



Istituzione della Commissione di inchiesta sulle mafie A.C. 303-A ed abb.

Dossier n° 24/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
26 gennaio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	303-A ed abb.
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	termine dell'esame in Commissione: 26 gennaio 2023

Contenuto

La proposta di legge in esame istituisce, per la durata della XIX Legislatura, una **Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**.

Per quanto riguarda la **denominazione** della Commissione, la proposta di legge mantiene quella adottata a partire dalla XVI Legislatura con la legge 132/2008 (e confermata nella XVII con la legge 87/2013 e nella XVIII con la legge 99/2018), quando per la prima volta è stato operato un mutamento nella denominazione, che rimanda alla volontà di allargare l'attività d'inchiesta parlamentare alle associazioni criminali anche **straniere** operanti sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'**ambito** di inchiesta, la proposta di legge riprende quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 99 del 2018, prevedendo che i compiti previsti dalla legge siano attribuiti alla Commissione anche con riguardo alle **altre associazioni criminali**, comunque denominate, alle **mafie straniere**, alle organizzazioni di **natura transnazionale** ai sensi dell'art. 3 della L. 146/2006 e a tutti i **raggruppamenti criminali di tipo mafioso** ai sensi dell'art. 416-*bis* (*Associazione di tipo mafioso*) del codice penale. Rispetto alla legge n. 99 del 2018 si specifica che si fa riferimento alle mafie straniere e transnazionali in **quanto operanti sul territorio nazionale (articolo 1, comma 7)**.

La L. 146/2006, di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale – adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001 – intende promuovere la cooperazione tra gli Stati per prevenire e combattere in maniera efficace il crimine organizzato transnazionale. In particolare, l'art. 3 definisce quale reato transnazionale il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché sia commesso in più di uno Stato; ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato.

Compiti

I **compiti** della Commissione sono indicati nell'**articolo 1** della proposta di legge.

La maggior parte di essi coincide, con qualche modifica, con quelli della legge 99/2018 e cioè:

- verificare l'**attuazione delle disposizioni di legge** adottate contro la **criminalità organizzata e la mafia** e, in particolare, quelle riguardanti le persone che **collaborano con la giustizia** e le persone che prestano testimonianza e quelle relative al **regime carcerario previsto** per le persone imputate o condannate per delitti di mafia, anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni, e promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia (comma 1, **lettere a), b) ed e)**; rispetto alla legge 99/2018, in sede referente è stato aggiunto il compito di verificare anche l'attuazione delle disposizioni in tema di lotta alla criminalità

Denominazione

Mafie straniere operanti sul territorio nazionale

Collaboratori di giustizia

Regime carcerario

organizzata, introdotti dal D.L. 152/1991, con particolare riguardo alle modifiche apportate a tale provvedimento dal D.L. 162/2022;

L'art. 2 del D.L. 162/2022 interviene sulla disciplina in materia di **liberazione condizionale** (comma 2 dell'articolo 2 del D.L. 152/1991) con riguardo, tra le altre cose, alle **condizioni di accesso** all'istituto da parte dei **condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostativi, non collaboranti**, di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario (L. 354/1975), delineando le **condizioni per l'accesso** ai benefici penitenziari nonché un peculiare **regime probatorio** e introducendo una nuova disciplina **procedimentale** per la concessione degli stessi; ciò anche a seguito del monito rivolto al legislatore dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 97 del 2021. Per approfondimenti si rinvia al tema-web [L'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i cd. reati ostativi](#).

