

ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE D'INCHIESTA SULLA MAFIA

Dossier n. 7

*A cura dell'Ufficio Documentazione e Studi
Gruppo PD Camera dei deputati*

12 giugno 2013



LA STORIA DELLE COMMISSIONI D'INCHIESTA SULLA MAFIA

La **Commissione parlamentare Antimafia**, denominata ufficialmente “Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere”, fu istituita **per la prima volta il 20 dicembre 1962**, e da allora viene promossa con legge all'inizio di ogni legislatura.

La prima Commissione bicamerale, presieduta da Paolo Rossi, si insediò nella III legislatura, per la precisione il 14 febbraio 1963, ma non tenne alcuna seduta, perché il 18 febbraio dello stesso anno ci fu lo scioglimento anticipato delle Camere. Nelle **successive legislature, eccetto** che nella **VII**, l'istituzione di una Commissione parlamentare antimafia è stata **sempre riconfermata**.

Nella IV legislatura, dal 1963 al 1968, la Commissione fu presieduta dal senatore Donato Pafundi, nella V legislatura dal deputato Francesco Cattanei e nella VI legislatura dal senatore Luigi Carraro. La seconda Commissione antimafia fu istituita, per la durata di tre anni, dalla legge Rognoni-La Torre ([legge 13 settembre 1982, n. 646](#)), con Presidenti il senatore Nicola Lapenta e poi il deputato Abdon Alinovi. Questa Commissione non aveva poteri d'inchiesta e fu istituita solo allo scopo di verificare l'attuazione delle leggi dello Stato in riferimento al fenomeno mafioso e alle sue connessioni. I suoi lavori finirono nel 1987, al termine della IX legislatura.

La terza Commissione antimafia fu istituita con la [legge 23 marzo 1988, n. 94](#), per la durata di tre anni, con Presidente il senatore Gerardo Chiaromonte. Aveva poteri d'inchiesta e terminò i suoi lavori, dopo la proroga disposta dalla [legge 27 luglio 1991, n. 229](#), alla fine della X legislatura, nel 1992. La quarta Commissione fu istituita nell'XI legislatura con la [legge 7 agosto 1992, n. 356](#), ed ebbe come Presidente Luciano Violante. La quinta Commissione antimafia fu istituita con la [legge 30 giugno 1994, n. 430](#), con Presidente la deputata Tiziana Parenti. La sesta Commissione fu istituita nella XIII legislatura con la [legge 1° ottobre 1996, n. 509](#), con Presidente il senatore Ottaviano Del Turco, sostituito nell'ultima parte della legislatura dal deputato Giuseppe Lumia. La settima Commissione fu istituita con la [legge 19 ottobre 2001, n. 386](#), con Presidente il senatore Roberto Centaro. L'ottava Commissione fu istituita nella XV legislatura con la [legge 27 ottobre 2006, n. 277](#), ed ebbe come Presidente il deputato Francesco Forgione. La nona Commissione è stata istituita nella scorsa legislatura con la legge del 4 agosto 2008, n.132, ed è stata presieduta dal senatore Beppe Pisanu.

Ognuna delle Commissioni, in base ai poteri assegnati di volta in volta dalle rispettive leggi istitutive, ha posto al centro delle proprie indagini e delle proprie iniziative il fenomeno della mafia nelle sue diverse espressioni, nei suoi modi di essere e di funzionare, nei suoi intrecci perversi con la vita sociale e politica del Paese.

L'ISTITUZIONE DELLA NUOVA COMMISSIONE D'INCHIESTA

Il **Partito Democratico** il 22 marzo ha presentato una **proposta di legge** per la “**Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**” ([AC 482](#)), che ha avuto come prima firmataria la deputata **Laura Garavini**, che ha già fatto parte della Commissione

Antimafia nella scorsa legislatura. Sono state presentate anche altre due proposte di legge, rispettivamente a firma dei deputati Gennaro migliore ([AC 887](#)) e Renato Brunetta ([AC 1001](#)).

