

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori ARLACCHI, PELLEGRINO, SALVI,  
VILLONE, GUERZONI, D’ALESSANDRO, PRISCO, PASSIGLI,  
PARDINI, BESOSTRI, SCIVOLETTO, FIGURELLI, BERTONI, DE  
ZULUETA, SMURAGLIA e CALVI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GIUGNO 1996**

---

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta  
sulle problematiche relative al fenomeno della mafia e alle  
altre associazioni criminali similari

---

**INDICE**

|                        |             |   |
|------------------------|-------------|---|
| Relazione .....        | <i>Pag.</i> | 3 |
| Disegno di legge ..... | »           | 5 |

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

Nella storia dell'Italia repubblicana hanno già operato, dal 1962 ad oggi, cinque Commissioni parlamentari che - valendosi di poteri variamente definiti dalle rispettive leggi istitutive - hanno posto al centro delle proprie indagini e dalle 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 così detta «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 (de-

creto-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.

Negli stessi anni in cui ciascuna di queste Commissioni ha preso vita ed ha adempito 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 rinvio a giudizio del così detto maxiprocesso, depositata l'8 novembre 1985, i giudici istruttori di Palermo avvertirono l'esigenza di dedicare molte pagine, in apertura del provvedimento, per la descrizione specifica del fenomeno «Cosa nostra», non sufficientemente conosciuto. Una Commissione antimafia si era costituita 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 quadriennio 1988-1992: negli stessi anni in cui l'attività giudiziaria subiva battute di arresto, a cominciare dallo smantellamento del *pool* animafia 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'azione di contrasto contro la mafia, nella prevenzione delle attività criminali e della illegalità.

Presentiamo all'inizio della XIII 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 legi-

slatura, noi proponiamo che essa abbia il carattere di un 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; 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, la elezione del presidente, di due vicepresidenti e di due segretari, da parte della Commissione a scrutinio segreto.

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

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

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

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

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

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Commissione parlamentare di inchiesta)*

1. È istituita, per la durata della XIII legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche relative al fenomeno della mafia e alle associazioni criminali simili con i seguenti compiti:

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

b) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria;

c) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni;

d) 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. Eguali compiti sono attribuiti alla commissione con riferimento alla camorra ed alle altre associazioni comunque localmente denominate, che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale.

## Art. 2.

*(Composizione della commissione)*

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

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla designazione dei suoi componenti, convocano la commissione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza.

3. L'Ufficio di Presidenza, composto da un presidente, due vicepresidenti e tre 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 abbiano ottenuto il maggior numero di voti. Nel caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano come deputato o senatore, e tra deputati e senatori di pari anzianità, il più anziano senatore.

4. Per la nomina, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei tre segretari, ciascun componente la commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti; nel caso di parità di voti si procede a norma del comma 3.

5. Le stesse disposizioni si applicano per le elezioni suppletive.

6. Dalla data della sua costituzione, la commissione è rinnovata ogni biennio e i suoi componenti possono essere riconfermati.

## Art. 3.

*(Organizzazione)*

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

## Art. 4.

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

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

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

## Art. 5.

*(Richiesta di atti e documenti)*

1. La commissione può richiedere, 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. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

2. Quando gli atti o documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti commissioni di inchiesta, detto segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria ed alla commissione di cui alla presente legge.

3. La commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 6.

*(Segreto)*

1. I componenti la commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la commissione o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 3.

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

3. Salvo che il fatto costituisca un 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 d'inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 7.

*(Organizzazione interna)*

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

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

3. La commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e



di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Ai fini dell'opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie e di polizia, la commissione si avvale dell'apporto di studiosi universitari, magistrati, dirigenti dell'Amministrazione dell'interno, delle finanze e del tesoro, designati di comune accordo dal Presidente della Commissione e dai ministri di riferimento.

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. La Commissione cura la informatizzazione e la pubblicazione dei documenti da essa prodotti nel corso della sua attività, nonchè dei documenti delle Commissioni precedenti.

6. Le spese per il funzionamento della commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.

#### Art. 8.

##### *(Entrata in vigore)*

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





