

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 309

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DI LELLO FINUOLI, RUSSO SPENA,
SODANO, BOCCIA Maria Luisa, ALBONETTI, ALFONZI,
ALLOCCA, BONADONNA, BRISCA MENAPACE, CAPELLI,
CAPRILI, CONFALONIERI, DEL ROIO, EMPRIN, GAGLIARDI,
GIANNINI, GRASSI, LIOTTA, MALABARBA, MARTONE,
NARDINI, PALERMO, TECCE, TURIGLIATTO, VALPIANA,
VANO e ZUCCHERINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 2006

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul
fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare

ONOREVOLI SENATORI. - Rifondazione comunista ritiene di grande rilievo l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno della mafia e alle altre associazioni criminali similari per la durata della XV legislatura a norma dell'articolo 82 della Costituzione.

Nella storia dell'Italia repubblicana hanno già operato dal 1962 ad oggi, sette Commissioni parlamentari che - valendosi di poteri variamente definiti dalle rispettive leggi istitutive - hanno posto al centro delle proprie indagini e delle proprie iniziative il fenomeno della mafia, nelle sue diverse espressioni, nella sua morfologia, nei suoi collegamenti con la vita sociale e politica.

La prima Commissione antimafia fu istituita nel dicembre 1962 (legge 20 dicembre 1962, n. 1720) e terminò i suoi lavori nei primi mesi del 1976. Essa aveva essenzialmente il compito di «proporre le misure necessarie a reprimere le manifestazioni e ad eliminare le cause» della mafia. I suoi lavori trovarono una conclusione dopo quattordici anni di attività, non avendo la legge fissato un termine finale.

La seconda Commissione antimafia fu istituita nel settembre 1982 dalla cosiddetta «legge Rognoni-La Torre» (legge 13 settembre 1982, n. 646). Essa non aveva poteri d'inchiesta e le fu attribuito il compito di verificare l'attuazione delle leggi antimafia, di accertare la congruità della normativa e della conseguente azione dei pubblici poteri, di suggerire al Parlamento misure legislative ed amministrative. I suoi lavori terminarono nel 1987, con lo scadere della IX legislatura.

La terza Commissione antimafia venne istituita nel marzo 1988 (legge 23 marzo 1988, n. 94).

Aveva poteri d'inchiesta e terminò i suoi lavori con la fine della legislatura nel 1992.

La quarta Commissione antimafia, istituita nell'agosto 1992, con poteri d'inchiesta (decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356), ha svolto i suoi lavori per circa sedici mesi e li ha conclusi alla fine della XI legislatura.

La quinta Commissione antimafia, istituita nel giugno 1994 (legge 30 giugno 1994, n. 430) ha svolto i suoi lavori per la durata della XII legislatura.

La sesta Commissione è stata istituita con la legge 1° ottobre 1996, n. 509, ed ha compiuto importanti passi avanti nella lotta alla criminalità organizzata nella XIII legislatura.

L'ultima Commissione è stata istituita con la legge 19 ottobre 2001, n. 386, ed ha concluso i lavori al termine della XIV legislatura.

Negli stessi anni in cui ciascuna di queste Commissioni ha preso vita ed ha adempiuto i propri compiti il fenomeno mafioso ha subito profonde modificazioni. È cambiata la natura dei suoi rapporti con la società e con le istituzioni, si è accresciuto il volume degli affari gestiti o controllati dalle grandi organizzazioni criminali; sono cambiati i rispettivi gruppi dirigenti, l'attacco alla legalità è divenuto più duro ed insidioso, assumendo un carattere eversivo, anche se cominciano ad essere colti alcuni importanti successi grazie al rinnovato impegno delle istituzioni.

Le Commissioni hanno acquisito un ampio patrimonio conoscitivo. Negli anni '60 e '70 ciò è avvenuto in una situazione nella quale il contributo di accertamento della verità proveniente dall'autorità giudiziaria era assai scarso. Dall'inizio degli anni '80 in avanti la situazione è cambiata. È stata l'iniziativa giudiziaria ad imprimere una svolta ed è storicamente di grande rilievo il ruolo svolto dal *pool* antimafia dell'ufficio istruzione presso il tribunale di Palermo. Nell'ordinanza di rin-

vio a giudizio del cosiddetto maxiprocesso, depositata l'8 novembre 1985, i giudici istruttori di Palermo avvertirono l'esigenza di dedicare molte pagine, in apertura del provvedimento, alla descrizione specifica del fenomeno «Cosa nostra», non sufficientemente conosciuto. Una Commissione antimafia si era costituita, come detto, nel 1982, dopo un vuoto di sei anni, e per i suoi lavori il contributo della magistratura inquirente di Palermo fu in quegli anni un punto di riferimento essenziale.