Rispetto all'ultima legge istitutiva, quella già citata del 2008, la Proposta di legge di Laura Garavini e degli altri deputati del PD, che è stata poi **ripresa nei suoi fondamentali contenuti** dalla proposta di testo unificato del Relatore adottata come **testo base**, sottolinea l'opportunità di procedere a dei cambiamenti che consentano alla Commissione di essere più efficace e propositiva, anche perché negli ultimi anni il fenomeno mafioso ha subito, come si vedrà, profonde e radicali modificazioni.

In continuità con la legge del 2008, sia nella proposta Garavini sia nel Testo Base poi adottato si ritiene che la **Commissione** debba essere "**parlamentare di inchiesta**", e che dunque possa procedere, in base all'articolo 82 della Costituzione, alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Resta analoga, rispetto alla legge del 2008, anche la previsione che la Commissione non possa 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.

I **componenti** della Commissione sono fissati a 50 (25 per ciascuna Camera), scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e da quello della Camera "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". Si prevede anche che la Commissione venga rinnovata dopo i primi due anni e che i suoi componenti possano essere confermati.

QUANTO PESA E COME CAMBIA IL FENOMENO MAFIOSO

Il primo aspetto da mettere in evidenza è che per affermare il proprio ruolo sul territorio le mafie hanno messo sostanzialmente da parte, in questi ultimi anni, l'uso della forza, accentuando al contempo la propria natura di potere corrotto che cerca di insinuarsi nelle istituzioni, nella politica e nell'economia. Le stime sono complicate, ma sulla **dimensione economica** della criminalità organizzata non ci sono dubbi. Così come va sottolineato subito che al di là del giro d'affari, molti sono gli effetti economici del crimine organizzato: le estorsioni disincentivano gli investimenti, racket e riciclaggio pongono problemi di svantaggio competitivo, le infiltrazioni nella pubblica amministrazione condizionano la fornitura di beni e servizi, il credito diventa più caro e più difficile da ottenere.

Molto chiaro, dal punto di vista dei dati, è il recentissimo [rapporto "Gli investimenti delle mafie"](#), che ha portato a coronamento un progetto di studio sugli investimenti della criminalità organizzata nell'economia globalizzata, ideato dal "[Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013](#)", programma cofinanziato dall'Unione Europea e gestito dal **Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza**.

Sono stati stimati i ricavi delle più importanti attività illegali attribuite alle organizzazioni mafiose: sfruttamento sessuale, traffico illecito di armi da fuoco, droghe, contraffazione,

gioco d'azzardo, traffico illecito di rifiuti, traffico illecito di tabacco, usura ed estorsioni. Nel complesso, le **attività illegali** analizzate forniscono ricavi che variano tra un minimo di 17,7 e un massimo di 33,7 miliardi di euro. In media, i **ricavi illegali** corrispondono all'**1,7% del PIL nazionale** (25,7 miliardi di euro) e a circa 427 euro per abitante. Le droghe generano i maggiori ricavi (in media 7,7 miliardi di euro) seguiti da estorsioni (4,7 miliardi di euro), sfruttamento sessuale (4,6 miliardi di euro) e contraffazione (4,5 miliardi di euro).

Va precisato che solo una parte delle **attività illegali** analizzate è stata considerata controllata dalle **organizzazioni mafiose** (ad eccezione delle estorsioni, in quanto tipiche delle stesse organizzazioni). I risultati hanno rivelato che i **ricavi annuali** delle mafie variano **tra un minimo di 8,3 e un massimo di 13 miliardi di euro**, pari al 32 e al 51 per cento dei ricavi illegali totali. In media, le estorsioni forniscono il 45 per cento di questo importo, seguite dalle droghe (23 per cento), dall'usura (10 per cento), dalla contraffazione e dallo sfruttamento sessuale (8 per cento ciascuna).

A livello nazionale, **Camorra** e **'Ndrangheta** conseguono quasi il 70 per cento dei ricavi delle organizzazioni mafiose. **Cosa Nostra** realizza il 18 per cento dei ricavi. A differenza delle altre organizzazioni, che ricavano una parte consistente dei propri ricavi nella regione di origine, i ricavi della **'Ndrangheta** provengono dalla **Calabria** per il 23 per cento, dal **Piemonte** per il 21 per cento, dalla **Lombardia** (16 per cento), dall'**Emilia-Romagna** (8 per cento), dal **Lazio** (7,7 per cento) e dalla **Liguria** (5,7 per cento).

