

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BOZZE
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XXIII
n. 37
(SEZ. XXIV)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

—————

SEZ. XXIV DELLA RELAZIONE FINALE

**RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE SUL TESTO DI UNA LEGGE
ISTITUTIVA DELLA PROSSIMA COMMISSIONE VOLTA AL CON-
TRASTO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA CON RIFERIMENTO
AI SUOI PROFILI FUNZIONALI, ORGANIZZATIVI E DI RELAZIONE
CON L'ORDINE GIUDIZIARIO**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **presidente MORRA**)

—————

SEZIONE XXIV

Raccomandazioni e proposte sul testo di una legge istitutiva della prossima Commissione volta al contrasto della criminalità organizzata, con riferimento ai suoi profili funzionali, organizzativi e di relazione con l'ordine giudiziario.

I.

Quale prima esigenza da affrontare per l'eventuale istituzione di una nuova Commissione di inchiesta Antimafia nel corso della XIX Legislatura, vi è certamente quella di riadeguare la composizione numerica a fronte della riduzione del numero dei componenti le Camere, determinata dalla legge costituzionale n.1 del 2020. Stante la complessità degli oggetti di indagine indicati nella legge istitutiva, si ritiene opportuno modificare la composizione istituendo un Collegio integrato con almeno 30 rappresentanti parlamentari.

La Commissione Antimafia della XVIII Legislatura rappresenta un *unicum* per aver istituito nel suo seno 24 Comitati, ciascuno dei quali demandato all'approfondimento di tematiche determinate attraverso il compimento di attività volta per volta delegata dall'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari.

L'istituzione dei Comitati, la cui attività si caratterizza per agilità, versatilità ed efficacia nell'espletamento di alcuni atti istruttori, è risultata particolarmente utile anche per far fronte agli effetti dell'emergenza pandemica permettendo alla Commissione di proseguire efficacemente il proprio operato.

L'attento coordinamento da parte dell'Ufficio di Presidenza è comunque riuscito ad assicurare il pieno raccordo dell'attività di ciascun Comitato con gli ambiti generali dell'inchiesta parlamentare e a garantire l'unitarietà degli indirizzi per il contrasto alla criminalità organizzata.

Il Regolamento interno adottato dalla Commissione resta fermo nel demandare ai Comitati una attività meramente servente nei confronti della Commissione plenaria. Di seguito si indicano le tracce normative che sottendono questo ruolo delle articolazioni minori istituite in seno alla Commissione bicamerale.

<... omissis ...>

2. I Comitati svolgono attività a carattere istruttorio per conto della Commissione. La Commissione può affidare ai Comitati, secondo quanto stabilito da apposito Regolamento, specifici compiti, relativamente ad oggetti determinati e, ove occorra, per un tempo limitato.

3. I Comitati non possono compiere atti che richiedano l'esercizio dei poteri propri dell'autorità giudiziaria. Essi riferiscono ogni qualvolta richiesto dalla Commissione o dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti di gruppo, in ordine alle risultanze della loro attività di

acquisizione conoscitiva. Gli atti formati e la documentazione raccolta sono acquisiti tra gli atti e i documenti relativi all'attività di inchiesta della Commissione. La partecipazione dei collaboratori esterni assegnati alle attività dei Comitati su decisione del Presidente, sentito l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti di gruppo alle riunioni dei Comitati è disposta dai coordinatori.

Da questo quadro si inferisce come la prassi della XVIII Legislatura suggerisca di mantenere saldo l'equilibrio delle prerogative dei Comitati attraverso il ruolo dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi. Tale prospettiva preserva l'equilibrio tra una virtuosa dislocazione delle competenze su base pluralistica (proprio attraverso i Comitati), e la difesa della unitarietà di indirizzo nella analisi e nelle acquisizioni sulla materia di pubblico interesse su cui si concentra la Commissione di inchiesta, in base all'articolo 82 della Costituzione repubblicana e secondo la legge istitutiva.

Quel che emerge dalla attività svolta nel corso della Legislatura è che i Comitati consentono di esaminare in profondità quelle inchieste e quegli oggetti di indagine che presentano profili di particolare complessità.

II.

Tratto caratterizzante la XVIII Legislatura è stato l'espletamento delle operazioni di verifica sulle liste di candidati presentate per le elezioni politiche nazionali, europee, regionali, comunali e circoscrizionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *i*) e dell'articolo 3, della legge n. 99 del 2018. Sull'esercizio di questa delicata funzione è intervenuta la modifica della legge istitutiva, con l'introduzione dei commi *3-bis* e *3-ter* operata dall'articolo *38-bis*, del d. l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

La Commissione ritiene, sulla scorta dei dati concernenti l'attività svolta e indicati nella parte di questa Relazione *dedicata all'attività svolta*, di svolgere alcune considerazioni a beneficio della redazione delle nuove norme che regoleranno il funzionamento della prossima Commissione Antimafia che eventualmente il XIX Parlamento repubblicano delibererà di istituire.

