
XVII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**

N. **34**

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

(istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87)

(composta dai deputati: *Bindi, Presidente, Attaguile, Segretario, Bossa, Bruno Bossio, Carbone, Costantino, Dadone, Di Lello, Segretario, D'Uva, Fava, Vicepresidente, Garavini, Magorno, Manfredi, Mattiello, Naccarato, Nuti, Piccolo, Piepoli, Prestigiaco, Sammarco, Sarti, Savino, Scopelliti, Tagliatela e Vecchio;* e dai senatori: *Albano, Buemi, Bulgarelli, Capacchione, Cardello, Consiglio, De Cristofaro, Di Maggio, Esposito, Falanga, Gaetti, Vicepresidente, Giarrusso, Giovanardi, Lumia, Marinello, Mineo, Mirabelli, Molinari, Moscardelli, Pagano, Perrone, Ricchiuti, Tomaselli, Vaccari e Zizza*).

ATTIVITÀ SVOLTA

(Relatrice: **On. Rosy Bindi**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2017

Comunicata alle Presidenze il 21 dicembre 2017 ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87

BOZZA



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

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

— — —
LA PRESIDENTE

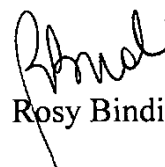


Signora Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la relazione sull'attività svolta, approvata il 21 dicembre 2017 dalla Commissione da me presieduta.

Al riguardo Le rappresento che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.


Rosy Bindi

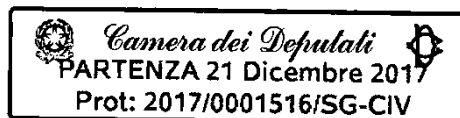
On. Laura BOLDRINI
Presidente della
Camera dei deputati
S E D E



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

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

— — —
LA PRESIDENTE



Signor Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la relazione sull'attività svolta, approvata il 21 dicembre 2017 dalla Commissione da me presieduta.

Al riguardo Le rappresento che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.


Rosy Bindi

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del
Senato della Repubblica
S E D E

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	7
1. Il mandato della Commissione della XVII legislatura ... »		8
2. L'attività della Commissione: profili metodologici	»	13
3. L'attività della Commissione: profili contenutistici	»	18
3.1. L'evoluzione del metodo mafioso tra intimidazione, corruzione e area grigia	»	18
3.2. Espansione delle mafie nelle regioni di non tradi- zionale insediamento e loro proiezione internazio- nale	»	29
4. LE INCHIESTE	»	33
4.1. La riforma del codice antimafia – beni confiscati .	»	33
4.2. Testimoni di giustizia	»	38
4.3. L'antimafia	»	40
4.4. Candidature	»	44
4.5. Scioglimento dei comuni	»	47
4.6. Riflessioni e proposte sul sistema del regime deten- tivo di cui all'art. 41- <i>bis</i> dell'ordinamento peniten- ziario	»	50
4.7. Gioco lecito e illecito	»	54
4.8. Mafia e calcio	»	57
4.9. Mafia e mondo dell'informazione	»	59
4.10. Mafia e sanità	»	60
4.11. Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù	»	63
4.12. Mafia e donne	»	65
4.13. Mafia e minori	»	67
4.14. Mafia e libere professioni	»	70
4.15. Mafia e massoneria	»	71
4.16. Ruolo delle università italiane	»	75
4.17. Mafia e Chiesa	»	77
4.18. I delitti e le stragi di carattere politico-mafioso degli anni 1992-1994	»	79
4.19. Casi irrisolti	»	80

BOZZA

Premessa.

La legge 19 luglio 2013, n. 87, ha istituito, per la durata della XVII legislatura, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali similari, anche straniere.

La Commissione si è costituita con l'elezione della presidente on. Rosy Bindi nella seduta del 22 ottobre 2013.

In precedenza, nel corso delle legislature repubblicane erano state istituite, per legge, altre nove Commissioni parlamentari di inchiesta “antimafia”¹.

Dalla prima istituzione ad oggi, nell'arco di cinquantacinque anni di storia, l'attività parlamentare si è sviluppata in modo intensissimo².

¹ La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia fu istituita per la prima volta dalla legge 20 dicembre 1962, n. 1720, nel corso della III legislatura, con presidente l'onorevole Paolo Rossi. Successivamente, nella IV legislatura essa fu presieduta dal senatore Donato Pafundi, nella V legislatura dall'onorevole Francesco Cattanei e nella VI legislatura dal senatore Luigi Carraro. I lavori terminarono nel 1976, al termine della VI legislatura. 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 l'onorevole Abdon Alinovi. Essa 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 terminarono nel 1987, al termine della IX legislatura, per effetto della proroga disposta dalla legge 31 gennaio 1986, n. 12. La terza Commissione antimafia fu istituita, nel marzo 1988 (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, con la fine della X legislatura, nel 1992. La quarta Commissione antimafia fu 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), con presidente l'onorevole Luciano Violante, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XI legislatura. La quinta Commissione antimafia fu istituita nel giugno 1994 (legge 30 giugno 1994, n. 430), con presidente l'onorevole Tiziana Parenti, e ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XII legislatura. La sesta Commissione antimafia è stata istituita con la legge 1° ottobre 1996, n. 509, con presidente il senatore Ottaviano Del Turco, sostituito nell'ultima parte della legislatura dall'onorevole Giuseppe Lumia, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XIII legislatura. La settima Commissione antimafia è stata istituita con la legge 19 ottobre 2001, n. 306, con presidente il senatore Roberto Centaro, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XIV legislatura. La ottava Commissione antimafia è stata istituita con la legge 27 ottobre 2006, n. 277, con presidente l'onorevole Francesco Forgione, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XV legislatura. La nona Commissione antimafia è stata istituita con la legge 4 agosto 2008, n. 132, con presidente il senatore Giuseppe Pisanu, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XVI legislatura.