Negli ultimi anni ha suscitato molta attenzione proprio questo tema: la presenza delle mafie in aree non tradizionali. La misurazione della **presenza** delle organizzazioni mafiose sul **territorio nazionale** è stata effettuata mediante la creazione dell'**Indice di presenza mafiosa (IPM)**. L'IPM è il risultato della combinazione tra: presenza di gruppi attivi, omicidi e tentati omicidi di stampo mafioso, persone denunciate per associazione mafiosa, Comuni e pubbliche amministrazioni sciolte per infiltrazione mafiosa, beni confiscati alla criminalità organizzata. L'IPM oltre a confermare il forte controllo criminale nelle aree di tradizionale insediamento, ha riscontrato una forte presenza mafiosa in zone diverse, come quelle del Nord e del Centro Italia. A livello regionale, Lazio, Liguria, Piemonte, Basilicata e Lombardia fanno registrare una rilevante presenza di organizzazioni mafiose. A livello provinciale, Roma si colloca in tredicesima posizione, Imperia in sedicesima, Genova è diciassettesima, Torino ventesima, Latina venticinquesima e Milano ventiseiesima. I risultati indicano come, al di fuori delle regioni a tradizionale presenza mafiosa, vi siano alcune regioni con la rilevante presenza di un solo tipo di organizzazioni mafiose (ad esempio la **'Ndrangheta** in Piemonte e la **Camorra** in Abruzzo), mentre in altre regioni sia riscontrabile la contemporanea presenza di più organizzazioni (ad esempio nel Lazio).

Per quanto riguarda gli **investimenti** criminali, c'è stata una decisa espansione al Nord, anche se non in modo omogeneo. Si osservano concentrazioni nelle regioni del Nord Ovest (Lombardia e Piemonte, in primis), mentre gli investimenti sono meno presenti nelle regioni del Nord Est e in quelle del Centro (ad esclusione del Lazio). La quota più rilevante degli investimenti delle mafie è destinata all'acquisto di **immobili**. Tale acquisto si concentra nelle aree dove le mafie hanno un maggiore radicamento territoriale. Si punta, nel caso delle **aziende**, non tanto alla redditività, quanto al controllo del territorio e alla

massimizzazione del consenso sociale; ad essere più esposti sono i settori a bassa tecnologia, alta intensità di manodopera e alto coinvolgimento di risorse pubbliche.

Va sottolineato che non tutti i territori sono uguali e che nemmeno le organizzazioni mafiose si comportano allo stesso modo. Le aziende di **Cosa Nostra**, ad esempio, si trovano per la maggior parte in Sicilia e si concentrano nelle costruzioni o in settori complementari; quelle della **Camorra** mostrano una maggiore diffusione sul territorio e una maggiore variabilità settoriale, con estrazioni, cave (cruciali sia per l'edilizia che per lo smaltimento illegale di rifiuti) e particolari attività commerciali (ad esempio di alimentari, abbigliamento, fiori e piante). Gli investimenti della **'Ndrangheta** puntano **anche al Nord**, con Milano e Lecco prime province dopo Reggio Calabria per numero di aziende confiscate, e alcune attività (come bar e ristoranti) preferite da alcune cosche rispetto all'edilizia o al commercio. Al Nord l'analisi mostra una situazione "fluida", caratterizzata anche dalla presenza di imprenditori locali non affiliati a una particolare organizzazione criminale o collegati contemporaneamente a più clan; da casi di "joint-venture" tra organizzazioni criminali diverse per il controllo e la gestione di uno stesso settore dell'economia legittima.

Se l'investimento in immobili è dunque quello privilegiato dalle mafie, è anche vero che per fortuna è quello più esposto al rischio di essere identificato e confiscato. A questo scopo, con [decreto-legge 4 febbraio 2010, n.4](#), convertito in legge con modificazioni dalla [legge 31 marzo 2010, n. 50](#), è stata istituita l'**Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata**. La struttura, cui è assegnato un contingente di trenta unità di personale, ha sede principale a Reggio Calabria e sedi secondarie a Roma, Palermo, Milano e Napoli.

