



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

11^a seduta: mercoledì 25 luglio 2018

Presidenza del presidente BORGHESI

I N D I C E

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

(689) *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Anzaldi; Dalila Nesci ed altri; Verini; Jole Santelli ed altri; Palazzotto ed altri

(6) GRASSO. – *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*

(173) MIRABELLI ed altri. – *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta*

sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

(314) VITALI. – *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno della mafia e alle altre associazioni criminali similari*

(503) GIARRUSSO ed altri. – *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, anche straniere*

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 3, 8

GIARRUSSO (M5S), relatore 3

VITALI (FI-BP) 8

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier: L-SP; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-Leu; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Santangelo.

I lavori hanno inizio alle ore 12,25.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

(689) Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Anzaldi; Dalila Nesci ed altri; Verini; Jole Santelli ed altri; Palazzotto ed altri

(6) GRASSO. – Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

(173) MIRABELLI ed altri. – Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

(314) VITALI. – Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno della mafia e alle altre associazioni criminali similari

(503) GIARRUSSO ed altri. – Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, anche straniere
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge nn. 689, 6, 173, 314 e 503.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Giarrusso.

GIARRUSSO, *relatore*. Signor Presidente, il testo approvato dalla Camera istituisce, per la durata della XVIII legislatura, una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali similari, anche straniere. L'articolato, pur ricalcando nell'impianto generale e in gran parte della formulazione la legge istitutiva della Commissione antimafia approvata nella XVII legislatura, vi introduce alcune modifiche, che riprendono diverse proposte contenute nella relazione conclusiva approvata dalla precedente Commissione antimafia alla fine della XVII legislatura, il 7 febbraio 2018. Le principali innovazioni sono riconducibili, in particolare, all'individuazione di ulteriori ambiti di indagine rispetto a quelli della legge n. 87 del 2013; al rafforzamento dei poteri della Commissione, anche in relazione alle attività di promozione della cultura della legalità; al superamento del rinnovo biennale della Commissione.

Per quanto riguarda il primo profilo, ossia i compiti della Commissione, la proposta di legge prevede l'ampliamento dell'oggetto dell'inchiesta a diversi nuovi argomenti, tra cui: la tutela delle vittime di estorsione e usura; la tutela dei familiari delle vittime delle mafie; il monitoraggio

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

Relativamente ai poteri della Commissione si dà facoltà di adottare iniziative volte ad aumentare la sensibilizzazione e la partecipazione della cittadinanza sui temi della lotta alle mafie e della cultura della legalità. Inoltre, si ridefiniscono i limiti posti in capo alla Commissione, superando la previsione della legge n. 87 del 2013, che non consentiva di adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione. Restano fermi i limiti per la Commissione relativi ai provvedimenti attinenti alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo dei testimoni. Infine, si supera l'obbligo di rinnovo biennale della Commissione (che quindi svolgerà la sua attività per l'intera legislatura).

L'articolo 1 della proposta di legge reca l'istituzione della Commissione e la definizione dell'oggetto dell'inchiesta, dei compiti e dei poteri della Commissione. Per quanto riguarda l'oggetto dell'inchiesta, la proposta di legge prevede (articolo 1, commi 1 e 4) che i compiti previsti dalla legge siano attribuiti alla Commissione per indagare sul fenomeno delle mafie, anche con riguardo alle altre associazioni criminali, comunque denominate, alle mafie straniere, alle organizzazioni di natura transnazionale e a tutte le organizzazioni criminali di tipo mafioso ai sensi dell'articolo 416-*bis* del codice penale. Per quanto riguarda i compiti indicati nell'articolo 1, molti coincidono – con qualche modifica – con quelli della legge n. 87 del 2013: verificare l'attuazione delle disposizioni di legge adottate contro la criminalità organizzata; accertare la congruità della legislazione vigente, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie; accertare e valutare le tendenze e i mutamenti in atto nell'ambito della criminalità di tipo mafioso, anche con riferimento a processi di internazionalizzazione e al ruolo della criminalità nella promozione e nello sfruttamento dei flussi migratori illegali; indagare sul rapporto tra mafia e politica, anche riguardo alla sua articolazione territoriale e ai delitti e alle stragi di carattere politico-mafioso; indagare sulle forme di accumulazione di patrimoni illeciti e sul fenomeno del riciclaggio; accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti pubblici e nel contempo esaminare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto di tali fenomeni; esaminare l'impatto negativo derivante al sistema produttivo, bancario e finanziario, e la trasparenza della gestione delle risorse pubbliche; svolgere un monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione da parte della criminalità di tipo mafioso negli

enti locali; riferire alle Camere al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque con una relazione annuale.

