



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori SCHIFANI, Giuseppe ESPOSITO, Paolo ROMANI e BRUNO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 MAGGIO 2013**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge che si propone 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 XVII legislatura, a norma dell'articolo 82 della Costituzione.

Nella storia dell'Italia repubblicana hanno già operato, dal 1962 ad oggi, otto 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 e 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 ter-

mini) 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.

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

Con la legge 19 ottobre 2001, n. 386, venne istituita ancora una Commissione che ha svolto i suoi lavori fino alla conclusione della XIV legislatura.

Nella XV legislatura la Commissione venne istituita con la legge 27 ottobre 2006, n. 277, frutto di un'ampia discussione svoltasi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica in cinque successive letture.

Giova evidenziare che nel testo approvato, derivante dall'unificazione di numerosi disegni di legge di iniziativa parlamentare, sono state introdotte numerose novità rispetto alla disciplina delle analoghe Commissioni istituite nelle passate legislature.

Nella XVI legislatura la Commissione venne istituita con la legge 4 agosto 2008, n. 132. La Commissione approvò, analogamente a quanto avvenne nella precedente legislatura, un «codice di autoregolamentazione». Il codice impegna i partiti, le forma-

zioni politiche e le liste civiche che lo sottoscriveranno a non presentare come candidati alle prossime elezioni regionali, dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, quanti sono stati colpiti da misure cautelari, non revocate né annullate, o che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive oppure siano stati condannati con sentenza anche non definitiva. Non potranno, quindi, essere candidate persone inquisite per associazione mafiosa, estorsione, usura, riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita, trasferimento fraudolento di valori, reati patrimoniali, traffico illecito di rifiuti e attività a carattere mafioso. Il codice prevede anche che i partiti che non intendano sottoscrivere il documento di autoregolamentazione ne rendano pubbliche le motivazioni. La motivazione di approvare un codice di autoregolamentazione risiede nell'aver la Commissione evidenziato che i dati sembrano confermare la tendenza del rapporto mafia-politica a stabilirsi e consolidarsi negli ambiti comunale e regionale per proiettarsi all'occorrenza, sul piano nazionale ed internazionale. Infatti, l'allora presidente della Commissione segnalava che nelle ultime amministrative quarantacinque candidature risultavano essere non opportune: alcuni soggetti risultavano tuttavia candidati in liste di «rilevanza nazionale» ed «eletti», altri stati presentati da liste civiche con «espliciti riferimenti a partiti nazionali» ed altri ancora «in liste civiche locali».

Il lavoro svolto dalle Commissioni d'inchiesta, nel corso degli anni, ha consentito quindi di conoscere meglio il fenomeno mafioso e l'organizzazione ad esso collegata, di assumere provvedimenti legislativi efficaci per contrastare la criminalità e di diffondere

maggiore consapevolezza e senso di responsabilità nelle istituzioni e nella società sulla pericolosità del fenomeno mafioso. Infatti, solo partendo da un'approfondita conoscenza del fenomeno, è possibile attivare strumenti di prevenzione, contrasto e repressione dei fenomeni criminali.

Negli stessi anni in cui ciascuna Commissione ha preso vita e ha adempiuto i propri compiti, il fenomeno mafioso ha subito profonde modificazioni. Come osservato in più occasioni, è cambiata la natura dei suoi rapporti con 18 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 e insidioso, assumendo un carattere eversivo, anche se si sono registrati alcuni importanti successi grazie al rinnovato impegno delle istituzioni.

Oggi, nel riproporre la istituzione della Commissione d'inchiesta, si vuole prendere atto dell'attività egregiamente svolta dalle Commissioni precedenti. 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.

Si presenta a pochi mesi dall'inizio della XVII legislatura questo disegno di legge e ci si adopererà 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.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere)*

1. È istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale, 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, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali;

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, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, 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) verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso;

d) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di

carattere normativo e amministrativo ritenute opportune 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 criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia a livello di Unione europea e promuovere accordi in sede internazionale;

e) 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, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, con particolare riguardo alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali, nonché approfondire, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali;

f) indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso;

g) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, le forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;

*h)* verificare l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà della iniziativa privata, di libera concorrenza nel mercato di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica comunitaria, statale e regionale finalizzata allo sviluppo e alla crescita e al sistema delle imprese;

*i)* verificare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento della criminalità organizzata mafiosa o simile, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie e alle reti d'impresa, nonché l'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria;

*l)* verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci;

*m)* verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio anche consultando le associazioni, a carattere nazionale o locale, che più significativamente operano nel settore del contrasto alle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso;

*n)* svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali;

o) 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. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. Eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere, o di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e a tutti i raggruppamenti criminali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, o che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico ed istituzionale.

## Art. 2.

### *(Composizione della Commissione)*

1. La Commissione è composta da 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 dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione approvato

nella seduta del 18 febbraio 2010, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare istituita con legge 4 agosto 2008, n. 132.

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. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore 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 della 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.

#### *(Comitati)*

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 a testimonianza)*

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. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto di ufficio.

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

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

## Art. 5.

*(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. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale 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. 6.

##### *(Segreto)*

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grade addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, 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 tutto 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. 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 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 di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

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

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro per l'anno 2013 e di 300.000 euro per ciascuno degli anni successivi e 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. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata di intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

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

Art. 8.

*(Entrata in vigore)*

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