Alla data del 7 gennaio 2013, secondo i dati dell'Agenzia del Demanio risultano **sequestrati e confiscati 12.946 beni**: 11.238 immobili e 1.708 aziende. La loro distribuzione territoriale conferma la prevalenza delle regioni meridionali (5.515 beni, il 42,6 per cento, sono stati confiscati nella sola Sicilia) ma segnala anche l'interessamento di molte regioni del Nord, a cominciare dalla Lombardia, con 1.186 beni confiscati (circa il 9 per cento, più della Puglia, che si attesta a 1.126 beni). Per quanto riguarda le sole aziende, ne sono state confiscate 623 in **Sicilia**, 347 in **Campania**, 223 in **Lombardia** e 140 nel **Lazio**.

Un discorso in qualche modo analogo dal punto di vista della territorialità si può fare, poi, per la necessità di procedere allo **scioglimento** di diversi **Consigli comunali infiltrati dalla mafia**, che negli ultimi anni ha riguardato anche zone al di fuori di quelle "classiche".

Complessivamente sono stati **239 i Comuni sciolti** per mafia dal 1991 ad oggi: il primato spetta alla provincia di Napoli con 50, seguita da quella di Reggio Calabria con 43, Caserta con 33 e Palermo con 26. Il **2012** è stato un **anno record**: sono stati commissariati ben **25 Comuni**, mentre dal 1993 in poi al massimo si era arrivati a 14 (nel 2006), per attestarsi spesso al di sotto della decina. Da segnalare, lo scorso anno, lo scioglimento del primo capoluogo, Reggio Calabria, e per l'appunto **anche** di tre **Comuni del Nord Italia**: Ventimiglia in Liguria e Leini e Rivarolo Canavese in Piemonte.

Ma questa espansione del potere mafioso non è solo di tipo geografico. Al peso delle infiltrazioni mafiose in settori consueti come quelli delle costruzioni e delle attività di ristorazione, bisogna aggiungere la presenza delle mafie in **nuovi settori** come le energie alternative e i giochi d'azzardo.

In particolare, riguardo quest'ultimo la situazione ha raggiunto livelli allarmanti, se non drammatici. Secondo un recente rapporto dell'Associazione Libera dal titolo "Azzardopoli", il **gioco d'azzardo** costituisce la **terza impresa del Paese**, con i suoi 76,1 miliardi di euro di fatturato legale, cui vanno aggiunti, con una stima sicuramente approssimata per difetto, i 10 miliardi di quello illegale. Sarebbero inoltre 41 i clan che gestiscono i giochi delle mafie in tutto il territorio italiano.

Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) ha sottolineato come quattro italiani su dieci siano dediti al gioco. Il giocatore tipo è maschio, ha la licenza media inferiore, beve alcolici e fuma. Il 42 per cento della popolazione campionata nelle fasce di età comprese fra i 15 e i 24 anni e tra i 25 e 64 anni ha giocato somme di denaro almeno una volta nel corso degli ultimi dodici mesi. A questo si deve aggiungere che il 43 per cento dei casi problematici è rappresentato da operai, impiegati, pensionati e disoccupati. Coinvolte sono soprattutto le fasce medio-basse della popolazione e in particolare gli *over 65*. Insomma: si può parlare di una sorta di **epidemia sociale**, anche perché l'industria del gioco non conosce crisi. Al contrario, l'aggravarsi della crisi economica e sociale aumenta il giro d'affari legato al gioco.

Anche i dati più recenti forniti dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato sono inquietanti: la "raccolta" per il comparto dei giochi ammonta a 62 miliardi e 355 milioni di euro nel periodo da gennaio a ottobre del 2012, con una previsione annuale di circa 85 miliardi di euro. Significa **quasi il 4 per cento del PIL nazionale**, il **12 per cento della spesa delle famiglie italiane**.