² I numeri restituiscono l'imponente volume: 10 Commissioni istituite lungo l'arco di 14 legislature, consecutivamente dalla VIII alla XVII; 12 leggi istitutive e di proroga della durata, 15 Presidenti della Commissione, circa 600 componenti tra deputati e senatori che ne hanno fatto parte, tra cui due futuri Presidenti della Repubblica e numerose alte cariche istituzionali; 1238 sedute, oltre 700 audizioni e 500 missioni fuori sede, 114 relazioni approvate e 17 di minoranza.

1. Il mandato della Commissione della XVII legislatura.

I compiti della Commissione, individuati dall'articolo 1, comma 1, della legge istitutiva, possono essere raggruppati in sei grandi aree di intervento, di seguito indicate.

1. Verifica dell'attuazione della normativa vigente

Un primo gruppo di compiti concerne: la verifica dell'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, che ha tra l'altro introdotto nel codice penale l'articolo 416-*bis*, e del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159³; la verifica in generale dell'attuazione delle leggi dello Stato e degli indirizzi del Parlamento con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali; la verifica dell'attuazione di altre leggi specifiche riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza e la promozione delle iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia (si tratta in particolare della legge 15 marzo 1991, n. 82, che per prima ha previsto misure per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia; del decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119, contenente una nuova disciplina relativa al cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia; della legge 13 febbraio 2001, n. 45, che modifica la disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia e reca disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, concernente misure di protezione per collaboratori di giustizia e testimoni); la verifica dell'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.

³ Il “codice antimafia” è stato oggetto di un recente intervento di ampia revisione, promossa dalla Commissione e su cui si dirà in seguito, da parte della legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante *Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.*

È attribuito alla Commissione anche il compito di 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.

2. Organizzazioni criminali nazionali e internazionali

Un secondo gruppo di compiti concerne: l'accertamento e la valutazione della natura e delle 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 attenzione alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali.

A questo fine, si affida alla Commissione il compito di approfondire la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali.

3. Mafia, politica e corruzione

Un terzo gruppo di compiti riguarda: l'indagine 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; il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e la proposta di misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riferimento anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali.

4. Infiltrazioni mafiose nel sistema economico

Un quarto gruppo di compiti si riferisce a: l'accertamento delle modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, delle forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali; la verifica dell'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.

5. Patrimoni illeciti e riciclaggio

Un quinto gruppo di compiti attiene a: la verifica della 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 similare, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie e alle reti d'impresa; la verifica dell'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; la verifica dell'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e la proposta di misure al fine di renderle più efficaci.

6. Verifica dell'adeguatezza degli apparati di contrasto alle mafie

Un sesto gruppo di compiti fa riferimento alla verifica dell'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.

Relazioni al Parlamento

La Commissione riferisce al Parlamento al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e, comunque, annualmente. Il comma 3 dell'articolo 1 della legge istitutiva precisa che 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.

La Commissione ha presentato nel corso della legislatura quattordici relazioni.

I poteri della Commissione

Ai sensi dell'art. 82, comma 2, della Costituzione, le Commissioni d'inchiesta procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Al riguardo, va segnalato che tale principio è ribadito invariabilmente in tutte le leggi istitutive fino alla XIV legislatura. Nella XV e nella XVI legislatura e, attualmente, nella XVII legislatura, invece, la legge istitutiva ha aggiunto che «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».

Le prospettive di riforma della legge istitutiva, sia sotto il profilo dei compiti sia sotto il profilo dei poteri, hanno costituito anch'esse oggetto di riflessione da parte della Commissione. È apparso infatti auspicabile che la Commissione stessa, sulla base dell'esperienza maturata nel corso di una legislatura tanto ricca di spunti, si potesse far carico anche in quest'ambito di una proposta normativa, per perfezionare i propri compiti istituzionali in un'ottica di continuità del lavoro di inchiesta della Commissione (delle Commissioni) antimafia, di cui non può che auspicarsi la rapidissima ricostituzione attraverso l'approvazione della nuova legge istitutiva che ci si augura possa figurare tra le priorità della XVIII legislatura.

L'inchiesta parlamentare sulla materia è oramai stabilizzata tra passato e futuro, e deve essere all'altezza delle sfide poste dal continuo cambiamento delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, a cui anche l'antimafia istituzionale con tutti i suoi mezzi si

deve adeguare. Ciò, del resto, è già avvenuto anche in passato ove si pensi che nell'arco di 50 anni e 10 leggi istitutive l'oggetto dell'inchiesta è approdato, con tanti progressivi arricchimenti, dal «fenomeno della mafia in Sicilia» al «fenomeno delle mafie e delle altre associazioni similari»⁴.

Le proposte emendative in vista della discussione della prossima legge istitutiva saranno illustrate in dettaglio, anche attraverso un testo a fronte, nel capitolo finale, come un passaggio delle consegne istituzionali nella successione degli organi parlamentari.

⁴ La denominazione della Commissione è evidentemente un indice dei compiti di volta in volta assegnati alla Commissione stessa. La legge 1720/1962 recava la «Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia»; l'art. 1 precisava tuttavia che «è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia *in Sicilia*». Nella VIII legislatura la legge 646/1982 recava l'intestazione «Istituzione di una Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia», senza più il riferimento alla Sicilia. Nella X legislatura la legge 94/1988 istituì una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia *e sulle altre associazioni criminali similari*, ampliando già la materia dell'inchiesta parlamentare. La medesima formulazione venne adottata in occasione dell'istituzione della Commissione nella XI legislatura da parte del decreto legge 306/1992, convertito dalla legge 356/1992, nonché nella XII legislatura da parte della legge 430/1994, nella XIII legislatura da parte della legge 509/1996. Nella XIV e nella XV le leggi 386/2001 e 277/2006 hanno lievemente mutato la denominazione (ma non l'oggetto), istituendo una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della *criminalità organizzata mafiosa o similare*. Nella XV e XVI legislatura, rispettivamente con le leggi 132/2008 e 87/2013, l'oggetto di inchiesta è ampliato fino a comprendere le «*altre associazioni criminali anche straniere*»; nella XVII legislatura, infine, l'oggetto è il fenomeno «*delle mafie*», al plurale.