L'apprezzabile novella normativa ha senz'altro il merito di risolvere due problemi da sempre rilevati sia in sede di ricostruzione teorica sul potere di controllo della Commissione Antimafia sulle liste elettorali, sia nell'ambito della valutazione compiuta dai mezzi di stampa e, si vorrebbe dire, dall'intera comunità politica.

Infatti, l'introduzione di un controllo preventivo e su base volontaria dei requisiti di presentabilità dei candidati alle consultazioni elettorali presenta il vantaggio di poter intervenire con l'espunzione dalle liste dei candidati che non soddisfino i requisiti di legge e del Codice di autoregolamentazione per essere sottoposti alla competizione elettorale. Si tratta di un rimedio effettivo al pesante inconveniente previsto dal controllo che prende il via in seguito al deposito ufficiale delle liste. In effetti, come si

è rilevato per molti anni, l'attività che si risolve nella pubblicazione degli elenchi dei nominativi di candidati c.d. « impresentabili », finisce per plasmare l'attività della Commissione in chiave di mero controllo sanzionatorio di candidatura ex post. Gli attori politici, infatti, vengono messi in condizione di conoscere della inadeguatezza di uno o più dei propri candidati, quando non è più possibile operare sulla composizione delle liste. Così il sistema di controllo parlamentare finisce per risultare scarsamente efficace.

Il controllo preventivo evita che Gruppi, Partiti e Movimenti si trovino in condizione di impotenza, una volta emersa, « l'impresentabilità » di un candidato ⁽¹⁾ e contestualmente rende più agevoli e rapide le operazioni di controllo una volta presentate le liste.

Vi è poi l'ulteriore elemento critico che ha da sempre segnato il procedimento di controllo previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera *i*) e dell'articolo 3, della legge n. 99 del 2018. Esso concerne la complessa rete di collaborazioni che la Commissione deve guidare coinvolgendo nel procedimento di controllo la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, i Distretti di Corte d'Appello o le Prefetture per la trasmissione degli elenchi delle liste elettorali, nonché i singoli Uffici giudiziari per il seguito dei procedimenti eventualmente rilevanti per le operazioni di controllo.

Come è noto la cura di questi rapporti complessi deve essere effettuata in tempi ristrettissimi e contingentati, così da garantire la pubblicazione delle liste degli candidati posti in condizione di incompatibilità con le disposizioni del Codice di autoregolamentazione (e, per quanto di competenza, con la disciplina di legge) in tempo congruo prima dello svolgimento della consultazione elettorale per cui si procede.

Se il nuovo procedimento su base volontaria prendesse piede tra le forze politiche, questi inconvenienti potrebbero risolversi definitivamente o quanto meno ridursi in maniere apprezzabile.

In tale ottica, la Commissione si esprime con i seguenti auspici:

- a) che mediante mirate modifiche dell'apposito regolamento interno già varato dalla Commissione ⁽²⁾, si possa coordinare il procedimento di verifica eventuale e su base volontaria, con quello ordinario da tempo previsto tra le funzioni attribuite al Collegio inquirente dalla legge istitutiva;
- b) che dai Gruppi parlamentari e dai partecipanti alle consultazioni elettorali in generale, sia avvertita l'importanza – e non ultimo il vantaggio reputazionale – di ricorrere alla procedura di controllo su base volontaria;
- c) che nell'ottica di favorire la presa di consapevolezza di cui al punto precedente, la Commissione possa studiare o ideare apposite forme

⁽¹⁾ Il Codice di autoregolamentazione dispone, peraltro all'art. 3: « I partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che intendono presentare, come candidati alle elezioni di cui al comma 1 dell'articolo 1, cittadini che si trovino nelle condizioni previste dal medesimo articolo 1 devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al presente codice di autoregolamentazione. »

⁽²⁾ La Commissione, nella seduta del 5 agosto 2021, ha approvato il Regolamento sulla disciplina di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *i*) della l. n. 99 del 2018, sul controllo delle liste elettorali per le elezioni europee, nazionali, regionali, comunali e circoscrizionali, che è allegato alla presente Sezione della Relazione conclusiva.

di pubblicità perché si ricorra al controllo delle liste in via anticipata per il maggior numero possibile di candidati;

d) che, sempre ai fini che precedono, si possa dotare l'Ufficio della Commissione di inchiesta di un adeguato e specializzato nucleo di personale che possa far fronte alle richieste di controllo su singoli nominativi da svolgersi sulla base di richieste avanzate in tempo utile.

III.

Sul piano dei rapporti con l'Autorità giudiziaria e, in particolare, con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le Procure distrettuali, nel corso della Legislatura appena conclusasi, si è avuto modo di verificare la necessità di assestare alcune precisazioni circa la richiesta di atti da parte della Commissione inquirente e l'opponibilità espressa o tacita dell'interesse alla non ostensione di atti da parte dei singoli Uffici di Procura.

