

XIX legislatura

VERSO LA DODICESIMA COMMISSIONE ANTIMAFIA

gennaio 2023
n. 40



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura



SERVIZIO STUDI
Ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura
TEL. 066706-2451
stud1@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.

Premessa storica, p. 3 - La Commissione istituita nella scorsa XVIII legislatura dalla legge n. 99 del 2018: compiti e poteri, p. 7.

Si avvia l'esame, presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, di disegni di legge che prevedono l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie.

Si tratterebbe della dodicesima Commissione parlamentare istituita. In ordine di tempo, la più recente legge istitutiva è stata la n. 99 del 2018.

PREMESSA STORICA

L'agnizione 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,

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 partecipazioni 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 pugnalatori di Parma, la *Cocca* di Torino, i sicarii di Roma".

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.

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.

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 servigi, 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 s'interessi ad un affare perché ognuno si sottoponga in quello alle sue voglie". Non solo: era provabile "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 implicino contrasto d'interessi, è difficile determinare a qual punto finisca l'associazione e principino le relazioni ordinarie tra gli esercenti la professione".

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 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 Pio La Torre, deputato e segretario regionale del PCI siciliano (il 30 aprile) e Carlo Alberto 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.

Dalla XVI legislatura, con la legge istitutiva n. 132 del 2008, il raggio d'azione della Commissione è stato esteso alle associazioni straniere. 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*" (cd. 'decreto sicurezza'), 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*").

Dalla XVII legislatura, con la legge istitutiva n. 87 del 2013, l'intestazione della Commissione è divenuta "di inchiesta sul fenomeno delle *mafie* e sulle altre associazioni criminali, anche straniere".

LA COMMISSIONE ISTITUITA NELLA SCORSA XVIII LEGISLATURA DALLA LEGGE N. 99 DEL 2018: COMPITI E POTERI

Un riferimento per la Commissione parlamentare d'inchiesta ventura può essere costituito dalla più recente legge istitutiva, intervenuta la scorsa XVIII legislatura.

Si tratta della legge n. 99 del 2018 - che qui di seguito si considera limitatamente ai compiti e poteri ch'essa venne ad attribuire alla Commissione.

Compiti della Commissione

Sono compiti di *verifica, indagine e formulazione di proposte migliorative*, su un articolato insieme di temi.

Al loro riguardo la Commissione riferisce al Parlamento al termine dei lavori - o comunque quando lo ritenga opportuno (a scadenza almeno annuale).

L'approfondimento di temi e profili concerne:

- l'attuazione della legge n. 646 del 1982, del decreto legislativo n. 159 del 2011, della legge 17 ottobre 2017, n.161 e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi parlamentari relativi al fenomeno mafioso e alle principali altre organizzazioni criminali;

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.

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), l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché la tutela dei terzi e la disciplina dei rapporti con le procedure concorsuali.

Il Libro II (articoli 82-101) concerne la *documentazione antimafia*. E' 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 e processuale 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 era 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 molteplici novelle legislative nel corso del decennio successivo.

Disposizioni integrative e correttive (riguardanti per lo più la documentazione antimafia) sono state recate dal decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218.

Non poche novelle sono state indi dettate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013: ivi cfr. l'articolo 1, commi 189-206). Le modificazioni sono 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.

Modificazione in tema di documentazione antimafia è stata introdotta dal decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153. Il decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7 - il quale ha introdotto norme riguardanti il contrasto del terrorismo - ha dettato (all'articolo 4) modificazioni in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali. Sulle misure di prevenzione personali, cfr. anche l'articolo 15 del decreto-legge n. 14 del 2017 (recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città").

Ampio novero di modificazioni - sì da concretare, per più riguardi, una sorta di rivisitazione del codice antimafia - sono state dettate dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161 (v. *infra*).

Più circoscritte modificazioni sono state recate dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113; dall'articolo 1 del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 54 (circa il regime delle incompatibilità degli amministratori giudiziari); dall'articolo 47 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, sul rafforzamento della prevenzione antimafia in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Ulteriore riferimento normativo citato è la legge 17 ottobre 2017, n. 161 recante "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate".

Tale intervento normativo, tra le diverse novelle legislative, ha ampliato l'alveo dei reati cui siano applicabili le misure di prevenzione personali e patrimoniali (art. 1), tra cui i delitti contro la Pubblica Amministrazione; ha modificato il procedimento di applicazione delle misure prevenzione (art. 5-12), conferendo in particolar modo carattere prioritario alla trattazione del procedimento di prevenzione patrimoniale (art. 12); ha cercato di garantire una maggiore trasparenza e rotazione nella scelta degli amministratori giudiziari (art. 13); ha introdotto norme per favorire la ripresa delle aziende sottoposte a sequestro (art. 14) e ha riorganizzato la struttura e l'organizzazione dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati (art. 29).