2. L'attività della Commissione: profili metodologici

La Commissione antimafia di questa legislatura si è distinta per la particolare intensità dei lavori dell'inchiesta parlamentare, ben superiore almeno dal punto di vista quantitativo rispetto alle precedenti, in particolare degli ultimi trenta anni⁵.

Sono state svolte 240 sedute in sede (in precedenza il picco massimo era stato di 112, nella scorsa legislatura); 99 missioni⁶ in Italia e all'estero (in precedenza il picco massimo era stato di 59, nella X legislatura). A queste vanno aggiunte 129 riunioni dei quindici comitati di lavoro.

Infatti, insieme all'autonomia nella definizione degli obiettivi e delle modalità del lavoro, l'attività della Commissione ha avuto anche l'intento di coniugare in modo originale le funzioni orientate all'attività legislativa con l'attenzione per l'attualità.

La Commissione si è perciò impegnata molto per affrontare in modo massimamente tempestivo fatti nuovi e temi di interesse che si sono incessantemente susseguiti con una intensità quotidiana.

La rilevanza delle vicende di mafia nella percezione dell'opinione pubblica è dimostrata, infatti, anche dal risalto che esse ricevono costantemente sui mezzi di informazione.

Si è pertanto cercato di accompagnare tale interesse dell'opinione pubblica anche attraverso una pluralità di iniziative fuori sede attraverso missioni, sopralluoghi, organizzazione e partecipazione a eventi su tutto il territorio nazionale.

Dal punto di vista del metodo di lavoro, la Commissione ha seguito alcune linee guida caratterizzate dalla massima partecipazione e collaborazione istituzionale, nella convinzione che ciò possa contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore efficacia nel contrasto alle organizzazioni criminali di tipo mafioso.

⁵ Per la prima Commissione che, come detto, lavorò ininterrottamente dal 1963 al 1976, sono state assunte a riferimento le attività di ogni singola legislatura. Nella VIII e nella IX legislatura, in base alla legge 646/1982, la Commissione non aveva poteri di inchiesta. Dal 1987, con la X legislatura, la Commissione riassunse i poteri di inchiesta e, da allora fino ad oggi, è stata pressoché ininterrottamente operante con poteri di inchiesta.

⁶ Le missioni fuori sede per approfondimenti "territoriali" con audizioni sono state 52; le missioni di studio all'estero sono state 8; i sopralluoghi presso strutture carcerarie o altri siti di interesse sono stati 12; le partecipazioni a eventi esterni quali manifestazioni, commemorazioni, convegni e simili sono state 27.

Unità delle forze politiche e rafforzamento della dimensione politica della lotta alla mafia

Innanzitutto, si è cercato di rafforzare il profilo politico parlamentare dell'attività della Commissione, sviluppando in modo laico, senza preconcetti e pregiudizi, un intenso lavoro di ascolto degli attori istituzionali e delle tante associazioni in prima fila nella lotta alle mafie. Questo metodo ha consentito di coinvolgere pienamente nel lavoro di inchiesta tutte le forze parlamentari presenti in Commissione, anche di opposizione. Tutte le relazioni della Commissione sono state approvate sostanzialmente all'unanimità e, anche quando si sono manifestati, i pochi distinguo non hanno mai compromesso la sostanziale convergenza sull'impianto delle analisi e delle proposte. Tale metodo di lavoro, ispirato alla massima condivisione, pur nella diversità delle posizioni e degli orientamenti presenti in Parlamento, ha sottratto la Commissione al rischio di offrire un'immagine conflittuale della politica nella lotta alle organizzazioni criminali ed è stata anche il frutto di una scelta programmatica, di rivendicazione dell'autonomia e della specificità del ruolo della politica e delle istituzioni nel contrasto alle mafie.

Si è perciò ritenuto che la funzione di un organo politico, sia pure nella peculiare natura delineata dall'articolo 82 della Costituzione con i poteri che esso attribuisce alla Commissione, consistesse soprattutto in un'azione ispirata ai principi di libera determinazione delle finalità e di autonomia rispetto agli altri organi dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, nel quadro di leale collaborazione istituzionale, in particolare nei confronti della magistratura.

Rapporti con la magistratura

La Commissione ha sempre seguito da vicino e con attenzione le inchieste giudiziarie e ha sempre preso atto con rispetto delle risultanze dei processi, ma al contempo non ha esitato, allorquando necessario, ad esercitare in modo indipendente, diretto e pieno tutte le proprie prerogative, che ricomprendono come noto i poteri dell'autorità giudiziaria. La Commissione ha infatti proceduto direttamente alle indagini e agli esami non solo attraverso le forme parlamentari, ma anche nelle forme giudiziarie, proprie sia dell'attività giudicante sia di quella requirente, attraverso i mezzi di prova e i mezzi di ricerca della prova disciplinati dal codice di procedura penale, in base a quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge istitutiva. In alcuni casi, infatti, è parsa necessaria una ancor maggiore responsabilità di chi è chiamato a riferire in