Vittime di estorsione e usurae famialiari delle vittime della mafia

Mafie silenziose, mercatiste e massomafie

Mafia e politica

- verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle disposizioni in materia di tutela delle **vittime di estorsione e usura** (comma 1, **lettera c**) e dei **famialiari delle vittime delle mafie** (comma 1, **lettera d**);
- verificare l'adeguatezza e la congruità della normativa vigente e della sua applicazione in materia di **organizzazione sistemi giudiziari, sistemi informativi e banche di dati** in uso agli uffici giudiziari e alle forze di polizia (comma 1, **lettera f**) ed **h**);
- accertare la congruità della legislazione vigente, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie per rendere più coordinate e incisive le **iniziative di Stato, regioni ed enti locali** contro la mafia, anche al fine di costituire uno spazio giuridico antimafia a livello europeo e internazionale, (comma 1, **lettera g**); in questo ambito la proposta di legge fa anche riferimento all'esigenza di accertare la congruità della normativa con riferimento "alle più recenti evoluzioni delle mafie, con particolare riferimento alle cosiddette **"mafie silenziose"** e **"mafie mercatiste"**, all'integrazione o cooptazione di componenti apicali delle mafie in sistemi criminali più complessi, quali i cosiddetti "comitati criminal-affaristici", sistemi criminali o **"massomafie"** (si tratta di una integrazione alla legge 99/2018 presente nella pdl A.C. 303);
- indagare sul **rapporto tra mafia e politica** anche riguardo alla sua articolazione territoriale e ai delitti e alle stragi di carattere politico-mafioso con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, circoscrizionali e (come aggiunto in sede referente) provinciali e comunali, anche in relazione al [codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste delle candidature](#) per le elezioni europee, politiche regionali comunali e circoscrizionali approvato dalla Commissione antimafia istituita nella XVIII Legislatura nella seduta del 27 marzo 2019 (comma 1, **lettera i**);
- accertare e valutare le **tendenze e i mutamenti in atto** nell'ambito della criminalità di tipo mafioso anche con riferimento, tra le altre cose, agli insediamenti stabilmente esistenti nelle **regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento**, a processi di **internazionalizzazione** e cooperazione con altre organizzazioni criminali in **nuove attività illecite** rivolte contro la persona, l'ambiente (e i beni comuni, come specificato in sede referente), la **proprietà intellettuale** e la **sicurezza dello Stato**, avendo particolare riguardo – in tale ultimo campo – al ruolo della criminalità nella promozione e nello **sfruttamento dei flussi migratori illegali** e nel **traffico di stupefacenti e di armi** e nel **commercio illecito di opere d'arte**; inoltre tra i compiti della Commissione è ricompreso anche l'accertamento dell'infiltrazione della criminalità organizzata all'interno di **associazioni massoniche o comunque di carattere segreto o riservato**, nel corso dell'esame in Commissione tra le nuove attività illecite oggetto di indagine sono state inserite anche lo sfruttamento della **prostituzione** e le **zoomafie** (comma 1, **lettera l**);

Al riguardo si segnala che il progetto di legge C. 80-A relativo all'istituzione della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti attribuisce anche a tale commissione il compito di indagare sulle attività illecite connesse al fenomeno delle zoomafie (articolo 1, comma 1, lettera *p*). In proposito, il Comitato permanente per i pareri della Commissione Affari costituzionali, nell'esprimere il parere favorevole sul testo, nella seduta del 25 gennaio 2023, ha invitato con un'osservazione la Commissione di merito a valutare l'opportunità di tale previsione nonché l'opportunità più in generale di meglio definire la competenza in materia di indagine nel settore agricolo e agroalimentare, di cui alla lettera *n*), al fine di prevenire possibili sovrapposizioni con le analoghe competenze attribuite alla Commissione di inchiesta sul fenomeno delle mafie.

- valutare la **penetrazione nel territorio nazionale e le modalità operative** delle mafie straniere e autoctone tenendo conto delle caratteristiche peculiari di ciascuna struttura mafiosa e individuare, se necessario, specifiche misure legislative di contrasto (comma 1, **lettera m**);
- indagare sulle forme di accumulazione di **patrimoni illeciti** e sul fenomeno del **riciclaggio** (comma 1, **lettera o**) e valutare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e in contrasto di tali fenomeni, con riferimento, tra l'altro al sistema del

Riciclaggio

gioco e delle **scommesse** anche (come specificato in sede referente) **on-line** (comma 1, **lettera s**);