La legge n. 161 del 2017 ha dunque inciso sulla disciplina antimafia per più profili. Tra i più qualificanti: l'ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali agli indiziati del reato di assistenza agli associati e di associazione a delinquere finalizzata a numerosi reati contro la pubblica amministrazione; la trattazione prioritaria del procedimento di prevenzione patrimoniale; il passaggio della competenza per l'adozione delle misure di prevenzione dal tribunale del capoluogo della provincia al tribunale del distretto; l'istituzione, in sede distrettuale, di sezioni o collegi giudicanti specializzati per le misure di prevenzione; l'introduzione di limiti di eccepibilità dell'incompetenza territoriale e della competenza dell'organo proponente la misura; le modifiche procedurali alla disciplina delle misure di prevenzione; la revisione della disciplina dell'amministrazione giudiziaria; la detagliata disciplina del controllo giudiziario dell'azienda; le norme sulla trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari; le disposizioni in tema di sgombero e liberazione di immobili sequestrati; le forme di sostegno volte a consentire la ripresa delle aziende sequestrate, la loro continuità produttiva e le misure a tutela dei lavoratori; la revisione della disciplina sulla tutela dei terzi di buona fede; la riorganizzazione e il potenziamento dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati, con competenza nell'amministrazione e destinazione dei beni solo dalla confisca di secondo grado; l'estensione della cd. confisca allargata e la sua assimilazione alla disciplina della confisca di prevenzione antimafia.

➤ la normativa in materia di collaboratori e testimoni 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 11 gennaio 2018, n. 6 (relativa ai testimoni di giustizia).

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 soffermò 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.

Pur a seguito di tale interpretazione giurisprudenziale, il termine entro cui il collaboratore è tenuto ad esporre le sue dichiarazioni è rimasto a lungo uno dei profili controversi della disciplina, che non prevede (in casi di particolare complessità) possa essere richiesta la proroga (dove in dottrina alcune proposte modificative, ferma restando la determinazione della durata della proroga e proceduralizzazione della richiesta: si rammenta che nelle indagini preliminari, la richiesta è formulata dal pubblico ministero al giudice delle indagini preliminari, che decide con decreto motivato).

Nella ricognizione resa dalla Cass. pen. Sez. II, Sent., (ud. 29/03/2022) 25-05-2022, n. 20375: "Sulla eccezione relativa alla inutilizzabilità delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia ai sensi e per gli effetti della L. n. 82 del 1991, art. 16-*quater*, comma 9, per essere state rese fuori dal contraddittorio oltre il termine di 180 giorni, non può che essere ribadito quanto affermato da questa Corte (Sez. 5, sentenza n. 53730 del 30/5/2018) che, in riferimento alla medesima eccezione proposta in fase cautelare, ha precisato: "Nondimeno manifestamente infondata è l'eccezione sollevata con riferimento alla violazione della L. n. 82 del 1991, art. 16-*quater*, comma 1, modificata dalla L. n. 45 del 2001, art. 14, da cui scaturirebbe l'inutilizzabilità delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia rese oltre il termine di 180 giorni. Le Sezioni Unite di questa Corte, con la sentenza n. 1149 del 25/09/2008, Magistris, Rv. 241882, hanno, infatti, enunciato il principio di diritto secondo il quale: 'Le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia oltre il termine di centottanta giorni dalla manifestazione della volontà di collaborare sono utilizzabili nella fase delle indagini preliminari, in particolare ai fini della emissione delle misure cautelari personali e reali, oltre che nell'udienza preliminare e nel giudizio

abbreviato'; sul punto si veda anche la recente sentenza di questa Corte (Sez. 1, Sentenza n. 54844 del 06/06/2018, Russo Rv. 274653 - 01) secondo cui "Sono pienamente utilizzabili nel giudizio abbreviato le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia oltre il termine di centottanta giorni dalla manifestazione della volontà di collaborare, atteso che la sanzione dell'inutilizzabilità prevista dal D.L. 15 gennaio 1991, n. 8, art. 16 quater, convertito nella L. 15 marzo 1991, n. 82, come modificata dalla L. 13 febbraio 2001, n. 45, art. 14, per le dichiarazioni successive a detto termine, riguarda esclusivamente la fase del dibattimento".

Infine, la legge 11 gennaio 2018, n. 6 (recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia") ha introdotto nell'ordinamento una normativa speciale integralmente dedicata ai testimoni di giustizia. Può dirsi, tale disciplina, filiatà da proposte giungenti proprio da una Commissione parlamentare d'inchiesta (nella XVII legislatura: Doc. XXIII, n. 4) la quale approvò (il 21 ottobre 2014) una relazione sulla revisione del sistema di protezione dei testimoni di giustizia.