Commissione, attraverso l'assunzione della qualità giuridica di testimone, con il conseguente obbligo «di rispondere secondo verità alle domande che gli sono rivolte» (art. 198 c.p.p.) e con le conseguenti responsabilità penali in caso di falsità o reticenza di chi depone come testimone davanti al giudice (art. 372 c.p., 207 c.p.p., art. 4 L. 87/2013). Ciò è accaduto in particolare nell'ambito del filone di inchiesta sul rapporto tra mafie e massonerie, in cui la Commissione ha altresì deliberato l'adozione di un decreto di perquisizione e sequestro ai sensi degli artt. 247 e ss. del c.p.p., a fronte della reiterata indisponibilità degli interessati a collaborare con la Commissione. Parimenti, la Commissione ha in più occasioni chiesto ausilio al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini dell'accesso ai registri e alle banche dati di cui all'articolo 117 c.p.p.⁷, limitatamente ai dati non coperti da segreto investigativo, nel quadro di una collaborazione quasi strutturale, riconosciuta dal Consiglio superiore della magistratura; ciò è avvenuto in particolare nell'ambito delle attività connesse alle tornate elettorali nelle regioni e nei comuni che tornavano al voto dopo uno scioglimento o un accesso ispettivo per forme di infiltrazione e condizionamento mafioso. Compito della Commissione non è quello di sovrapporsi o di duplicare il lavoro svolto dalla magistratura o dalle forze di polizia, che svolgono un'attività straordinaria nella vita del nostro Paese, con risultati significativi e con cui la Commissione ha comunque mantenuto, nella chiara distinzione delle funzioni, un rapporto di leale confronto e di intensa cooperazione, a cominciare dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. In questi anni, la Commissione parlamentare d'inchiesta ha cercato il più possibile di affermare la necessità che vi sia una responsabilità autonoma della politica, dei partiti e dei movimenti innanzitutto, e delle istituzioni nazionali e locali nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Rapporti con le istituzioni locali

Nella presente legislatura è stata dedicata una particolare attenzione alle varie realtà regionali e locali del nostro Paese, valorizzando il ruolo guida della Commissione “nazionale” antimafia rispetto alle omologhe articolazioni regionali diffuse sul territorio italiano. In questo contesto si inquadrano gli incontri svoltisi a livello nazionale nel 2015,

⁷ Come modificato dall'art. 9, comma 3, lett. a) e b), D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 aprile 2015, n. 43, recante *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione* (cd. decreto antiterrorismo).

alla presenza del Presidente della Repubblica, e nel 2017 con i presidenti delle regioni, con la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali e delle province autonome, con i presidenti di tutte le commissioni antimafia regionali e con i sindaci di alcune importanti città. A questo ruolo “unificante” ha corrisposto negli anni una più profonda consapevolezza e un impegno sempre maggiore da parte delle realtà regionali nel contrasto alle organizzazioni criminali mafiose, sia attraverso la creazione di commissioni regionali antimafia o di specifici osservatori, sia attraverso l’ampliamento dei poteri delle “commissioni cultura” di alcuni consigli regionali. La scelta di rafforzare anche la dimensione locale del contrasto alle organizzazioni criminali va ricercata nell’attenzione che le stesse organizzazioni criminali hanno riservato a regioni ed enti locali, utilizzati come porta d’accesso per l’infiltrazione nella struttura amministrativa e istituzionale del Paese.

Sin dall’avvio dei lavori, inoltre, la Commissione ha deliberato di effettuare un articolato programma di visite su tutto il territorio nazionale, non incentrato come da prassi sulle regioni di tradizionale inserimento, conformemente alla *ratio* insita nei compiti di cui all’articolo 1, comma 1, lettera e), della legge istitutiva. Sul presupposto della dimensione nazionale del fenomeno, si era convenuto sull’opportunità che la Commissione per la prima volta si recasse presso tutti i 26 distretti giudiziari in cui è suddiviso il territorio italiano e, al contempo, anche presso tutte le province delle quattro regioni – Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – di tradizionale insediamento. Al termine dei lavori, il programma è stato svolto per intero; la Commissione è stata in tutte le regioni italiane, compresa la Valle d’Aosta che è l’unica regione annessa, in questo, a un distretto giudiziario di un’altra, il Piemonte.

Le missioni fuori sede, svolte ai sensi dell’articolo 142 del Regolamento della Camera, sono state parte integrante dell’attività di inchiesta, e la dimensione territoriale del fenomeno è stata oggetto di un’accurata disamina, anche per la percezione dell’importanza a livello locale di questioni che non sempre nella sede plenaria possono trovare la giusta collocazione. Queste ultime, infatti, in missione possono essere più favorevolmente sviscerate in un unico contesto, in cui la Commissione invita tutti i rappresentanti istituzionali sul territorio, per prassi individuate nel prefetto insieme a tutti i responsabili delle forze di polizia componenti il Comitato per l’ordine e la sicurezza pubblica, il procuratore distrettuale, i procuratori circondariali, nonché altri soggetti rilevanti per l’inchiesta, anche non istituzionali. L’attenzione alla concreta situazione della criminalità organizzata sul territorio, in tutte le regioni italiane, si è rivelata un

formidabile strumento di conoscenza di altre situazioni che hanno impegnato con continuità la Commissione nel corso della presente legislatura, e cioè quelle relative al monitoraggio dei tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e i rapporti tra mafia e politica (art. 1, comma 1, lettere f) e n) della legge istitutiva).

3. L'attività della Commissione: profili contenutistici

Nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali la Commissione si è configurata soprattutto come un "foro parlamentare" nel quale il tema della mafia è stato esaminato, da posizioni di garanzia, come questione di rilevanza non solo criminale ma anche politica, sociale e culturale, attraverso un approccio olistico al fenomeno al quale tutti i soggetti, istituzionali e non, sono stati chiamati a intervenire e collaborare alla funzione di conoscenza che è alla base della funzione di inchiesta e che è il presupposto epistemologico per le decisioni in una democrazia compiuta in cui è essenziale "conoscere per deliberare".