- accertare le modalità di difesa del **sistema degli appalti** dai condizionamenti mafiosi con particolare riferimento (come aggiunto in sede referente) all'attuazione dei progetti previsti dal **Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR** (comma 1, **lettera p**); Appalti pubblici
- esaminare l'impatto negativo derivante al **sistema produttivo** dalle attività delle associazioni mafiose, con particolare riferimento all'alterazione della libera concorrenza, dell'accesso ai sistemi bancario e finanziario, della trasparenza della gestione delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo imprenditoriale ai "fenomeni del **caporalato** e delle cosiddette **agromafie**, anche in considerazione delle frodi nell'impiego dei fondi europei per l'agricoltura"; (comma 1, **lettera q**); il riferimento al caporalato e alle agromafie riprende quanto previsto dalla pdl A.C. 387; Agromafie
- 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**; inoltre, integrando quanto disposto dall'articolo 1, comma, lettera p) della legge n. 99 del 2018 in materia di intreccio tra mafia e informazione si prevede che la Commissione (come previsto dalla pdl AC. 387) dovrà esaminare la "molteplicità delle loro cause, riferibili immediatamente alle organizzazioni criminali o ispirate da altri soggetti, quali esponenti di organizzazioni politiche o di gruppi di potere economico o finanziario, che pretendono il silenzio sui loro legami collusivi, nonché alle conseguenze degli atti di violenza o di intimidazione sulla qualità complessiva dell'informazione, esaminando la diffusione geografica del fenomeno, con attenzione particolare ai territori in cui queste conseguenze si manifestano in modo più evidente" (comma 1, **lettera r**); Mafie e informazione
- verificare l'adeguatezza delle norme **patrimoniali** sulla **confisca** dei beni e sul loro uso sociale e produttivo, proponendo le misure idonee a renderle più efficaci (comma 1, **lettera v**); Confisca dei beni
- verificare l'adeguatezza delle **strutture** preposte al **contrasto** e alla **prevenzione** della criminalità e al controllo del territorio e curare i rapporti con gli organismi istituiti a livello regionale e locale per contrastare le organizzazioni mafiose (comma 1, **lettera z**); Movimento antimafia
- 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, anche al fine di valutare l'apporto fornito (comma 1, **lettera aa**); Infiltrazione negli enti locali
- svolgere un **monitoraggio** sui tentativi di condizionamento e di **infiltrazione** da parte della criminalità di tipo mafioso negli **enti locali** e proporre misure per prevenire e contrastare tali tentativi, anche alla luce di una verifica dell'efficacia delle disposizioni legislative vigenti, con particolare riferimento a quelle in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali e di rimozione degli amministratori di tali enti; si prevede, inoltre (riprendendo quanto previsto dalla pdl A.C. 303) il monitoraggio degli **atti di intimidazione nei confronti degli amministratori locali** (comma 1, **lettera bb**); Relazioni al Parlamento
- esaminare la possibilità di **impiego degli istituti e strumenti** previsti **per la lotta contro il terrorismo** ai fini del contrasto delle mafie (comma 1, **lettera cc**);
- **referire alle Camere** al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente (comma 1, **lettera dd**).

La proposta di legge prevede, inoltre, i seguenti specifici compiti, ulteriori rispetto a quanto previsto dalla legge 99/2018.

Si tratta, in particolare, dei seguenti compiti:

- accertare e valutare la natura e le caratteristiche delle **nuove forme di criminalità di tipo mafioso connesse all'immigrazione**, a nuove popolazioni residenti e a specifici contesti, sociali, economici e culturali con particolare riguardo all'infiltrazione all'interno della comunità nigeriana, con attenzione allo sfruttamento di donne e minori; al settore manifatturiero cinese, particolarmente radicato in alcune zone della Toscana tra Prato e Firenze, con attenzione allo sfruttamento del lavoro clandestino e alla sicurezza nei luoghi di produzione; all'esportazione di capitali verso Stati esteri attraverso canali di trasferimento di denaro, regolari o irregolari (comma 1, **lettera n**) introdotta in sede referente e che riprende una indicazione della proposta di legge A.C. 624 contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera l); Immigrazione
- valutare la congruità della vigente normativa riguardante i **sistemi di pagamento elettronici** e l'uso delle **valute virtuali**, in quanto canali privilegiati dalla rete criminale, Sistemi di pagamento elettronici

- e individuare specifiche misure finalizzate a prevenire il rischio di riciclaggio (comma 1, **lettera t**) che riproduce l'art. 1, comma 1, lett. r) dell'A.C. 303);
- monitorare i meccanismi di sviluppo e attuazione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza**, per verificare l'assenza di anomalie sintomatiche di infiltrazioni mafiose e massomafiose (comma 1, **lettera u**) che riprende quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera s) della pdl A.C. 303).

PNRR

Poteri

Con riferimento ai **poteri** della Commissione, la proposta di legge in esame, come già la legge 99/2018, introduce **limitazioni** rispetto a quelli astrattamente riconosciuti alle Commissioni di inchiesta dall'articolo 82 Cost., in base al quale esse procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Limiti

Analogamente a quanto previsto dalla legge istitutiva della Commissione nella XVIII legislatura (L. 99/2018), la proposta di legge prevede che, ad eccezione dell'accompagnamento coattivo dei testimoni di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale, la Commissione non possa adottare provvedimenti attinenti alla **libertà personale (articolo 1, comma 2)**.