La legge n. 6 del 2018 ha reso una definizione del testimone di giustizia (non appartenente, diversamente dal collaboratore di giustizia, ad organizzazione criminale, ed in grado tuttavia di fornire un specifico apporto alle indagini, donde l'esigenza di un'apposita protezione dai gruppi criminali) più puntuale, ancorata a parametri più stringenti quanto a: qualità delle dichiarazioni; posizione di terzietà rispetto al contesto ed ai fatti denunciati; effettività e gravità e concretezza del pericolo da cui sia minacciato. Così il testimone di giustizia rende dichiarazioni dotate di fondata attendibilità intrinseca (innanzi bastava la semplice attendibilità) e rilevanti per le indagini o il giudizio, anche indipendentemente dal loro esito (per le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, invece, è sì richiesta l'attendibilità intrinseca, cui deve però aggiungersi la "notevole" importanza e il carattere di novità e completezza delle dichiarazioni).

Ancora, la legge del 2018 ha disciplinato una personalizzazione e gradualità delle misure di protezione (con preferenza per misure di tutela nella località di origine rispetto al trasferimento in località protetta adottato col programma di protezione); la possibilità per il testimone di godere di misure di sostegno economico anche nel luogo di residenza, in presenza di riduzione della capacità di reddito (innanzi garantite dal solo programma di protezione); l'introduzione di misure a salvaguardia dell'impresa del testimone; l'istituzione di una figura, il referente del testimone di giustizia, che garantisca a questi un riferimento certo nei rapporti con le istituzioni, assicurando assistenza al testimone; l'introduzione di un termine di durata massima delle misure.

Può valere infine rammentare come il tema della collaborazione di giustizia intersechi quello dell'accesso ai benefici penitenziari ed alla liberazione condizionale da parte di detenuti condannati per specifici reati, particolarmente gravi, e ritenuti tali da precludere l'accesso ai benefici stessi in assenza di collaborazione con la giustizia (c.d. reati ostativi, di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, legge sull'ordinamento penitenziario). Su tale materia reca disposizioni il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (si rinvia pertanto al relativo *dossier* dei Servizi Studi di Camera e Senato).

➤ la normativa di tutela delle vittime di estorsione e di usura;

Sono qui richiamate alcune fonti normative: la legge n. 108 del 1996; la legge n. 44 del 1999; il decreto-legge n. 225 del 2010; la legge n. 3 del 2012; il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 60 del 2014.

La legge 7 marzo 1996, n. 108 ha riscritto l'articolo 644 del codice penale, relativo all'usura (superando altresì la vicenda dell'articolo 11-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, come convertito dalla legge n. 356, che aveva introdotto nel codice penale l'articolo 644-*bis*, “usura impropria”). Il nuovo delitto di usura risulta articolato in due figure di reato: l'usura in astratto o legale (commi 1 e 3), l'usura in concreto (comma 3, capoverso) - fermo restando un intento di 'oggettivare' la fattispecie. Al contempo, la legge ha modificato l'articolo 1815 del codice civile, inserendovi un secondo comma per il quale, nel caso di interessi usurari, si ha nullità della clausola e non è dovuto alcun interesse (senza dunque sostituzione del tasso usurario con quello legale).

La legge 23 febbraio 1999, n. 44 ha dettato la disciplina per l'attribuzione di elargizioni in denaro a favore dei soggetti danneggiati da attività estorsive o vittime di richieste estorsive (nonché ad alcuni altri soggetti).

In seguito, il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura lì previsto, è stato unificato (dall'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225) con il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (di cui alla legge 22 dicembre 1999, n. 512). Ed il relativo regolamento è stato reso con il decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 60.

Una novellazione della disciplina è intervenuta con la legge 27 gennaio 2012, n. 3 (recante “Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovra-indebitamento”) il cui capo I reca appunto “Modifiche alla legislazione vigente in materia di usura e di estorsione”.

Queste le principali norme statali. In materia, peraltro, sussistono altresì normative regionali.

➤ la normativa in materia di tutela dei familiari delle vittime delle mafie;

“Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata” sono state dettate dalla legge 20 ottobre 1990, n. 302, la quale disciplina i casi di elargizioni, anche ai superstiti (successivamente è intervenuta una novellazione con l'articolo 2-*quinquies* del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, come convertito dalla legge n. 186 - a sua volta modificato dall'articolo 2, comma 21, della legge 15 luglio 2009, n. 94).

➤ l'applicazione degli articoli 4 e 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario agli imputati o condannati per delitto di tipo mafioso (anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni, è stata aggiunto della legge n. 99 del 2018, istitutiva della scorsa Commissione antimafia);

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 medesimo (*tra cui il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale*) o

comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in 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' (legge n. 663 del 1986), 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 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 quattro anni (anziché una durata non inferiore ad 1 anno e non superiore a due 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. È 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 legiferato, 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 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 per il reclamo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 146-*bis* delle norme di attuazione del codice di procedura penale, in materia di partecipazione al dibattimento a distanza.