Il testo in esame introduce nuove finalità: verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle disposizioni in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura; verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle disposizioni in materia di tutela dei familiari delle vittime delle mafie; estendere l'attuazione dell'applicazione del regime carcerario, anche con riferimento al monitoraggio delle scarcerazioni; verificare l'adeguatezza e la congruità della normativa vigente e della sua attuazione in materia di sistemi informativi e banche di dati in uso agli uffici giudiziari e alle Forze di polizia; estendere l'indagine sul rapporto tra mafia e politica, con riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, anche in relazione al codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione antimafia nella XVII legislatura e ivi approvato; estendere l'analisi delle nuove tendenze e dei mutamenti in atto nell'ambito della criminalità di tipo mafioso anche ai seguenti ulteriori ambiti: condotte corruttive o collusive; infiltrazioni all'interno di associazioni massoniche o a carattere segreto; traffico di stupefacenti e di armi e commercio di opere d'arte; programmare un'attività volta a contrastare, monitorare e valutare il rapporto tra le mafie e l'informazione, con particolare riferimento alle diverse forme in cui si manifesta la violenza o l'intimidazione nei confronti dei giornalisti; estendere la valutazione della normativa in materia di riciclaggio anche in relazione all'intestazione fittizia di beni e al sistema lecito e illecito del gioco e delle scommesse; esaminare la natura e le caratteristiche storiche del movimento civile antimafia e monitorare l'attività svolta dalle associazioni di carattere nazionale o locale che operano per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso; procedere alla mappatura delle iniziative e delle pratiche educative; esaminare la possibilità di impiegare istituti e strumenti previsti dalla normativa in materia di lotta contro il terrorismo ai fini del contrasto delle mafie. Si tratta di compiti che riprendono in gran parte le indicazioni emerse nel corso dei lavori della Commissione antimafia della XVII legislatura e che sono stati formalizzati nella sua relazione conclusiva, dove si auspicava che, in sede di discussione della nuova legge istitutiva, se ne valutasse l'introduzione.

Con riferimento ai poteri della Commissione, si prevede che la Commissione non possa adottare, ad eccezione dell'accompagnamento coattivo dei testimoni, provvedimenti attinenti alla libertà personale. La Commissione (articolo 1, comma 3) ha la facoltà di promuovere la realizzazione e di valutare l'efficacia delle iniziative per la sensibilizzazione del pubblico sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta contro le mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie, anche in relazione all'attuazione della legge 8 marzo 2017, n. 20, che ha individuato nel 21 marzo la Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie, allo scopo di creare e valorizzare percorsi specifici all'interno del sistema pubblico di istruzione.

Inoltre, la Commissione può promuovere forme di comunicazione e divulgazione circa gli esiti del monitoraggio delle attività civili e delle pratiche educative antimafia svolte in campo nazionale e locale, fermo restando l'obbligo di riserbo per gli atti coperti da segreto. Tra i compiti la Camera ha introdotto quello di acquisire informazioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari e delle strutture investigative competenti in materia, nonché sulle risorse umane e strumentali di cui essi dispongono.

L'articolo 2 riguarda la composizione della Commissione. Viene confermato il numero di 50 componenti (25 senatori e 25 deputati), scelti dai Presidenti delle Camere tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. Analogamente a quanto stabilito dalla legge istitutiva della XVII legislatura, i componenti della Commissione sono tenuti a dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione antimafia con la Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, approvata nella seduta del 23 settembre 2014, e nelle eventuali determinazioni assunte dalla Commissione nel corso della XVIII legislatura. Qualora una delle situazioni previste nel codice di autoregolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, è previsto l'obbligo di informarne immediatamente il Presidente della Commissione, oltre che i Presidenti delle Camere. Ai fini dell'applicazione del codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, di cui al comma 1, lettera *h*), 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.

Il testo non prevede il rinnovo biennale della Commissione. La proposta di legge prevede le medesime modalità di costituzione e di formazione dell'Ufficio di presidenza già stabilite dalla legge n. 87 del 2013 e analoghe alla composizione degli Uffici di presidenza delle Commissioni permanenti. L'articolo 3 conferma la possibilità per la Commissione di costituire uno o più comitati. L'articolo 4 disciplina le audizioni a testimonianza in maniera analoga con quanto stabilito nella XVII legislatura, mantenendo ferme le competenze dell'autorità giudiziaria.

In tema di segreto si richiama, per il segreto di Stato, l'applicazione della normativa dettata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso è opponibile il segreto d'ufficio e, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, il segreto professionale e il segreto bancario. L'articolo 5 precisa ulteriormente i poteri della Commissione in merito alla richiesta di atti e documenti in maniera analoga alla legge istitutiva della Commissione nella scorsa legislatura. L'articolo 7 demanda al regolamento interno l'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione, da approvare prima dell'avvio delle attività di inchiesta. Viene affermato il principio della pubblicità delle sedute e confermata la previsione di un

tetto massimo di collaboratori, da definirsi con il regolamento interno. L'autorizzazione di spesa, prevista dall'articolo 7, comma 5, è pari a 100.000 euro per il 2018 e a 300.000 euro per ciascun anno successivo. I Presidenti del Senato e della Camera, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze.

Passo quindi a illustrare brevemente e per sommi capi altri quattro disegni di legge relativi all'istituzione di una Commissione antimafia nella legislatura in corso, limitandomi a evidenziare, per cenni, le variazioni rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati.