Il compito di chi svolge funzioni politiche è infatti anche quello di individuare le questioni di pubblico interesse, riconoscerne la natura, fare delle scelte e dare un indirizzo per la loro soluzione, sia attraverso l'elaborazione di norme generali, sia attraverso azioni concrete nell'ambito delle responsabilità e dei compiti affidati.

La stessa istituzione, oltre 55 anni fa, della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, è stata la prima espressione dell'azione politica di indirizzo nel campo della lotta alla mafia, progressivamente cresciuta nel suo seno fino ai giorni nostri. La Commissione, da subito per tutti ribattezzata Commissione antimafia, è dunque stata la prima istituzione a portare nel nome, orgogliosamente, il vessillo dell'antimafia, ben prima di qualunque altro organo dello Stato.

Da questo punto di vista, l'obiettivo politico attuale, più importante e ambizioso, è stato quello di comprendere e far comprendere il cambiamento delle mafie e del metodo mafioso per diffondere al massimo la consapevolezza dei fattori di rischio esistenti in ogni ambito, soprattutto quelli più lontani, geograficamente, culturalmente, economicamente e che, perciò, tendono a ritenersi o a presentarsi come immuni da forme di infiltrazione e condizionamento.

3.1 L'evoluzione del metodo mafioso tra intimidazione, corruzione e area grigia

Negli ultimi decenni le organizzazioni mafiose storiche italiane hanno fatto registrare ampie trasformazioni, assumendo formule organizzative e modelli di azione sempre più multiformi e complessi. Sintetizzando, le quattro principali dimensioni di questo fenomeno possono essere così enunciate: a) progressivo allargamento del raggio

d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica; *b*) assunzione di profili organizzativi più flessibili, spesso reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale; *c*) più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale; *d*) mutamento nei rapporti intessuti con i contesti sociali e con i territori, dove al generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all'intimidazione violenta si affianca la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta «area grigia» (imprenditori, professionisti, politici, burocrati e altri). Emblematico in tal senso è il reinvestimento dei proventi illeciti nell'economia pubblica, dove le mafie prediligono il ricorso sistematico alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti.

Si tratta di quattro dimensioni strettamente interconnesse l'una con l'altra, che comunque può essere opportuno analizzare singolarmente. Tenerle in considerazione serve non solo a connotare le più generali trasformazioni del fenomeno, ma anche a indirizzare le interpretazioni stesse che delle mafie si offrono in sede giudiziaria, politica e scientifica, nonché le possibili proposte da adottare per arginarne l'operatività e contenerne le conseguenze sociali ed economiche. Nel procedere all'esame di queste quattro dimensioni, occorre prestare attenzione agli effetti che le trasformazioni che le riguardano hanno provocato nell'evoluzione del «metodo mafioso» e nella configurazione di aree grigie di collusione e complicità, che si strutturano a cavallo tra economia, politica e società. Il metodo mafioso sembra poggiare, sempre più rispetto al passato, su risorse di *capitale sociale*, vale a dire su risorse di tipo relazionale, che derivano da rapporti di collusione, scambi corruttivi e «alleanze nell'ombra».

a) Progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica

Rispetto alla prima dimensione, la massiccia presenza di insediamenti mafiosi fuori dai territori di origine storica risulta oramai inconfutabile, sia nelle regioni italiane del centro nord, sia oltre i confini nazionali. Le organizzazioni criminali sembrano aver risposto in maniera efficiente ai mutamenti di scenario, sfruttando le opportunità e affrontando i vincoli (coabitazione e conflitti con diverse organizzazioni, instabilità, repressione) connessi all'intensificarsi dei processi di globalizzazione.

Le mafie allargano il proprio raggio d'azione spostandosi fisicamente (singoli, gruppi, famiglie ecc.) o reinvestendo altrove i capitali illecitamente accumulati. Sebbene nelle aree di nuovo insediamento sia tutt'oggi ravvisabile una certa difficoltà nel

riconoscere la criminalità mafiosa, sia in sede giudiziaria che in seno all'opinione pubblica, e nonostante alcuni osservatori tendano a valutare tutt'ora il fenomeno come «non esportabile», ai fini della comprensione e del contrasto appare oramai acclarato considerare le mafie come organizzazioni contemporaneamente «locali» ed «extra-locali». In altre parole, esse trattengono una base di legittimazione sociale e politica in un dato territorio, ma appaiono contestualmente vocate all'espansione del proprio raggio d'azione. Le organizzazioni mafiose hanno infatti accresciuto la loro mobilità territoriale, nazionale e internazionale, in primo luogo consolidando i network lunghi precedentemente costruiti specialmente nei mercati illegali o informali (si pensi alle reti del narcotraffico o del contrabbando); ma nell'ultimo periodo incrementando la loro presenza anche nei mercati legali e formalmente legali. L'espansione territoriale non ha peraltro fatto venire meno la rilevanza del radicamento locale nelle aree di origine. Radicamento palesato dal persistere della tradizionale attività di estorsione-protezione, cui si affianca la consolidata penetrazione nei governi locali e nei pubblici appalti, che alimenta il riconoscimento sociale dell'autorità dell'organizzazione nel territorio anche senza il ricorso sistematico alla violenza esplicita.

Come si dirà meglio in seguito, la configurazione dell'area grigia sembra essere diventata lo spazio privilegiato e la modalità di azione prevalente attraverso cui i mafiosi si relazionano all'economia e alla politica, per accumulare ricchezza e acquisire posizioni di potere, sia nelle aree di insediamento originario sia in quelle di nuova espansione.

b) Profili organizzativi flessibili, reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale

Il ridotto ricorso alla violenza e il persistente ancoraggio alla matrice locale rimanda alla seconda delle quattro dimensioni che segnano le trasformazioni recenti del fenomeno e che concerne i profili organizzativi delle mafie.