L'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354) è stato introdotto dal decreto-legge n. 152 del 1991, e immediatamente modificato - dopo le stragi di Capaci e di via D'Amelio - dal decreto-legge n. 306 del 1992.

Esso differenzia il trattamento penitenziario dei condannati per reati di criminalità organizzata o altri gravi delitti, dal trattamento dei condannati 'comuni', subordinando l'accesso alle misure premiali e alternative previste dall'ordinamento penitenziario a determinate condizioni. In breve, introduce una presunzione di perdurante pericolosità per il condannato per i reati 'ostativi', il quale non collabori utilmente con la giustizia.

Tale presunzione comporta che, a causa della mancata rescissione dei collegamenti tra il condannato e la criminalità organizzata, le richieste del detenuto volte ad ottenere determinati benefici penitenziari e ad accedere alle misure alternative di detenzione debbano essere dichiarate inammissibili dal giudice di sorveglianza, senza poter essere oggetto di una decisione nel merito.

Tale norma è stata oggetto di interventi giurisprudenziali a livello sovra-nazionale e nazionale. In primo luogo, la sentenza 13 giugno 2019 n. 77633-16 della Corte europea dei diritti dell'uomo (resa nel caso "Viola contro Italia") ha stabilito che l'ergastolo ostativo viola il divieto di trattamenti degradanti e inumani e il generale rispetto della

dignità umana previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). In secondo luogo, la Corte Costituzionale ha sollecitato in più occasioni il legislatore affinché adeguasse il regime penitenziario ostativo alle garanzie previste in Costituzione a favore del detenuto e dell'uomo in generale. Con una prima decisione (sentenza n. 253 del 2019), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del divieto di accordare permessi premio, in caso di condanna alla pena dell'ergastolo per reati 'ostativi', sottolineando la necessità che il giudice, superando la presunzione assoluta di perdurante pericolosità nel caso di mancata collaborazione, possa in concreto valutare ed eventualmente valorizzare situazioni di sicuro ravvedimento. Con un altro intervento (ordinanza n. 97 del 2021) essa ha rimarcato una incompatibilità della disciplina dell'articolo 4-*bis* con particolare riferimento all'articolo 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui quello individua nella collaborazione con la giustizia l'unica via possibile per ottenere i benefici penitenziari. La Corte ha così mosso una monitoria sollecitazione al Parlamento a riformare la disciplina dell'ergastolo ostativo.

La Commissione antimafia della scorsa XVIII legislatura si è soffermata in più occasioni sulle conseguenze della giurisprudenza costituzionale in ordine all'istituto di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (Doc. XXIII, n. 3, approvato nella seduta del 20 maggio 2020, e n. 21, approvato nella seduta del 12 aprile 2022).

Dietro siffatte prementi indicazioni giurisprudenziali, è sopraggiunto il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162. Si rinvia al *dossier* dei Servizi Studi di Camera e Senato su quel provvedimento, circa i suoi primi tre articoli (peraltro, tra i requisiti richiesti per l'applicazione del qui novellato articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, vi si prevede che i detenuti perché possano accedere ai benefici non devono trovarsi nella condizione di sottoposizione al regime carcerario speciale di cui all'articolo 41-*bis*).

- l'acquisizione di informazioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari e delle strutture investigative competenti in materia di lotta alle mafie nonché sulle risorse umane e strumentali di cui essi dispongono;
- 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 nell'Unione europea;
- l'attuazione in materia di sistemi informativi e banche di dati in uso agli uffici giudiziari e alle Forze di polizia ai fini della prevenzione e del contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso;
- indagine sul rapporto tra mafia e politica, circa l'infiltrazione negli organi amministrativi, la selezione di candidature e gruppi dirigenti, l'incidenza nei successivi momenti storici su delitti e stragi di carattere politico-mafioso;

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), secondo rilevava la Commissione antimafia di quella legislatura (la XVI).

Dietro delega recata dalla menzionata legge n. 190 del 2012, è stato indi 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 medesima Commissione antimafia della XVI legislatura aveva varato un codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali (approvato nella seduta del 18 febbraio 2010; cfr. Doc. XXIII, n. 1, XVI legislatura; ma già prima, nella XV legislatura, cfr. Doc. XXIII, n. 1; ed ancora più indietro, cfr. Doc. XXIII, n. 30, X legislatura), quale documento ad adesione volontaria, con previsioni aventi 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: di questo rilevano in particolare l'articolo 58, *Cause ostative alla candidatura*, tra le quali figura la condanna definitiva per il delitto di associazione mafiosa, e l'articolo 59, *Sospensione e decadenza di diritto*).