L'art. 133 c.p.p. prevede che se il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti, il giudice può ordinare l'**accompagnamento coattivo** e può altresì condannarli, con ordinanza, al pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

La legge 99/2018 ha modificato l'indirizzo della legge istitutiva della Commissione nella XVII legislatura (L. 87/2013) e dalle precedenti L. 132/2008 e L. 277/2006, che prevedevano che la Commissione non potesse adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e delle altre forme di comunicazione, oltre che limitazioni della libertà personale. La limitazione dei poteri della Commissione di inchiesta, introdotta la prima volta con la L. 277/2006 (e confermata dalla L. 132/2008), aveva origine da una proposta avanzata dai relatori (Sesa Amici e D'Alia) nel corso dell'esame in sede referente alla Camera del progetto di legge di istituzione della Commissione "antimafia" nella XV legislatura (A.C. 40 ed abb.). In quella sede i due relatori hanno sottolineato la necessità di predisporre adeguate cautele in ordine alla possibilità per la Commissione di disporre provvedimenti limitativi dei diritti costituzionalmente garantiti, in particolare le intercettazioni, al fine di tutelare i soggetti interessati, in quanto all'interno della Commissione non è attivabile quella garanzia che invece può ravvisarsi all'interno dell'autorità giudiziaria quando assume analoghi provvedimenti, che sono disposti dal giudice su richiesta del pubblico ministero (13 giugno 2006). Detta innovazione è stata oggetto di numerose modifiche e affinamenti nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento. Inizialmente, infatti, il progetto di legge approvato in prima lettura dalla Camera nel 2006 recava – all'articolo 4 – una procedura aggravata per l'adozione, da parte della Commissione d'inchiesta, di provvedimenti limitativi delle libertà costituzionalmente garantite. In particolare, si richiedeva che l'adozione, da parte della Commissione, delle "deliberazioni aventi a oggetto i provvedimenti incidenti sui diritti di libertà costituzionalmente garantiti" avvenisse "a maggioranza dei due terzi dei componenti, con atto motivato e nei soli casi e modi previsti dalla legge". Il Senato, esaminando il progetto di legge approvato dalla Camera in prima lettura, aveva introdotto all'articolo 1, comma 2, il divieto per l'istituzione Commissione "antimafia" di "adottare provvedimenti attinenti la libertà personale e la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione". Il Senato aveva contestualmente soppresso il successivo articolo 4. Il testo deliberato dalla Camera in seconda lettura riformulava il comma 2 dell'articolo 1 prevedendo che "la Commissione non poteva adottare provvedimenti attinenti alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale, o aventi ad oggetto intercettazioni delle comunicazioni". Il testo approvato definitivamente era il frutto di una ulteriore modifica introdotta dal Senato, che individuava il divieto con una formula più ampia di quella delle "intercettazioni delle comunicazioni", riprendendo quella usata dall'art. 15 della Costituzione.

La proposta di legge riproduce poi, con alcune modifiche, gli **ulteriori poteri** che la legge 99/2018 ha, per la prima volta, conferito alla Commissione (si vedano i commi 3-5 e 3-bis e 3-ter - questi ultimi introdotti dall'art. 38-bis, comma 9, del D.L. 77/2021 - dell'articolo 1 della legge n. 99).

Un primo gruppo di disposizioni riguardano le modalità di applicazione del codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali.

Codice sulla
formazione delle
liste elettorali

Il [codice di autoregolamentazione](#) prevede, tra le le altre cose, che i partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che aderiscono al codice si impegnino a non presentare e nemmeno a sostenere come candidati nelle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali coloro nei cui confronti è stato emesso il decreto che dispone il giudizio (il c.d. rinvio a giudizio), coloro che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado, coloro nei cui confronti sia stata emessa sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (cd. patteggiamento), ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata; coloro che si trovino in stato di latitanza o che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva per danno erariale per reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva, allorché le predette condizioni siano relative ad un elenco di reati, consumati o tentati; tra questi rientrano, ad esempio, l'associazione a delinquere di tipo mafioso; l'associazione a delinquere finalizzata alla riduzione o mantenimento in schiavitù; la corruzione, la concussione, lo scambio elettorale politico-mafioso; la tratta di persone; l'estorsione; l'usura; il riciclaggio; l'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti; la bancarotta fraudolenta; le false comunicazioni sociali; la corruzione tra privati; l'istigazione alla corruzione; la violenza o minaccia ad un corpo politico amministrativo o giudiziario; il traffico di influenze illecite.

In primo luogo, la Commissione può richiedere al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo 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 (**articolo 1, comma 3**).