Il radicamento nelle aree di origine resta sotto il controllo di clan anche fortemente strutturati, i cui quartieri generali si collocano spesso all'interno di confini definiti sul piano territoriale. Di fronte alla mobilità mafiosa, invece, si registrano spesso profili più flessibili e reticolari. Si ravvisa, in realtà, la presenza di una varietà di formule organizzative, alcune più disperse e altre più coordinate e gerarchiche. Da un lato, possiamo trovare una pluralità di gruppi autonomi, anche a gestione familiare, in cui le dinamiche di conflitto e cooperazione si fanno variabili a seconda delle attività in campo. Dall'altro, emergono modelli più complessi e strutturati, che incrociano diversi livelli

organizzativi anche sul piano territoriale, combinando con efficacia una solida coesione interna con una forte apertura verso l'esterno. Recenti ricerche sugli «affari di camorra» e sulle configurazioni imprenditoriali dei clan nei mercati ha mostrato come il primo caso coinvolga particolarmente le organizzazioni criminali campane. Il secondo caso riguarda invece prevalentemente la 'ndrangheta, che affianca a vigorosi legami di affiliazione un'elevata capacità di stringere alleanze e complicità con soggetti esterni.

La fluidità delle formule organizzative riflette anche la più spiccata connotazione imprenditoriale delle mafie, che conduce a un allentamento dei tratti predatori e militari, lasciando spazio a profili soggettivi e a condotte economiche che tendono a ricoprire piena titolarità nei mercati. Ciò comporta la progressiva acquisizione di una connotazione sempre più distante dalla tradizionale matrice mafiosa, ma più vicina a configurazioni di impresa politico-criminale. A partire da tali presupposti, va profusa particolare attenzione al ruolo della dimensione economica nel caratterizzare le trasformazioni organizzative delle mafie. La mobilità delle organizzazioni criminali, in particolare nelle regioni del centro nord, avviene seguendo prevalentemente la «logica degli affari», preferita alla «logica dell'appartenenza». Quest'ultima mira ad assicurare la coesione interna, i legami di lealtà, il coordinamento e la cooperazione tra gli affiliati. La logica degli affari, invece, predilige una razionalità strumentale, finalizzata a ottenere vantaggi e benefici materiali, soprattutto – anche se non esclusivamente – di tipo economico. In questo senso, la mobilità delle mafie privilegia il reinvestimento nei traffici illeciti e sempre più nell'economia legale, con la promozione di relazioni di collusione e complicità esterne, o innovazioni organizzative che comportano adattamenti e razionalizzazioni di risorse e competenze per offrire determinati beni o servizi oppure per presidiare determinati mercati.

c) Più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale

Un terzo profilo di analisi riguarda la generale tendenza a un crescente coinvolgimento di queste organizzazioni criminali nell'economia legale. È stato da più parti mostrato (in chiave giuridica, storica e sociologica), che proprio nei mercati è possibile situare il consolidamento del potere delle mafie. È un tratto originario del fenomeno che persiste, e per molti versi si accresce, nell'operatività delle mafie odierne.

Analizzando le diverse modalità di compenetrazione tra mafie ed economie locali nelle regioni di insediamento tradizionale, si può rilevare una tipologia dei mercati in base al loro raggio di estensione territoriale e al fatto che l'interesse dei gruppi mafiosi

sia di lunga data o più recente. Tra le attività tradizionali, tendenzialmente circoscritte alla società locale, troviamo l'edilizia, gli appalti, il commercio, ma anche il settore della sanità. Invece, tra le attività relativamente "nuove" è possibile individuare la grande distribuzione commerciale, i settori dei rifiuti, delle energie rinnovabili, del turismo e delle scommesse e sale gioco, i servizi sociali e dell'accoglienza dei migranti. A livello sovralocale, tra i settori più tradizionali, l'interesse mafioso è rivolto in particolare verso il campo dei trasporti e delle infrastrutture, della contraffazione e del contrabbando; mentre, tra quelli più nuovi, verso il trattamento dei rifiuti speciali e gli investimenti in campo finanziario. Ma un aspetto di estremo interesse emerso da questa indagine riguarda il fatto che i mafiosi non sono attori economici dotati di elevate capacità imprenditoriali: essi infatti continuano a fare affari soprattutto in settori tradizionali e, anche quando allargano il raggio di azione verso ambiti più innovativi, raramente danno prova di possedere particolari abilità manageriali, tecniche e finanziarie. Ad esempio, il loro interesse per le energie rinnovabili pare circoscritto alle attività connesse al cosiddetto «ciclo del cemento» e alla realizzazione delle infrastrutture di supporto agli impianti. Così come la stessa tendenza verso la cosiddetta finanziarizzazione delle mafie pare coinvolgere una componente assai residuale del fenomeno, spesso coincidente con alcuni elementi apicali delle organizzazioni. Questo può naturalmente derivare da un deficit di strumenti e capacità investigative, anche perché il livello finanziario è certamente più difficile da scoprire e contrastare. Al netto di tali cautele, da un punto di vista empirico, le attività dei mafiosi in campo finanziario appaiono il più delle volte grossolane e, comunque, caratterizzate da un basso grado di sofisticazione (orientate più sul versante delle frodi e delle truffe). Anche nei casi in cui è emerso un coinvolgimento in investimenti finanziari di una certa consistenza, il loro ruolo non sembra essere di primo piano, in quanto chi conduce gli affari e ne beneficia maggiormente fa parte della schiera di attori — soprattutto imprenditori e professionisti — che si muovono con disinvoltura nell'opacità della finanza.

