qui ricordate: la *Relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative, comprendente il testo predisposto per il suddetto codice* (Doc. XXIII n. 30, X legislatura, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari nella seduta del 23 gennaio 1991); la *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative* (Doc. XXIII n. 1, XV legislatura, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare il 3 aprile 2007); la *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali,*

provinciali, comunali e circoscrizionali (Doc. XXIII n. 1, XVI legislatura, approvata dalla Commissione il 18 febbraio 2010).

Successivamente è stato emanato, con decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, il testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190. Tale decreto prevede cause di incandidabilità, oltre che di sospensione e decadenza, alle elezioni europee, politiche, regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, nei confronti di coloro che hanno riportato condanne per specifiche ipotesi di reato ivi indicate, che siano stati sottoposti a misure di prevenzione e di applicazione di misure coercitive, operando una diversificazione tra le ipotesi di incandidabilità alle elezioni dei rappresentanti del Parlamento nazionale (articolo 1) e del Parlamento europeo (articolo 3), di incandidabilità alle cariche elettive regionali (articolo 7) e di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali (articolo 10).

Anche alla luce di tali modifiche normative, la Commissione ritiene opportuno ritornare sulla materia, proponendo, da un lato, che vi sia un sistema unico valevole per tutti i casi di elezione di organi rappresentativi; dall'altro, che la soglia di autotutela da parte dei partiti e dei movimenti politici contro il rischio di inquinamento delle liste elettorali possa essere ulteriormente elevata aderendo alle previsioni del codice di autoregolamentazione predisposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta antimafia.

Tale codice amplia il novero delle fattispecie considerate ostative alla candidatura a qualsiasi carica elettiva pubblica; conferma la necessità di anticipare il livello di attenzione alla fase del decreto che dispone il giudizio o della citazione diretta a giudizio; prevede l'incandidabilità a seguito di pronuncia di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, estendendo a tutte le competizioni elettorali la causa di incandidabilità già prevista dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per le sole elezioni degli enti locali.

Il codice anticipa la fase di incandidabilità all'atto dell'emanazione del decreto di applicazione della misura personale o patrimoniale; introduce come condizione ostativa alla candidatura la condanna in primo grado, ancorché non definitiva, per danno erariale quale conseguenza di reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva.

Si afferma, inoltre, l'incandidabilità in ogni competizione elettorale, quanto meno per una tornata elettorale, di coloro che hanno ricoperto la carica di sindaco o di componente delle rispettive giunte in comuni o consigli provinciali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. In tal senso si anticipa il livello di attenzione dalla fase della condanna definitiva, prevista dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni, alla fase del decreto che dispone il giudizio, aderendo sul punto al codice di autoregolamentazione approvato nella XVI legislatura.

La politica deve così assumere il ruolo centrale di garante anticipato della collettività, già nella fase di individuazione dei candidati, contro il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata in qualunque assemblea elettiva.

Il codice di autoregolamentazione qui proposto intende impegnare i partiti e i movimenti politici affinché non vengano candidati soggetti che risultano coinvolti in reati di criminalità organizzata, contro la pubblica amministrazione, di estorsione ed usura, di traffico di sostanze stupefacenti, di traffico illecito di rifiuti e altre gravi condotte. In questo ambito la Commissione ha ritenuto di anticipare la soglia di allerta, come sopra indicato, con riferimento alle più gravi fattispecie di reato, ferma restando la previsione di incandidabilità contenuta nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, a seguito di sentenza di condanna.

Il presente codice è soggetto ad adesione volontaria e la mancata osservanza delle disposizioni o anche la semplice mancata adesione allo stesso non dà luogo a sanzioni, semmai comporta una valutazione di carattere strettamente etico e politico nei confronti dei partiti e formazioni politiche.

La Commissione reputa necessario verificare la rispondenza della composizione delle liste elettorali alle prescrizioni del presente codice, nei confronti di chi vi aderisce, nell'ambito dei poteri ad essa conferiti e dei compiti previsti dalla legge istitutiva.

La Commissione, pertanto, nel richiamare e condividere il lavoro svolto nel corso di precedenti legislature, anche in presenza di diverse maggioranze parlamentari, propone il seguente codice di autoregolamentazione:

ART. 1.

1. I partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, come candidati alle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio o la citazione diretta a giudizio, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado; coloro nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero sia stato emesso decreto di applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali; coloro che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado per danno erariale per reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva, allorquando le predette condizioni siano relative a uno dei seguenti reati:

a) delitti consumati o tentati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale;

b) delitti consumati o tentati, così specificati: concussione (articolo 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (articolo 319-*ter* c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (articolo 319-*quater* c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (articolo 320 c.p.); istigazione alla corruzione (articolo 322 c.p.); delitti di cui all'articolo 322-*bis* c.p. per le ipotesi di reato di cui sopra ivi richiamate;

c) agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario (articolo 391-*bis* c.p.);

d) scambio elettorale politico-mafioso (articolo 416-*ter* c.p.);

e) estorsione (articolo 629 c.p.), usura (articolo 644 c.p.);

f) riciclaggio (articolo 648-*bis* c.p.) e impiego di danaro, beni o utilità di provenienza illecita (articolo 648-*ter* c.p.);

g) fraudolento trasferimento di valori (articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con la legge 7 agosto 1992, n. 356);

h) omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte delle persone sottoposte ad una misura di prevenzione disposta ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nonché da parte dei condannati con sentenza definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale (associazioni di tipo mafioso anche straniere);

i) attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni);

j) nonché dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n.152, convertito con la legge 12 luglio 1991, n. 203.

2. I partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del presente codice si impegnano, altresì, a non presentare come candidati alle elezioni di cui al comma 1 coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle seguenti condizioni:

a) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, così come successivamente modificato e integrato;

b) siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

c) abbiano ricoperto la carica di sindaco, di componente delle rispettive giunte in comuni o consigli provinciali sciolti ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche ed integrazioni, ancorché il decreto di scioglimento non sia ancora definitivo.

ART. 2.

Il presente codice di autoregolamentazione si applica anche alle nomine di competenza dei presidenti delle regioni e delle province, nonché dei sindaci delle città metropolitane e dei comuni.

ART. 3.

I partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che intendono presentare, come candidati alle elezioni di cui al comma 1 dell'articolo 1, cittadini che si trovino nelle condizioni previste dal medesimo articolo 1 devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al presente codice di autoregolamentazione.

ART. 4.

La Commissione parlamentare di inchiesta, nell'ambito dei poteri ad essa conferiti e dei compiti previsti dalla legge istitutiva, verifica che la composizione delle liste elettorali presentate dai partiti, dalle formazioni politiche, dai movimenti e dalle liste civiche che aderiscono al presente codice di autoregolamentazione corrisponda alle prescrizioni del codice stesso.