Il disegno di legge n. 6, proposto dal senatore Grasso, e il disegno di legge n. 503, a mia prima firma, pongono specifica attenzione alla valorizzazione della funzione consultiva della Commissione nell'ambito del procedimento legislativo. Attribuiscono infatti alla Commissione la facoltà di richiedere al Governo una relazione di valutazione dell'impatto che specifici progetti di legge in discussione possono rivestire con riguardo alle politiche di contrasto delle organizzazioni criminali. Analoga relazione può essere richiesta all'Autorità nazionale anticorruzione, con riferimento alla difesa degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi. In merito al fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli enti locali, si disciplinano diverse forme di interlocuzione con il Governo, allo scopo di consentire un costante monitoraggio a livello parlamentare anche dell'azione di ripristino della legalità svolta dai commissari straordinari. Le due proposte attribuiscono, altresì, alla Commissione il parere sulla proposta di nomina del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. Il disegno di legge n. 6, inoltre, riduce a 40 il numero dei componenti della Commissione (20 senatori e 20 deputati), affidando la scelta del Presidente a un'intesa tra i Presidenti delle due Camere.

Il disegno di legge n. 503, a mia prima firma, prevede altresì un richiamo all'articolo 68 della Costituzione, volto a superare i problemi che si erano posti durante la XVII legislatura all'operato della Commissione antimafia, allorché la Commissione antimafia, presieduta dall'onorevole Bindi, dispose il sequestro degli elenchi degli appartenenti alla massoneria della Sicilia e della Calabria. In quel frangente, pervennero alla Commissione numerosi pareri *pro veritate*, proposti proprio dalle logge interessate al sequestro degli atti, che facevano riferimento a un'interpretazione normativa data da una sentenza della Cassazione del 1983, che escludeva, per i membri delle Commissioni di inchiesta, la copertura delle guarentigie previste dall'articolo 68 della Costituzione, fattispecie particolarmente grave, perché avrebbe esposto i membri delle Commissioni di inchiesta alle azioni civili di risarcimento del danno, anche per i pareri e gli atti posti in essere nell'esercizio delle funzioni. Fattispecie gravissima, che ha comportato nei fatti una paralisi dell'attività nei confronti delle inda-

gini sulle logge massoniche e ha comportato la segretazione degli atti addirittura nei confronti dei membri della stessa Commissione.

Il disegno di legge n. 173, d'iniziativa del senatore Mirabelli e altri, riproduce il dettato della legge istitutiva della scorsa legislatura. Il disegno di legge n. 314, d'iniziativa del senatore Vitali, confermando la scelta compiuta nelle passate legislature, prevede il rinnovo della Commissione dopo il primo biennio dalla sua costituzione.

Propongo quindi che tali disegni di legge siano trattati congiuntamente al provvedimento approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito. Dichiaro aperta la discussione generale.

VITALI (*FI-BP*). Signor Presidente, intervengo per esprimere la posizione del nostro Gruppo, che è assolutamente favorevole alla costituzione della Commissione antimafia, nel solco di un'esperienza ormai pluriennale e nella consapevolezza della necessità di adottare e varare tempestivamente questa legge per non creare vuoti operativi e per continuare il lavoro di impegno e attenzionamento di tali fenomeni, soprattutto al fine di studiare gli aspetti nuovi della criminalità organizzata che ormai cerca di assuefarsi alle diverse situazioni territoriali, economiche e sociali.

Credo che la Commissione antimafia non debba essere né un organo giurisdizionale, né di indagine parallela rispetto a quella, costituzionalmente prevista, svolta dalla magistratura, ma credo che debba essere un organismo di collaborazione finalizzato a far tesoro dei rapporti, delle valutazioni e delle segnalazioni che provengono dalle istituzioni preposte a reprimere e debellare il fenomeno. Essa può dare un contributo importantissimo, soprattutto nella produzione legislativa, avendo un rapporto privilegiato con i magistrati e con le Forze di polizia, impegnati in prima linea.

Se la Commissione antimafia vuole adempiere anche a un'attività di prevenzione e di ausilio ai metodi di contrasto a tutte le forme di criminalità e di inquinamento della politica e dei settori sociali, credo che grande attenzione debba essere prestata alle esigenze e alle richieste che provengono dagli operatori: parliamo di operatori di un settore specifico, che, operando in prima linea, probabilmente hanno raggiunto, prima e meglio del legislatore, una sensibilità tale da poter suggerire i migliori percorsi per agevolare l'attività dei commissari. Se questa sarà la prerogativa della prossima Commissione antimafia, renderemo sicuramente un servizio importante al Paese.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Propongo che il disegno di legge n. 689, approvato dalla Camera dei deputati, sia adottato come testo base per il seguito della discussione. Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prendendo atto che il provvedimento è stato inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea per martedì 1° agosto, ove concluso dalla Com-

missione, propongo di fissare alle ore 17 di oggi, mercoledì 25 luglio, il termine per la presentazione di eventuali emendamenti, da riferire al disegno di legge n. 689, adottato come testo base per il seguito della discussione. Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio il seguito della discussione dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,45.