[Richieste di dati al procuratore nazionale antimafia](#)

L'art. 117 c.p.p. dispone che, quando necessario per il compimento delle proprie indagini, il pubblico ministero può ottenere dall'autorità giudiziaria competente copie di atti relativi ad altri procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie e le informazioni anche di propria iniziativa. L'autorità giudiziaria provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato.

Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle funzioni previste dalla legge accede al registro delle notizie di reato, al registro di cui all'articolo 81 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede, altresì, alle banche di dati logiche dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca di dati condivisa della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Le previsioni recate dalla legge 99/2018 e dalla proposta di legge in esame introducono una base normativa di rango legislativo ad una prassi già consolidata a seguito della delibera del Consiglio superiore della magistratura del 5 maggio 2016. Il CSM - in risposta ad un quesito da parte del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (PNAA) e ad una nota della Presidente della Commissione antimafia - ha affermato la possibilità per il primo di trasmettere alla citata Commissione i dati relativi all'accesso ai registri e banche dati limitatamente ai dati non più coperti dal segreto investigativo di cui all'art. 329 c.p.p. Il CSM ha argomentato che, nell'ambito dell'attività di semplificazione e collaborazione istituzionale tra il PNAA e la Commissione antimafia, ben possano essere messe a disposizione di quest'ultima dati in merito a soggetti per i quali sia stata già esercitata l'azione penale o sia già stata pronunciata sentenza di primo grado. In tali casi si deroga, quindi, alla titolarità di tali dati in capo ai procuratori della Repubblica. Va osservato, conclude la delibera del CSM, che si tratta comunque di dati che sarebbero in ogni caso a disposizione della Commissione antimafia tramite i registri dei carichi pendenti cui, ai sensi dell'art. 28 del DPR 313/2012, la Commissione antimafia ha accesso.

Inoltre, i rappresentanti dei partiti che aderiscono alle norme del codice di autoregolamentazione, possono trasmettere alla Commissione, con il consenso degli interessati, le liste delle **candidature provvisorie**. La legge 99/2018 prevede che la trasmissione possa avvenire entro 75 giorni dallo svolgimento delle elezioni, la pdl in esame fa riferimento al 75° giorno antecedente la data stabilita per lo svolgimento delle elezioni (**articolo 1, comma 4**).

[Liste delle candidature provvisorie](#)

Alla Commissione Antimafia spetta quindi la verifica della sussistenza di eventuali condizioni ostative alle candidature in base al Codice di autoregolamentazione nei casi in cui le candidature le siano così trasmesse. Viene demandata ad un regolamento interno, da adottarsi da parte della medesima Commissione, la disciplina delle modalità di controllo sulla selezione e sulle candidature che stabilisca in particolare:

- il regime di pubblicità della declaratoria di incompatibilità dei candidati con le disposizioni del codice di autoregolamentazione;
- la riservatezza sull'esito del controllo concernente le liste provvisorie di candidati;

- la celerità dei tempi affinché gli esiti dei controlli sulle liste provvisorie di candidati siano comunicati secondo modi e tempi tali da garantire ai partiti l'effettiva possibilità di modificare la composizione delle liste prima dello scadere dei termini di presentazione a pena di decadenza previsti dalla legislazione elettorale.

L'**articolo 1, comma 5**, reca una **disposizione transitoria**, che si applica alle elezioni già indette alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e per le quali non siano scaduti i termini di presentazione delle candidature. In tali casi le liste provvisorie delle candidature possono essere trasmesse alla Commissione, entro dieci giorni dalla medesima data di entrata in vigore.

Inoltre, si attribuisce alla Commissione 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 (**articolo 1, comma 6**).

Memoria delle
vittime delle
mafie

La legge n. 20/2017 ha istituito la «Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie», individuata nel 21 marzo di ogni anno, in cui gli istituti scolastici sono chiamati a promuovere iniziative volte alla sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alle mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie. La legge prevede altresì che al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche, possono essere altresì organizzati manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri, momenti comuni di ricordo dei fatti e di riflessione, nonché iniziative finalizzate alla costruzione, nell'opinione pubblica e nelle giovani generazioni, di una memoria delle vittime delle mafie e degli avvenimenti che hanno caratterizzato la storia recente e i successi dello Stato nelle politiche di contrasto e di repressione di tutte le mafie.