In estrema sintesi, le ragioni del *successo economico* dei mafiosi non risiedono in loro particolari abilità imprenditoriali e manageriali, ma vanno rintracciate nel fatto che possono contare sul sostegno, la cooperazione e le competenze di *altri* soggetti che intrattengono con i primi scambi reciprocamente vantaggiosi.

d) *Promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta «area grigia»*

Quando potenziano la loro dimensione imprenditoriale nei settori legali o formalmente legali, i mafiosi hanno dunque l'esigenza di costruire relazioni e fare network con attori "esterni" per l'ottenimento di significativi spazi nei mercati, influenzando le dinamiche competitive in determinati settori o territori. Nei mercati delle mafie possono ricoprire anche ruoli violenti per il presidio o il controllo delle attività. Tuttavia il ricorso alla violenza e all'intimidazione tende a smorzarsi per lasciare il passo alla costruzione di legami di cointeressenza che coinvolgono imprese, pubblici funzionari, categorie professionali, politici e altri attori. Questo aspetto è centrale nel definire la quarta e ultima dimensione che connota le trasformazioni delle mafie, la cui operatività va rintracciata all'interno dell'«area grigia», qui intesa come lo spazio relazionale al confine tra sfera legale e illegale, dove si costituiscono intrecci criminali con diversi e cangianti livelli di contiguità e complicità tra soggetti eterogenei per interessi, ruoli e competenze. Gli attori che convenzionalmente definiamo mafiosi per ragioni soggettive (affiliazione, appartenenza, provenienza) od operative (ricorso alla intimidazione violenta o al metodo corruttivo-collusivo) possono far parte dell'area grigia anche senza rappresentarne necessariamente la componente centrale, né l'elemento trainante. Nella prospettiva delineata anche in alcuni studi scientifici, i mafiosi non sono altro rispetto all'area grigia, ma si collocano al suo interno. Infatti, l'area grigia non è l'area esterna alla mafia, ma è la zona in cui i mafiosi si muovono stringendo alleanze e accordi di collusione con gli altri attori a vario titolo presenti, offrendo i loro servizi di protezione e di intermediazione. Così intesa, l'area grigia non è prodotta da una estensione dell'area illegale in quella legale, quanto da una commistione tra le due aree, ovvero dall'esistenza di confini mobili, opachi e porosi tra lecito e illecito.

Alla luce di queste considerazioni, la comprensione dell'operatività mafiosa nei mercati legali o formalmente legali e la conseguente proposta di strumenti di contenimento richiedono di focalizzare l'attenzione sulle condizioni economiche e politiche dei contesti di azione e di interazione, vale a dire sui "fattori di contesto" che favoriscono la configurazione dell'area grigia. Se gli organi di contrasto penale sono deputati alla repressione dei nuclei organizzativi, delle loro propaggini e dei loro supporti "esterni" in base alle responsabilità penali soggettive, alla politica e alle politiche spetta il compito di proporre correttivi *di sistema* in grado di modificare i contesti di azione, ovvero il funzionamento dell'area grigia. Occorre pertanto calibrare gli strumenti di

contrasto sulla base delle disfunzioni ravvisate in quei settori economici che risultano vulnerabili agli interessi imprenditoriali delle mafie. Su questo punto è utile operare una distinzione tra economia illecita (es. contraffazione, contrabbando, truffe e frodi finanziarie, traffico di stupefacenti e di armi) ed economia lecita, distinguendo ulteriormente tra settori privati (es. finanza, commercio, immobili, import/export, grande distribuzione e agroalimentare, scommesse e sale da gioco) e pubblici (es. edilizia, appalti e infrastrutture, gestione rifiuti urbani, servizi e forniture alla sanità e alla pubblica amministrazione). Si tratta di contesti d'azione non solo distinguibili analiticamente, ma che funzionano anche sulla base di criteri di regolazione e modelli relazionali peculiari, che chiamano in causa strumenti di contrasto differenti.

Nei mercati illeciti le mafie esprimono evidenti capacità di attivare reti internazionali di contrabbando, contraffazione e distribuzione. In questo tipo di traffici, attraverso l'esercizio della violenza organizzata, minacciata o esercitata, i mafiosi rappresentano vere e proprie élite capaci di dominare gli scambi, non di rado subordinando progressivamente i produttori e i distributori. Qui essi esprimono una certa funzione di regolazione: si tratta di un elemento che tradizionalmente connota queste organizzazioni criminali e che ne fa un fattore ordinatore e garante delle transazioni instabili che caratterizza questo tipo di mercati. Il contrasto di questi ultimi deve affiancare le funzioni propriamente repressive espletate dagli organi competenti (di livello nazionale e internazionale) con politiche di altra natura e di più ampio respiro, in grado ad esempio di ridurre i «costi della legalità» e di predisporre interventi di regolazione soprattutto in quegli ambiti caratterizzati da elevati livelli di informalità e da forme di «intermediazione impropria» (si pensi al consumo del falso oppure alle filiere del lavoro nell'agroalimentare).

Una certa debolezza di regolazione riguarda anche i mercati privati di tipo legale maggiormente vulnerabili. In generale, si tratta dei settori connotati da elevato numero di piccole imprese, basso sviluppo tecnologico, lavoro non qualificato e basso livello di sindacalizzazione, dove il ricorso a pratiche non propriamente conformi alla legalità formale diviene prassi diffusa, anche per l'assenza di corpi intermedi con funzioni di controllo (es. evasione fiscale e contributiva, sommerso, lavoro irregolare). Qui le mafie possono offrire diversi tipi di servizi alle imprese, come la protezione, l'elusione della libera concorrenza, il contenimento del conflitto con i lavoratori, l'immissione di liquidità. Tuttavia nei mercati privati è possibile ravvisare anche le forme più evidenti di imprenditoria mafiosa, quando sono gli stessi boss, famiglie o affiliati ad assumere in

vario modo il controllo delle imprese, investendo in attività legali i capitali ricavati da estorsioni e traffici illeciti. Le imprese mafiose rivelano un'elevata capacità di realizzare profitti proprio per la possibilità di avvalersi di mezzi preclusi alle imprese lecite nella regolamentazione della concorrenza, nella gestione della forza lavoro, nei rapporti con lo Stato, nella disponibilità di risorse finanziarie. Ciò è evidente anche nell'operatività di alcune mafie storiche nel Centro e Nord Italia, dove fare impresa rappresenta anche il veicolo di ascesa per gli affiliati all'interno dell'organizzazione di appartenenza e di affermazione sociale, economica e di potere nella società locale.