Analogo codice di autoregolamentazione fu approvato dalla Commissione antimafia nelle successive XVII legislatura (approvato nella seduta del 23 settembre 2014: Doc. XXIII, n. 3) e XVIII legislatura (approvato nella seduta del 27 marzo 2019: Doc. XXIII, n. 1).

In base a tale codice di autoregolamentazione, partiti, formazioni politiche, movimenti e liste civiche aderenti si impegnano "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; 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 ai reati ivi previsti, consumati o tentati".

Vale rammentare come l'articolo 38-*bis*, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 abbia inteso introdurre nella legge n. 99 del 2018 istitutiva della scorsa Commissione antimafia una disposizione (che potrebbe essere traslata nelle leggi

istitutive venture) secondo cui i rappresentanti di partiti formazioni movimenti liste aderenti all'autoregolamentazione possono trasmettere alla Commissione medesima (con il consenso degli interessati) le liste delle candidature provvisorie per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nonché per le elezioni politiche nazionali, regionali, comunali e circoscrizionali (entro settantacinque giorni dallo svolgimento delle medesime elezioni). La Commissione verifica la sussistenza di eventuali condizioni ostative alle candidature ai sensi del citato codice di autoregolamentazione, con riguardo ai nominativi trasmessi nelle proposte di candidature provvisorie. Con un regolamento interno adottato dalla stessa Commissione sono disciplinate le modalità di controllo sulla selezione e sulle candidature, stabilendo in particolare: *a)* il regime di pubblicità della declaratoria di incompatibilità dei candidati con le disposizioni del codice di autoregolamentazione; *b)* la riservatezza sull'esito del controllo concernente le liste provvisorie di candidati; *c)* la celerità dei tempi affinché gli esiti dei controlli sulle liste provvisorie di candidati siano comunicati secondo modi e tempi tali da garantire alle formazioni e liste l'effettiva possibilità di modificare la composizione delle liste prima dello scadere dei termini di presentazione a pena di decadenza previsti dalla legislazione elettorale.

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 della Commissione antimafia della XVI legislatura (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, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo:
 - ✓ alle condotte corruttive, collusive o comunque illecite da parte delle associazioni mafiose;
 - ✓ all'estensione del suo radicamento in regioni diverse da quelle di suo tradizionale insediamento;
 - ✓ all'infiltrazione all'interno di associazioni massoniche o comunque di carattere segreto o riservato;
 - ✓ alla sua internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni in nuove forme di attività illecite (ad esempio il traffico internazionale di sostanze stupefacenti e di armi, lo sfruttamento di flussi migratori illegali, il commercio di opere d'arte).

Al profilo della penetrazione nel Nord e nel Centro Italia di mafia, camorra, 'ndrangheta, ampia attenzione era dedicata già dalla relazione conclusiva resa dalla Commissione antimafia della XVI legislatura (comunicata alle Presidenze il 6 febbraio 2013; cfr. il citato Doc. XXIII, n. 6: tomo I, pp. 61-206). Vi si evidenziava quanto estesa fosse oramai l'azione economica di quelle associazioni criminali nel Centro-Nord, tanto più in una congiuntura di difficoltà per l'altra economia, quella legale.

- Del pari, la Commissione antimafia della XVII legislatura nella sua relazione conclusiva, approvata nella seduta del 7 febbraio 2018 (Doc. XXIII, n. 38), si soffermava sull'espansione territoriale della presenza mafiosa (rilevando tra l'altro una dinamica di colonizzazione mafiosa del Nord, con la denotazione di una 'legge dei fortini').

- valutazione della penetrazione nel territorio nazionale, nelle sue modalità operative, delle mafie straniere e autoctone, tenendo conto delle specificità di ciascuna struttura mafiosa;
- 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 - dal controllo sul sistema dei sub-appalti, alla creazione di '*white list*' o '*black list*', al controllo e tracciabilità dei flussi finanziari (su cui è intervenuto l'articolo 3 della legge n. 136 del 2010, riveduto dal decreto-legge n. 187 di quell'anno), al dibattuto tema delle informative interdittive 'atipiche' (esse furono introdotte dall'articolo 1-*septies* del decreto-legge n. 629 del 1982, che le calibrava quali informative "su elementi di sospetto o comunque di rilievo", che il Prefetto trasmettesse alle amministrazioni affinché esse li valutassero entro la loro discrezionalità nel rilascio di titoli autorizzatori, concessori o abilitativi, per lo svolgimento di attività economiche) che peraltro potrebbe aver trovato una sua sedimentazione con la sentenza del Consiglio di Stato n. 6165 del 2019.

Nel suo insieme, è settore che, ad avviso di alcuni operatori auditi dalle Commissioni antimafia, si direbbe stretto tra iper-regolamentazione a monte, 'invasività' giudiziaria e più ancora arbitrale a valle.