Infine, si prevede (**articolo 1, comma 7**) che i compiti previsti dall'articolo 1, comma 1, della proposta di legge sono attribuiti alla Commissione anche con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere o di natura transnazionale (si veda in proposito il paragrafo relativo alla *Denominazione e ambito di applicazione della Commissione di inchiesta*).

Composizione

L'**articolo 2** della proposta di legge disciplina la **composizione** della Commissione.

Per quanto riguarda il **numero dei componenti (comma 1)** viene ripreso il testo della legge n. 99/2018, istitutiva della Commissione antimafia nella XVIII legislatura, confermando il numero di **50 componenti** (25 senatori e 25 deputati).

50 componenti

Si prevede che i **componenti** siano scelti dai Presidenti delle Camere **in proporzione** al numero dei membri dei gruppi parlamentari (come previsto dall'articolo 82 della Costituzione). Mentre la L. 99/2018 stabilisce che deve essere assicurata comunque la presenza di **un componente per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento**, la proposta di legge in esame, all'esito dell'esame in sede referente, dispone che debba essere assicurata la presenza di almeno **un deputato per ciascun gruppo della Camera** e di **un senatore per ciascun gruppo del Senato**.

Si segnala che questa ultima formulazione, che rafforza il principio della rappresentanza di tutti i gruppi all'interno della Commissione, risulta essere adottata anche in altre proposte di istituzione di commissioni bicamerali o d'inchiesta in corso di esame; si segnala in particolare la proposta di legge C. 640 istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio (che introduce la medesima previsione anche per la Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI) e la proposta di legge C. 80 istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sui rifiuti.

La nomina avviene tenendo conto anche della **specificità dei compiti** assegnati alla Commissione.

Analogamente a quanto stabilito dalle leggi istitutive della Commissione nella XVII e nella XVIII Legislatura – che recavano un'analoga formulazione facendo riferimento alla relazione da ultimo approvate allora, rispettivamente il 18 febbraio 2010 e il 23 settembre 2014 – i componenti la Commissione sono tenuti a **dichiarare** alla Presidenza della

Dichiarazione di

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 27 marzo 2019 (si veda il paragrafo sui *Poteri*, e nelle eventuali determinazioni assunte dalla Commissione nel corso della XIX Legislatura. Viene confermato il termine, previsto dalla legge 99/2018, di 10 giorni entro cui deve essere effettuata la comunicazione.

Come già ricordato, il [codice di autoregolamentazione](#) prevede tra le altre cose che i partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che aderiscono al codice si impegnino a non presentare e nemmeno a sostenere come candidati nelle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali coloro nei cui confronti è stato emesso il decreto che dispone il giudizio (il c.d. rinvio a giudizio), coloro che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado, coloro nei cui confronti sia stata emessa sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (cd. patteggiamento), ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata; coloro che si trovino in stato di latitanza o che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva per danno erariale per reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva, allorché le predette condizioni siano relative ad un elenco di reati, consumati o tentati; tra questi rientrano, ad esempio, l'associazione a delinquere di tipo mafioso; l'associazione a delinquere finalizzata alla riduzione o mantenimento in schiavitù; la corruzione, la concussione, lo scambio elettorale politico-mafioso; la tratta di persone; l'estorsione; l'usura; il riciclaggio; l'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti; la bancarotta fraudolenta; le false comunicazioni sociali; la corruzione tra privati; l'istigazione alla corruzione; la violenza o minaccia ad un corpo politico amministrativo o giudiziario; il traffico di influenze illecite.

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 e il Presidente delle Camere.

Nella [Relazione finale approvata dalla Commissione di inchiesta al termine della XVII legislatura](#) si evidenzia come non appaia "allo stato percorribile – per coerenza con i principi generali dell'ordinamento parlamentare e con gli articoli 1 e 67 della Costituzione – l'ipotesi di attribuire alle Presidenze di Camera e Senato un "potere sanzionatorio" nei confronti dei parlamentari la cui posizione risultasse in contrasto con il codice di autoregolamentazione, ma tale disciplina potrebbe essere opportunamente integrata, prevedendo la successiva comunicazione da parte del Presidente della Camera interessata anche al presidente della Commissione. In merito alla qualità di componente della Commissione, occorre infatti ricordare che durante i lavori sono occorse vicende giudiziarie che hanno lambito l'attività di singoli commissari, che hanno posto l'esigenza di una ulteriore riflessione sul tema della composizione della Commissione, che non è nella disponibilità di quest'ultima, e sullo *status* di componente rispetto alle generali prerogative del parlamentare".