Nelle Commissioni che hanno operato durante gli anni '80 vi è stato un fortissimo sviluppo dell'attività propositiva specialmente durante il periodo 1988-1992: negli stessi anni in cui l'attività giudiziaria subiva battute di arresto, a cominciare dallo smantellamento del *pool* antimafia di Palermo.

Infine, la Commissione antimafia istituita nella XI legislatura ha svolto una importante attività, nonostante il breve periodo in cui ha operato, conseguendo risultati assai rilevanti, sia sul terreno delle conoscenze sia su quello delle proposte. Per la prima volta il tema delle connessioni tra le organizzazioni mafiose ed il sistema politico-istituzionale è stato messo a fuoco compiutamente. Sono state approvate, a larghissima maggioranza, due relazioni: la prima sul fenomeno «Cosa nostra», la seconda su quello della camorra, ponendone in luce le interrelazioni. In esse tra l'altro, la valutazione relativa alle responsabilità politiche veniva rigorosamente distinta dall'accertamento di specifiche responsabilità penali, e ciò contribuiva ad una impostazione più corretta dell'analisi e del giudizio sulle forme diffuse di debolezza istituzionale e di degenerazione della politica che hanno favorito i poteri mafiosi.

Si tratta di un lavoro che occorre proseguire con continuità, approfondendo le conoscenze finora raggiunte, aggiornando l'analisi e soprattutto verificando la funzionalità degli strumenti istituzionali da impiegare nell'a-

zione di contrasto contro la mafia nella prevenzione delle attività criminali e della illegalità.

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

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

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

L'articolo 2 definisce la composizione della Commissione e le modalità dell'elezione del presidente, di due vicepresidenti e di due segretari da parte della Commissione, a scrutinio segreto.

L'articolo 3 regola le audizioni e le testimonianze rese davanti alla Commissione.

Gli articoli 4 e 5 disciplinano la materia relativa agli atti e documenti che interessano

il lavoro della Commissione, i vincoli di segretezza ai quali tali documenti possono essere assoggettati e l'obbligo di rispettare la segretezza, che incombe sui componenti la Commissione, sui funzionari, sul personale addetto, sui collaboratori.

L'articolo 6 regola l'organizzazione interna della Commissione, compresa la previsione dell'informatizzazione e della pubblicazione dei documenti prodotti.

L'articolo 7 stabilisce l'immediata entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti)

1. È istituita, per la durata della XV legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso di cui all'articolo 416-bis del codice penale nonché sulle similari associazioni criminali, anche di matrice straniera, che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico e istituzionale, con i seguenti compiti:

a) verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento in materia di criminalità organizzata di tipo mafioso e similari;

b) verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, e della legge 13 febbraio 2001, n. 45, riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, e promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia;

c) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente effettiva applicazione della stessa da parte pubblici poteri, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività cri-

minimali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria;

d) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva, nonché ai processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente e i patrimoni;

e) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti, dei servizi pubblici o di pubblico interesse comunque gestiti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi individuando le diverse forme di inquinamento mafioso e le specifiche modalità di interferenza illecita in ordine al complessivo sistema normativo che regola gli appalti e le opere pubbliche;

f) verificare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto alle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, al riciclaggio e all'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento della criminalità organizzata, nonché l'effettiva applicazione della stessa, l'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria;

g) verificare l'adeguatezza delle norme sulle misure di prevenzione patrimoniale, sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo, proponendo le misure idonee a renderle più efficaci;

h) consultare le realtà associative, a carattere nazionale o locale, che più significativamente operano contro le attività specifiche

delle organizzazioni criminali di tipo mafioso;

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

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

3. La Commissione può organizzare i propri lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui all'articolo 6.

Art. 2.

(Composizione e presidenza della Commissione)

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

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

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

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

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

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

Art. 3.

(Audizioni e testimonianze)

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

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. In nessun caso per i fatti rientranti nei compiti della Commissione può essere opposto il segreto di Stato o il segreto di ufficio.

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

4. Gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla Commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni.

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

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

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

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

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

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

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

Art. 5.

(Segreto)

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e tutte le altre persone che collaborano con la Commissione o compiono o concorrono a compiere atti di inchiesta oppure di tali atti vengono a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 2 e 6.

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

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

Art. 6.

(Organizzazione interna)

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

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

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Ai fini dell'opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie e di polizia, la Commissione può avvalersi anche dell'apporto di almeno un magistrato e un dirigente dell'Amministrazione dell'interno, autorizzati, con il loro consenso, rispettivamente dal Consiglio superiore della magistratura e dal Ministro dell'interno su richiesta del presidente della Commissione.

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

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

cura la informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

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