Rimane che l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti sia una modalità operativa assai utilizzata da mafie duttilmente 'mimetizzate' entro gangli del sistema produttivo. Rimarcava la Commissione antimafia della XVII legislatura nella sua relazione conclusiva, approvata nella seduta del 7 febbraio 2018 (Doc. XXIII, n. 38, p. 171): "uno

dei principali terreni di incontro tra organizzazioni mafiose, politica e imprenditoria è rappresentato dal settore degli appalti pubblici. In ragione di presidi posti dalla normativa antimafia e dei controlli sulle imprese, oggi il *modus operandi* delle organizzazioni, finalizzato ad aggiudicarsi l'appalto, è divenuto quello di frapporre tra sé e l'amministrazione un terzo soggetto formalmente estraneo, una nuova società partecipata e amministrata da prestanome riconducibili alle famiglie malavitose, ma da loro formalmente distinta. Ciò viene attuato attraverso la costituzione di: società di capitali, per lo più nella forma di società a responsabilità limitata, sottocapitalizzate; società cooperative, appositamente costituite per l'esecuzione specifica di un lavoro, il cui punto di forza è rappresentato proprio dalla temporaneità della durata del rapporto, limitato nel tempo alla realizzazione dell'opera; raggruppamenti temporanei di impresa, costituiti per occultare la presenza di società direttamente riconducibili ai sodalizi criminali. Assume altresì rilievo la forma di infiltrazione nell'economia operata attraverso l'imposizione alle maggiori realtà imprenditoriali, anche di carattere nazionale (interlocutori privilegiati per l'aggiudicazione degli appalti in ragione della loro storia economico-lavorativa), di imprese legate ad associazioni criminali per l'esecuzione di piccoli lavori di subappalto". Così come un'altra modalità è l'infiltrazione nei cantieri "nella forma della «intrusione fattuale»", consistente "nel controllo di fatto del cantiere e delle sue attività attraverso l'imposizione della presenza capillare e attiva dei propri uomini, specialmente nelle attività di movimento terra, o attraverso l'imposizione dell'impiego di manodopera irregolare".

- verifica dell'impatto negativo delle attività mafiose sul sistema produttivo;
- monitoraggio sul rapporto tra mafie ed informazione (anche con riferimento all'intimidazione di giornalisti);
- verifica della congruità della normativa contro l'accumulazione di patrimoni illeciti ed il riciclaggio, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie, alle reti di impresa, all'intestazione fittizia di beni e società, al sistema del gioco e delle scommesse;

Per quanto riguarda il diritto penale (nel codice penale figurano gli articoli 648, *Ricettazione*, 648-bis, *Riciclaggio*, 648-ter, *Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*, e 648-ter 1, *Autoriciclaggio*), la fattispecie del reato di riciclaggio è stata progressivamente affinata nel tempo. Tra i profili problematici dibattuti, era che secondo la legislazione l'autore del reato presupposto non potesse essere punito anche per il reato di riciclaggio. Rimaneva così sguarnito 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 (insita nel dettato dell'articolo 648-bis) era stata di ritenere che il disvalore giuridico inerente alla condotta di riciclaggio rimanesse assorbito da quello proprio del reato presupposto - donde una incompiutezza dell'ordito penalistico anti-riciclaggio, cui ha inteso dare soluzione la legge n. 186 del 2014, la quale ha introdotto il citato articolo

648-ter 1, prevedendo che l'autore del reato presupposto possa rispondere anche del reato di riciclaggio, così sanzionando la condotta ulteriore di impiego, sostituzione e trasformazione di denaro, beni o altre utilità provenienti dalla commissione del delitto presupposto in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative.

Su una tematica anch'essa vasta e complessa quale l'anti-riciclaggio (su cui incide altresì normativa comunitaria: cfr. la direttiva dell'Unione europea n. 843 del 30 maggio 2018, cd. quinta direttiva antiriciclaggio, recepita con decreto legislativo n. 125 del 2019), può 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.

Nella scorsa XVIII legislatura, la legge istitutiva della Commissione antimafia ha aggiunto ai suoi compiti la valutazione della congruità della normativa vigente altresì con riguardo - oltre che all'instestazione fittizia di beni e società collegate - al sistema lecito e illecito del gioco e delle scommesse. Può ricordarsi in proposito la sentenza n. 13795/2019 della II Sez. della Corte di Cassazione, secondo la quale è possibile ricondurre il gioco d'azzardo tra le "attività speculative" idonee a commettere il delitto di cui agli artt. 648- bis e 648-ter 1 del codice penale.

➤ 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. In anni recenti essa è stata potenziata nella dotazione organica (salita da trenta a duecento unità).

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede - nell'ambito della Missione 5 (Coesione e inclusione), Componente 3 (Interventi speciali per la coesione territoriale) - un investimento volto alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie.