La proposta di legge in esame prevede le medesime modalità di **costituzione e di formazione dell'Ufficio di presidenza**, già stabilite dalla L. 87/2013 e 99/2018 e analoghe alla composizione degli Uffici di presidenza delle Commissioni permanenti. In particolare, l'Ufficio di presidenza è composto dal presidente, due vicepresidenti e due segretari.

Ufficio di presidenza

Il Presidente è eletto da parte della Commissione, a scrutinio segreto, ed è eletto il candidato che ottiene il voto della maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; qualora nessun candidato raggiunga tale risultato, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati; nel caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il candidato più anziano di età. È previsto inoltre il voto limitato per l'elezione dei due vicepresidenti e dei due segretari: ciascun componente della Commissione esprime un solo voto, e vengono eletti i due candidati che riportano il maggior numero di voti. Nel caso in cui si verifichi la parità dei voti, si applicano le disposizioni previste per l'elezione del presidente. Le medesime disposizioni si applicano per le elezioni suppletive. Si prevede il **rinnovo dopo il primo biennio** dell'ufficio di presidenza della Commissione e i componenti possono essere confermati.

L'articolo 3 prevede la possibilità, analogamente a quanto stabilito dalla legge 99/2018, che la Commissione possa organizzare i propri lavori attraverso uno o più **comitati**, costituiti secondo la disciplina del regolamento interno.

Comitati interni

Sono individuati alcuni compiti e poteri dei comitati come segue:

- i comitati svolgono attività di carattere istruttorio nei riguardi della Commissione;
- la Commissione può affidare ai comitati, secondo le disposizioni del regolamento, compiti relativi a oggetti determinati e, ove occorra, per un tempo limitato;

- i comitati non possono compiere atti che comportino l'esercizio dei poteri dell'autorità giudiziaria;
- i comitati riferiscono alla Commissione, ogniqualvolta ciò sia richiesto da essa, sulle risultanze delle proprie attività;
- gli atti formati e la documentazione raccolta dai comitati sono acquisiti tra gli atti e i documenti relativi all'attività di inchiesta della Commissione;
- la Commissione può assegnare ai comitati collaboratori per lo svolgimento dei compiti a questi attribuiti. Il regolamento interno disciplina la partecipazione dei collaboratori medesimi alle riunioni del comitato.

Audizioni e richiesta di documenti

L'**articolo 4** disciplina le **audizioni a testimonianza**, in maniera analoga con quanto stabilito dalla legge 99/2018, mantenendo comunque ferme le competenze dell'autorità giudiziaria.

Audizioni

Si prevede, in particolare l'applicazione degli artt. 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) e 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale (art. 4, comma 1), nonché l'applicazione dell'art. 203 (*Informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza*) del codice di procedura penale (art. 4, comma 4).

L'art 366 c.p. punisce con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da euro 30 a euro 516 al perito, interprete, o custode di cose sottoposte a sequestro che ottiene con mezzi fraudolenti l'esenzione dall'obbligo di comparire o di prestare il suo ufficio e, in generale ai testimoni e ad ogni altra persona chiamata ad esercitare una funzione giudiziaria.

L'art. 372 c.p. punisce la falsa testimonianza con la reclusione da due a sei anni.

L'art 203 c.p.p. prevede che il giudice non può obbligare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria nonché il personale dipendente dai servizi di informazione a rivelare i nomi dei loro informatori. Se questi non sono esaminati come testimoni, le informazioni da essi fornite non possono essere acquisite né utilizzate.

Analogamente a quanto previsto dalla L. 99/2018, in nessun caso può essere opposto il **segreto d'ufficio**, il **segreto professionale** e il **segreto bancario**. Per quanto riguarda il **segreto di Stato** trova applicazione la normativa dettata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

Non opponibilità del segreto

Il **segreto di Stato** è disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (L. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.).

Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).

Per quanto riguarda il **segreto bancario** si applicano le disposizioni in materia di riservatezza dei dati personali che prevedono che la comunicazione a terzi di dati personali relativi a un cliente è ammessa se lo stesso vi acconsente (art. 23 del Codice della *privacy*, D.Lgs. 196/2003) o se ricorre uno dei casi in cui il trattamento può essere effettuato senza il consenso (art. 24 del Codice). Fuori dei casi di operazioni di comunicazione dei dati strumentali alle prestazioni richieste e ai servizi erogati (per le quali non è necessario ottenere il consenso degli interessati: art. 24, comma 1, lett. b), del Codice), gli istituti di credito e il personale incaricato dell'esecuzione delle operazioni bancarie di volta in volta richieste devono mantenere il riserbo sulle informazioni utilizzate. Parziali deroghe sono previste per le indagini tributarie.