Richiamandosi al confronto svolto con il Procuratore nazionale Antimafia nel corso della seduta del 22 settembre 2021 che ha avuto origine, tra l'altro, in un intenso scambio di missive con taluni Uffici giudiziari, la Commissione ritiene opportuno prospettare alcuni accorgimenti capaci quanto meno di risolvere in anticipo incomprensioni di varia natura e che possono discendere dalle singole prospettive conoscitive e da angoli visuali non sempre completi da cui muovono la Commissione parlamentare da una parte, e gli Uffici requirenti dall'altra.

A tali fini:

a) è opportuno che le richieste di atti formati nell'ambito di procedimenti penali siano rivolte sempre ai vertici degli Uffici giudiziari e non direttamente alla Polizia giudiziaria, fermo restando comunque che un conto è il potere di formare nuovi atti e svolgere richieste su accadimenti storicamente rilevanti, altro è, invece, richiedere la condivisione di documenti che nel momento in cui vengono acquisiti, sono impiegati e trattati ancora dalla magistratura requirente;

b) per converso, non pare che la legge istitutiva distingua sul piano delle richieste acquisitive tra gli atti ricompresi nel fascicolo del Pubblico ministero e quelli poi transitati nel fascicolo del dibattimento. I primi è vero che non sono pubblici, né vengono di regola pubblicati, ma non per questo possono essere di per sé negati allo scrutinio e alla valutazione del collegio parlamentare inquirente;

c) consolidare la già proficua collaborazione con la direzione nazionale antimafia avvalendosi del suo ruolo di coordinamento poiché tale potere può rivelarsi di ausilio per evitare che la Commissione, non potendo conoscere le attività di coordinamento in corso possa avanzare richieste di acquisizione dagli effetti non sempre prevedibili.

Per converso, il Procuratore nazionale può rivelarsi interlocutore utile a vari fini:

c1) per svolgere le funzioni di tramite tra una Commissione di inchiesta e il suo Collegio successore nella Legislatura che segue nelle

eccezionali circostanze in cui attività della Commissione siano state svolte in raccordo con la Procura Nazionale Antimafia;

c2) al fine di ottenere una risposta completa e coerente da parte di più Uffici requirenti che, in ipotesi, siano investiti di richieste acquisitive, potendo essi offrire riscontri non coordinati;

c3) in tale prospettiva, si ritiene di suggerire di potenziare al massimo i rapporti di informazione e comunicazione tra la Commissione di inchiesta e la DNAA.

IV.

Circa il regime di pubblicità diretta dei lavori della Commissione, va rilevato che occorrerebbe superare la regola mediante la quale non è possibile far ricorso alla trasmissione via *web-tv* delle sedute nelle quali non è prevista la partecipazione di auditi.

In effetti tale regime si rivela penalizzante, con particolare riferimento alle sedute di proclamazione degli esiti della verifica effettuata sulle liste dei candidati alle elezioni sulla quale la Commissione effettua i controlli di cui già si è trattato analiticamente *sub* Par. II.

In linea generale, comunque, possono ben darsi circostanze in cui il sistema di pubblicità totale dei lavori merita di essere applicabile anche allorquando la Commissione si trovi a deliberare su relazioni tematiche o ad esaminare documenti o atti senza la presenza di terzi estranei.

Al fine di superare quella che appare oggi come un'incongruenza al generale sistema di pubblicità simultanea dei lavori della Commissione inquirente, occorrerebbe da un lato introdurre un'apposita disposizione facoltizzante nel regolamento sull'attività della Commissione; dall'altro sarebbe necessario rimuovere gli ostacoli di ordine pratico e tecnologico nella fruizione della *web-tv*, di cui va tenuta in conto, tuttavia, la scarsità relativa di disponibilità dei canali di trasmissione.

V.

Sul piano dell'acquisizione di interi comparti documentali, si fa rinvio a quanto illustrato nella Sezione XXIII, ove si offre conto della virtuosa esperienza relativa all'acquisizione del complesso degli atti giudiziari concernenti la strage di via dei Georgofili, messa a disposizione da parte dell'Associazione delle vittime di quell'evento stragista.

Sulla base di questa collaborazione, regolata mediante una apposita convenzione, la Commissione ritiene che si possa replicare l'esperienza che ha consentito da un lato di svolgere un'importante attività di informatizzazione di archivi e raccolte documentali, che taluni Uffici giudiziari hanno estrema difficoltà a preservare, curare e rendere consultabili su piattaforme informatiche. D'altro lato, l'opera di informatizzazione svolta dalla Commissione di inchiesta consente una corrispettiva acquisizione di interi patrimoni documentali, non di rado di notevole valore storico per il Parlamento repubblicano.