Sulla sua scorta è intervenuto l'articolo 60-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Esso modifica la disciplina relativa alla destinazione dei beni immobili confiscati alla criminalità (articolo 48 del decreto legislativo n. 159 del 2011) sia consentendo di reimpiegare i proventi dell'utilizzo a fini di lucro del bene acquisito anche per il sostenimento delle spese di manutenzione straordinaria, sia chiarendo gli effetti della immediata esecutività del provvedimento di destinazione adottato dall'Agenzia sia disciplinando le conseguenze della revoca della destinazione del bene (onde il cespite rientri nella disponibilità dell'Agenzia).

Dalla Relazione per l'anno 2021 resa dall'Agenzia, si ricavano dati circa la dimensione del fenomeno. Gli immobili in gestione sono 19.255; quelli in confisca definitiva 12.318.

Per quanto riguarda le aziende ed i beni aziendali, l'Agenzia prospetta un approccio 'selettivo'. Si legge come "la vera sfida a cui è chiamata non solo l'Agenzia ma l'intera galassia dei soggetti, a vario titolo coinvolti nel sistema gestorio, sia quella di individuare percorsi che consentano di riportare *in bonis* quelle aziende che, in considerazione del

numero dei dipendenti, del valore del fatturato e della tipologia dell'attività, presentino elementi di tale vitalità da far desumere serie e concrete prospettive di prosecuzione dell'attività produttiva”.

Infatti “si deve sottolineare come il percorso di emersione e di rigenerazione sia del tutto impercorribile per una percentuale altissima di aziende. Nel panorama delle imprese sequestrate e confiscate una parte consistente, quella decisamente più cospicua, è, infatti, costituita da società del tutto asservite al disegno criminale, nel senso che erano pienamente strumentali alle attività illecite delle consorterie mafiose e finivano con l'essere delle loro, per così dire, mere proiezioni imprenditoriali. In altri termini, la loro ragione di esistere non aveva nulla a che vedere con le regole del mercato e dell'economia legale, ma era, invece, connessa a forme di riciclaggio di proventi illeciti, alla dissimulazione di attività illegali o a fornire a queste ultime un supporto logistico. Connotandosi, quindi, tali realtà per avere solo una parvenza di imprenditorialità, è evidente che il loro destino non può essere altro che quello di una rapida estinzione, come in effetti avviene, talora già dalla fase del sequestro. L'eliminazione di questi soggetti giuridici “inquinati” riverbera un effetto positivo sul mercato in tema di concorrenza tra imprese e, in generale, attrae risorse economiche aggiuntive per l'economia legale. A ciò si aggiunga che, spesso, ci si trova di fronte a soggetti economici che sono vere e proprie società “cartiere” o società “paravento”, oppure, in un'altra serie di casi, con oggettive, e talvolta insuperabili, difficoltà per la re-immissione nell'economia legale. Basti pensare alla molteplicità di micro-aziende, rette, prevalentemente, da società a responsabilità limitata unipersonale o aventi come soci i familiari del soggetto al quale è stata applicata la misura di prevenzione. Tali realtà si caratterizzano per una scarsa capitalizzazione e per un'assoluta mancanza di know-how, con una forte compromissione anche dei collaboratori e del personale dipendente, spesso determinata da vincoli parentali o dall'affiliazione criminale con il prevenuto”.

- verifica dell'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali, e cura dei rapporti con gli organismi istituiti a livello regionale e locale per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, al fine di approfondire l'analisi delle proposte da essi elaborate;
- esame della natura e delle caratteristiche storiche del movimento civile antimafia, nonché monitoraggio dell'attività svolta dalle associazioni di carattere nazionale o locale che operano per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche mappando le principali iniziative e pratiche educative realizzate dalla società civile e dalle associazioni attive nella diffusione della cultura antimafia e nel contrasto delle mafie;
- monitoraggio su tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosi negli enti locali, con particolare riguardo alla componente amministrativa, 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 similare [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; modifiche sono state recate altresì dal decreto-legge n. 113 del 2018).

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 similare 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”.

Lo scioglimento, secondo consolidato indirizzo giurisprudenziale, “non ha natura di provvedimento di tipo “sanzionatorio” ma preventivo, con eminente finalità di salvaguardia dell’amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all’influenza della criminalità organizzata e la possibilità di dare peso anche a situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell’esperienza, l’ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata (Consiglio di Stato, Sez. III, sent. 18 ottobre 2018, n. 5970).

Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, “lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell’art. 143 T.U.E.L. non si giustifica, necessariamente, solo a fronte del riscontro di una molteplicità di aree di compromissione e, correlativamente, di canali di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata di stampo “mafioso” nella vita dell’ente, potendo essere sufficiente a tale scopo, a seconda dei casi, anche l’individuazione di alcune situazioni, o anche di una sola, in cui si evidenzia l’asservimento dell’ente avvantaggio di simili sodalizi» (T.A.R. per il Lazio, Sez. Prima, sent. 4 agosto 2021, n. 9231).

Sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia si è soffermata la Commissione antimafia della scorsa XVIII legislatura, la quale approvava nella seduta del 26 aprile 2022 un'apposita relazione (Doc. XXIII, n. 22).

La relazione resa nel luglio 2022 dal Ministero dell'interno riferisce, con riferimento all'anno 2021, che sono stati 50 i Comuni interessati complessivamente da gestioni commissariali straordinarie (di questi, 16 oggetto di ripetuti provvedimenti dissolutori) conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Le commissioni straordinarie hanno gestito rispettivamente: 18 Comuni in Calabria, 16 in Sicilia, 8 in Puglia, 6 in Campania, 1 in Basilicata, 1 in Valle D’Aosta (per una popolazione complessiva di 893.544 abitanti).

A queste vanno aggiunte 2 commissioni straordinarie che hanno amministrato, rispettivamente, l’Asp di Reggio Calabria con un bacino di utenza di 553.861 abitanti e l’Asp. di Catanzaro con un bacino di utenza di 370.000 abitanti.

- esame della possibilità di impiegare nella lotta alle mafie, istituti e strumenti previsti dalla normativa per la lotta contro il terrorismo.

Questa 'voce' è stata introdotta nella scorsa XVIII legislatura, da quella legge istitutiva (n. 99 del 2018).

Un profilo di intersezione, tra la strumentazione antimafia ed antiterrorismo, è stato riannodato dal decreto-legge n. 7 del 2015, il quale ha attribuito il coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, al Procuratore nazionale antimafia, all'interno dell'ufficio giudiziario che ha assunto ormai la denominazione di Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo.

La legge n. 99 del 2018, istitutiva della Commissione antimafia nella scorsa legislatura, ha introdotto inoltre la previsione che la Commissione possa promuovere e valutare iniziative per una sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta contro le mafie e sulla memoria delle vittime, anche all'interno del sistema di istruzione e formazione.

Può ricordarsi come la legge 8 marzo 2017, n. 20 abbia previsto la “Istituzione della Giornata nazionale della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime delle mafie” (nella data del 21 marzo). La legge prevede iniziative volte alla sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alle mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie, al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche.

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 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, comma 1 del codice di procedura 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.

Invero, nelle 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) fu prevista un'ulteriore limitazione, ossia che la Commissione non

potesse adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e delle altre forme di comunicazione.

Tale formulazione non è stata ripresa nella scorsa XVIII legislatura dalla legge n. 99 del 2018.

La sua introduzione avvenne nel 2006, ed importò *navettes* del disegno di legge. Si giunse infatti alla definitiva formulazione attraverso passaggi successivi (da un aggravio procedurale - ossia l'approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti e la motivazione - inizialmente deliberato dalla Camera, al divieto *tout court* approvato dal Senato; indi da una formulazione non discosta dalla definitiva ma circoscrivente il divieto, per quanto riguardasse le comunicazioni, alle sole intercettazioni, deliberato dalla Camera, all'estensione a ogni forma di comunicazione, infine previsto dal Senato: e fu il dettato definitivo).

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".

La legge n. 99 del 2018 ha dettato alcune previsioni aggiuntive, rispetto alle leggi istitutive che l'avevano preceduta, in ordine ai compiti della Commissione.

Talune concernono l'applicazione del codice di auto-regolamentazione sulla formazione delle liste elettorali (v. *supra*).

Per questo riguardo, la Commissione può richiedere al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere le pertinenti informazioni, non coperte da segreto investigativo, contenute nei registri e nelle banche di dati di cui all'articolo 117, comma 2-*bis*, del codice di procedura penale.

L'articolo 117 ("Richiesta di copie di atti e di informazioni da parte del pubblico ministero"), comma 2-*bis*, prevede che il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle sue funzioni (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.

Può valere ricordare, ancora della legge n. 99 del 2018 istitutiva della scorsa Commissione antimafia, le disposizioni relative ad audizioni, richiesta di atti e documenti, segreto.

Riguardo alle 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.

Non è opponibile alla Commissione il segreto d'ufficio, per i fatti rientranti tra i suoi compiti.

La legge n. 99 del 2018 ha altresì disposto la non opponibilità, in nessun caso, per quei fatti, del segreto professionale e del segreto bancario (le leggi istitutive precedenti invece recavano la dicitura: “resta ferma la vigente disciplina in tema di segreto professionale e bancario”).

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

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, la 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.

Riguardo infine 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).

Sulle richieste ad essa rivolte, l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117, comma 2 del codice di procedura penale (è venuta a specificare la legge n. 99 del 2018, diversamente dalle leggi istitutive precedenti). Dunque essa provvede senza ritardo (e può rigettare la richiesta con decreto motivato).

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 esser rinnovato.

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

La 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 agevoli 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.