D'altra deve far riflettere il fatto che in Italia ben esistono 400 mila apparecchi da intrattenimento (*slot-machine*) e 6.181 locali o agenzie autorizzati, frequentati da **15 milioni di giocatori abituali**, tra cui **3 milioni di giocatori soggetti al rischio del gioco patologico** e circa **800 mila giocatori già patologici**. Il solo costo sanitario annuale per curare le persone dipendenti dal gioco patologico ammonta a 5-6 miliardi di euro, mentre il gettito erariale generato ammonta a 8 miliardi di euro.

Volendo continuare con i dati, va osservato come **dal 2003 ad oggi** la raccolta sia aumentata di oltre il **500 per cento**, passando da 15,5 a **oltre 80 miliardi di euro**. In un solo anno, dal 2011 al 2012, l'incremento è stato del 13 per cento. A far la parte del leone nel settore dei giochi sono gli apparecchi elettronici, con una percentuale del 55 per cento della raccolta totale. Dal gioco per via telematica, la cui regolamentazione è molto carente, proviene oltre il 16 per cento della raccolta.

Per concludere, considerando che siamo il Paese europeo in cui si gioca di più e che però ha una delle legislazioni più arretrate in materia, è tempo di considerare la dipendenza dal gioco, anche dal punto di vista politico e legislativo come un **comportamento socialmente dannoso**, da contrastare con una **seria e severa regolamentazione disincentivante**.

I COMPITI E I POTERI DELLA COMMISSIONE D'INCHIESTA

I **compiti** della Commissione, indicati nel **comma 1 dell'articolo 1**, riproducono sostanzialmente quelli indicati dalla legge del 2008. Alla Commissione spetta dunque: 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) e promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia; accertare la **congruità** della legislazione vigente, anche riguardante il riciclaggio, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa contro la mafia; accertare e valutare le **tendenze e i mutamenti in atto** nell'ambito della criminalità di tipo mafioso anche con riferimento a processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali in attività illecite rivolte contro 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; indagare sul **rapporto tra mafia e politica** anche riguardo alla sua articolazione territoriale e le manifestazioni che nei successivi momenti storici hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso; accertare le modalità di difesa del sistema degli **appalti** e delle opere pubbliche dai condizionamenti di tipo mafioso; 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; verificare l'adeguatezza delle norme sulle misure di **prevenzione patrimoniale**, sulla **confisca** dei beni e sul loro uso sociale e produttivo, proponendo le misure idonee a renderle più efficaci; verificare l'**adeguatezza delle strutture** preposte al contrasto e alla prevenzione della criminalità e al controllo del territorio; 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; **riferire alle Camere** al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

Come già osservato, rispetto ai **poteri** della Commissione, analogamente a quanto previsto dalle leggi del 2006 e del 2008 e diversamente da quanto previsto dalle leggi istitutive delle precedenti legislature, l'articolo 1, comma 2, precisa che la Commissione **non può adottare provvedimenti** con riguardo alla **libertà** e alla **segretezza della corrispondenza** e delle altre forme di comunicazione, né limitazioni della **libertà personale**, ad **eccezione** dell'**accompagnamento coattivo** dei testimoni di cui all'articolo 133 del Codice di procedura penale. Il comma 3 prevede che questi siano estesi anche 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 tutte le organizzazioni criminali di tipo mafioso ai sensi dell'art. 416- *bis* (*Associazione di tipo mafioso*) del Codice penale.

Post scriptum

Prima lettura Camera

Pdl AC. [482](#) Presentata il 22 marzo 2013 T.U. con AC. 887, AC. 1001

Iter in Commissione

Esame in Commissione (iniziato il 21 maggio 2013 e concluso il 12 giugno 2013)

Iter in Assemblea

Discussione in Assemblea (iniziata il 12 giugno 2013 e conclusa il 12 giugno 2013. Approvato in un testo unificato)

Prima lettura Senato

Ddl AS. [825](#) Trasmesso dalla Camera il 13 giugno 2013
Approvato definitivamente il 18 luglio 2013

[Legge n. 87 del 19 luglio 2013](#)

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 175 del 27 luglio 2013