



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori LUMIA, FINOCCHIARO, BIANCO,
ADRAGNA, BIANCHI, CAROFIGLIO, DE SENA,
DI GIOVAN PAOLO, GARRAFFA, INCOSTANTE,
Ignazio Roberto MARINO, MARITATI e SERRA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali

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

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

Nel corso degli anni in cui ciascuna delle otto Commissioni ha operato ed ha adempiuto i propri compiti, il fenomeno mafioso ha subito profonde e radicali modificazioni. L'ultima Commissione, che ha operato per poco più di un anno nel corso della XV legislatura, ha prodotto, tra le altre cose, tre relazioni approvate all'unanimità sulla necessità di un codice etico di autoregolamentazione per le candidature, sulla situazione dei beni confiscati e sulla riforma della legge che ne regola il sequestro, la confisca ed il riuso, e sulla 'ndrangheta.

È mutata la natura delle mafie e dei loro rapporti con la società, con la politica e con le istituzioni; è notevolmente cresciuto il volume degli affari gestiti o controllati dalle principali organizzazioni criminali al punto che il riciclaggio del denaro accumulato in modo illecito, illegale o criminale è diventato una delle principali attività mafiose; l'azione repressiva dello Stato e le guerre intestine hanno prodotto un significativo mutamento nei gruppi dirigenti delle

singole famiglie mafiose; l'attacco alla legalità è stato duro ed insidioso, assumendo un carattere eversivo a volte manifestamente, altre volte in forma più subdola perché nascosto e mascherato da azioni sotterranee ed invisibili.

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

Le stesse mafie si sono globalizzate al punto che tutti i Paesi devono fare i conti con l'emergere della criminalità organizzata.

Il pericolo mafioso è ancora ben presente nel nostro Paese. Le organizzazioni mafiose ancora oggi controllano il territorio di molte aree del Mezzogiorno, con forme oppressive per la società civile, come il controllo degli appalti e delle opere pubbliche, la richiesta del «pizzo» e l'incremento dei reati d'usura. Nonostante sequestri e confische di beni rientranti nella disponibilità delle diverse organizzazioni, esse dispongono tuttora di ingenti capitali e sono capaci di «inquinare» i diversi settori dell'economia. Esse sono presenti sempre più diffusamente anche nel Nord Italia, mentre si vanno intensificando i rapporti tra le varie mafie italiane e tra queste e le numerose mafie o organizzazioni criminali straniere operanti in Italia e nello scacchiere internazionale. Naturalmente non vanno sottovalutati alcuni aspetti positivi che vanno segnalati:

- l'opera delle Forze dell'ordine e della magistratura con la cattura di latitanti posti ai vertici delle diverse mafie e con un'intensa attività repressivo-giudiziaria che sta dando dei significativi risultati;

- l'impegno dell'associazionismo anti-rackett organizzato dalla FAI guidata da

Tano Grasso di Libera con in testa don Ciotti, dei giovani di «Addio Pizzo», dell'Associazione industriale siciliana guidata da Ivan Lo Bello e Antonello Montante;

- il lavoro educativo di tanti operatori della scuola con seri progetti di educazione alla legalità e di studio;

- la ricerca e le analisi di centri studi come il Centro Impastato o di diverse università italiane;

- l'informazione specializzata di «Anti-mafia 2000», «Narcomafie» e «Casablanca».

Tra i problemi rimasti insoluti tre in particolare meritano considerazione: il primo, costituito dall'esigenza crescente di acquisire una conoscenza più approfondita - dal di dentro - delle strutture più intime e più segrete delle mafie conoscenza con indagini mirate, inchieste specializzate e il ruolo dei collaboratori di giustizia i quali, comunque li si voglia giudicare, hanno contribuito a far aumentare il bagaglio di informazioni intorno ai meccanismi interni e di funzionamento di Cosa nostra, della 'ndrangheta, della camorra e delle organizzazioni mafiose pugliesi; il secondo, attinente al nuovo rapporto tra le diverse organizzazioni mafiose ed il sistema economico da un lato e la rappresentanza politica dall'altro, tenuto conto delle ingenti risorse che si investiranno nel Mezzogiorno, dei meccanismi di riciclaggio nell'economia globalizzata e del mutato quadro elettorale locale, regionale e nazionale causato dal sistema maggioritario che ha superato il vecchio sistema delle preferenze multiple, meccanismo che aveva visto un pesante inserimento delle «preferenze» mafiose; il terzo fa riferimento all'ampliamento delle organizzazioni criminali che agiscono nel nostro territorio nel contesto internazionale con caratteristiche non sempre tutte riconducibili alla tradizionale struttura mafiosa, ma che producono un grande allarme sociale e un pericolo per la nostra convivenza civile e democratica.