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.

Richiesta di atti e documenti

In particolare, si prevede che la Commissione possa acquisire (nelle materie attinenti alla finalità della legge come precisato dalla pdl in esame ad integrazione di quanto previsto dalla L. 99/2023) copia di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti anche in deroga all'articolo 329 c.p.p. che copre con il segreto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non

oltre la chiusura delle indagini preliminari (comma 1), nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto (comma 5) e copie di documenti da parte di tutte le pubbliche amministrazioni (comma 3).

Per quanto riguarda le richieste di documenti dell'autorità giudiziaria, questa vi provvede senza ritardo come prescrive l'articolo 117, comma 2, del codice di procedura penale (**comma 1**).

Le ulteriori disposizioni dell'articolo 5 riproducono il testo della L. 99/2018. In particolare si specifica che l'autorità giudiziaria può ritardare la trasmissione degli atti solo per motivi di natura istruttoria (comma 4). La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino al momento in cui gli atti e i documenti trasmessi sono coperti da segreto (comma 2) e stabilisce quali atti non devono essere divulgati (comma 6).

Regime di segretezza

Organizzazione interna e copertura delle spese

L'articolo 6 prevede, come già la legge 99/2018, il **vincolo del segreto**, sanzionato penalmente (art. 326 c.p.), per i componenti la Commissione, i funzionari e tutti i soggetti che, per ragioni d'ufficio o di servizio, ne vengono a conoscenza; analogamente è sanzionata la diffusione anche parziale di tali atti e documenti.

Segreto interno

Il richiamato articolo 326 del codice penale prevede che il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno. Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

L'articolo 7 demanda ad un **regolamento interno** l'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione da approvare prima dell'avvio delle attività di inchiesta (comma 1).

Regolamento di organizzazione

Viene affermato il principio della **pubblicità delle sedute** della Commissione, ferma restando la possibilità di riunirsi in seduta segreta ove lo si ritenga opportuno (comma 2).

La Commissione può inoltre avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di **collaboratori** interni o esterni alle P.A. Come nella L. 99/2018, si prevede la facoltà di assumere anche collaborazioni da parte di soggetti pubblici (quali università ed enti di ricerca) e privati, i quali (come specificato in sede referente) devono avere una comprovata esperienza sulle materie trattate dalla commissione. Viene demandato al regolamento interno la fissazione di un numero massimo di collaboratori (comma 3).

Collaborazioni

Per l'**espletamento delle funzioni** della Commissione, il comma 4 prevede che essa fruisca di personale, locali e strumenti operativi posti a disposizione dal Presidente della Camera.

Il comma 6 prevede infine che la Commissione disponga dei documenti acquisiti e prodotti dalle analoghe commissioni precedentemente istituite nel corso della loro attività e ne cura l'informatizzazione.

Il comma 5, reca l'**autorizzazione di spesa**. Come di consueto le spese sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato e per metà a carico del bilancio interno della Camera. In particolare, si dispone un'autorizzazione di spesa di **300.000 euro** per il 2023 e per ciascuno degli anni successivi. Resta confermata la previsione secondo la quale 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 connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

Spese di funzionamento

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La I Commissione Affari costituzionali nella seduta del 18 gennaio 2023 ha iniziato l'esame delle proposte di legge A.C. 303 Cafiero De Raho, A.C. 387 Provenzano, A.C. 624 Donzelli e A.C. 692 Richetti. Di queste, le pdl A.C. 303, A.C. 387 e A.C. 692 erano state iscritte in quota opposizione nel calendario dell'Assemblea. Nella seduta del 19 gennaio

2023, la Commissione ha deliberato di adottare quale testo base il testo unificato predisposto dalla relatrice sulla base delle indicazioni dei deputati dell'opposizione.

Successivamente, è stato disposto l'abbinamento delle pdl A.C. 780 Iezzi e A.C. 784 Calderone. La Commissione ha quindi esaminato e votato le proposte emendative al testo unificato, alcune delle quali sono state approvate, nella seduta del 24 gennaio 2023.

La Commissione ha conferito il mandato alla relatrice a riferire favorevolmente all'Assemblea nella seduta del 26 gennaio 2023.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La Commissione II (Giustizia) ha espresso parere favorevole nella seduta del 25 gennaio 2023.

La V Commissione (Bilancio) esprimerà il parere all'Assemblea.