Tutto ciò reclama una nuova strategia integrata, locale ed internazionale, tra più livelli

di iniziativa: legislativo, economico, culturale, sociale, giudiziario, repressivo.

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

Si tratta di un lavoro che occorre proseguire con sistematicità e continuità, approfondendo le conoscenze finora raggiunte, aggiornando l'analisi e soprattutto verificando la funzionalità degli strumenti legislativi ed istituzionali da impiegare nell'azione di contrasto contro le mafie, nella prevenzione delle attività criminali e della illegalità.

In piena continuità con le norme che istituivano la Commissione nella passata legislatura, noi proponiamo che essa abbia il carattere di una Commissione parlamentare di inchiesta: che dunque proceda, secondo il dettato dell'articolo 82 della Costituzione, «alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria». Sempre in continuità con la precedente legislatura prevediamo che la Commissione non possa adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

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

zioni di tipo mafioso (articolo 416-*bis* del codice penale), e alle altre organizzazioni presenti nelle varie aree geografiche del Paese.

L'articolo 2 definisce la composizione della Commissione (venticinque senatori e venticinque deputati), la nomina di un Presidente da parte dei Presidenti di Camera e Senato, per liberare tale delicato ruolo delle dinamiche politiche tra maggioranza ed opposizione l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari, da parte della Commissione a scrutinio segreto. Prevede anche che non ne possano fare parte coloro che si trovino in una delle condizioni segnalate nell'articolo 1 del codice etico approvato all'unanimità dalla Commissione Antimafia nella XV legislatura in modo da garantire una presenza parlamentare autorevole e coerente con le finalità della Commissione.

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

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

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

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

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

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Commissione parlamentare di inchiesta
sul fenomeno della mafia
e sulle altre associazioni criminali)*

1. È istituita, per la durata della XVI legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, con i seguenti compiti:

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

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

c) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva, nonché ai processi di internazionalizzazione e cooperazione

con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, con particolare riguardo alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali;

d) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, le forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;

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

f) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio;

g) 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, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali;

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

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. Eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere e a tutti i raggruppamenti cri-

minali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, o che siano comunque di estremo pericolo per il nostro sistema sociale, economico ed istituzionale.

Art. 2.

(*Composizione della Commissione*)

1. La Commissione è composta da venticinque senatori e venticinque deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. Tenuto conto delle particolari finalità della Commissione, della stessa non possono farne parte coloro per i quali sia stato emesso decreto che dispone il giudizio, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, allorquando le predette condizioni siano relative a uno dei seguenti delitti:

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

b) estorsione (articolo 629 del codice penale), usura (articolo 644 del codice penale);

c) riciclaggio e impiego di danaro di provenienza illecita (articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale);

d) trasferimento fraudolento di valori (articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni);

e) omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte delle persone sottoposte ad una misura di prevenzione disposta ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, nonché da parte dei condannati con sentenza definitiva per il delitto previsto dal-

l'articolo 416-*bis* del codice penale (articolo 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646);

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

g) delitti di cui al titolo II del libro II del codice penale.

2. Della Commissione non possono far parte parlamentari nei cui confronti ricorra una delle seguenti condizioni:

a) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575;

b) siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575.

3. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i componenti possono essere confermati.

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

5. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

6. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

7. Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Comitati)

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

Art. 4.

(Audizioni a testimonianza)

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

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

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

Art. 5.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 6.

(Segreto)

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6.

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

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

Art. 7.

(Organizzazione interna)

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

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

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie di soggetti interni ed esterni all'Amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Ai fini dell'opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie e di polizia, la Commissione si avvale dell'apporto di almeno un magistrato e un dirigente dell'Amministrazione dell'interno, designati, rispettivamente, dai Ministri della giustizia e dell'interno, d'intesa con il presidente della Commissione.

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

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

della Camera dei deputati. La Commissione cura la informatizzazione di documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle Commissioni precedenti.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

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