Eppure, gli interessi dei mafiosi per l'economia legale continuano a essere attratti prevalentemente dall'economia pubblica, che si presenta in forma di «mercato protetto», caratterizzato da finanziamento pubblico, concorrenza ridotta e condizioni di rendita. Si tratta di settori tradizionalmente connotati da vincoli localizzativi, in cui il rapporto con il territorio e la conoscenza e il controllo dei luoghi diventa strategico. Esempi tipici sono il ciclo edilizio (soprattutto il sub-settore del movimento terra), lo smaltimento dei rifiuti, la distribuzione commerciale, il mercato immobiliare, la fornitura e l'erogazione di beni e servizi. Questi contesti d'azione offrono la possibilità di ottenere posizioni monopolistiche e di accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti od offrendosi a un tempo come garanti delle transazioni che prendono forma nei circuiti di «corruzione sistemica». In questi casi il radicamento nel tessuto politico e amministrativo locale trasforma gli stessi mafiosi in attori della *governance* del territorio, dando loro la possibilità di orientare le politiche e le traiettorie di sviluppo proprio attraverso il tessuto relazionale costruito nelle pubbliche amministrazioni e nelle loro adiacenze.

Dall'intimidazione alla collusione

Mobilità, flessibilizzazione organizzativa, propensione imprenditoriale e costruzione di legami nell'area grigia comportano dunque profondi mutamenti che rinnovano la questione del riconoscimento delle mafie: quando prevale il reinvestimento nell'economia legale, accompagnato da un abbandono dei tratti esplicitamente criminali e violenti, diviene talvolta complicato definire il perimetro stesso delle organizzazioni mafiose, ovvero il confine tra interno ed esterno. Da qui la necessità di problematizzare non solo gli elementi qualificanti del riconoscimento giuridico-giudiziario

dell'associazione mafiosa, ma anche talune sue interpretazioni consolidate nella politica, nell'opinione pubblica e nelle definizioni accademiche.

Mafia e corruzione sono certamente fenomeni diversi, che vanno opportunamente distinti, ma non si può negare che tra i due non ci sia relazione. Anche nelle aree di insediamento tradizionale i mafiosi impiegano da sempre metodi corruttivi, mettendo a frutto l'altra specializzazione che li caratterizza, insieme a quella relativa all'uso della violenza: la capacità di accumulare e utilizzare capitale sociale, vale a dire di massimizzare risorse di tipo relazionale, che traggono da rapporti di contiguità, di collusione e anche, in senso proprio, di corruzione. Alla luce di recenti esperienze di ricerca e di filoni di studio specialmente in ambito sociologico, emerge che sia le prassi intimidatorie che le prassi collusivo-corruttive alimentano un tessuto di cointeressenze in cui risiede il «capitale sociale delle mafie», base della genesi e della riproduzione nelle aree di radicamento originario, ma anche della loro mobilità ed espansione in altri territori. Una sfida futura per l'antimafia sarà pertanto approfondire i mutamenti in corso nel cosiddetto «metodo mafioso», monitorando il peso relativo delle due componenti strutturali del fenomeno: da un lato, l'uso specialistico e organizzato della violenza, sia essa esplicita o minacciata; dall'altro, la capacità di costruire relazioni sociali, ovvero di gestire e mobilitare in modo informale reti e risorse relazionali in ambiti e contesti istituzionali differenti. Più nello specifico, l'attenzione va indirizzata sulle trasformazioni del metodo mafioso che sembrano poggiare, sempre più rispetto al passato, sulle cosiddette «risorse di capitale sociale», vale a dire su risorse di tipo relazionale, che derivano da rapporti di collusione, scambi corruttivi e «alleanze nell'ombra». L'area grigia non è semplicemente, come spesso si descrive, la zona di contiguità che si estende all'esterno della mafia. Essa assume la forma di una «nebulosa», con confini assai mobili e tende ad assumere configurazioni diverse a seconda dei contesti, degli attori coinvolti, dei settori di attività interessati, quindi risulta estremamente difficile da individuare. In questo quadro, la futura impostazione delle politiche antimafia dovrebbe tener conto dei mutamenti in corso nel metodo mafioso approfondendo non solo le caratteristiche e l'operatività dei *mafiosi*, ma anche i contesti territoriali e di azione entro cui essi si muovono, individuando in tal modo elementi utili per eliminare o contenere le loro connessioni con la società, la politica e l'economia. Per aggredire questo «mondo relazionale» non basta contrastare il nucleo organizzativo interno dei gruppi mafiosi, su cui peraltro l'azione giudiziaria ha conseguito negli ultimi anni indubitabili successi, ma bisogna agire anche sui contesti esterni di sostegno. Bisogna quindi colpire l'area grigia,

recidendo i rapporti di complicità, gli scambi collusivi-corruttivi e le alleanze nell'ombra che la tengono insieme. Le politiche antimafia devono tenere maggiormente conto della dimensione economica e relazionale del fenomeno e, oltre a promuovere interventi di pertinenza dello Stato (normative, incentivi, repressione, ecc.), devono chiamare in causa variabili connesse alla sfera del mercato (regolazione istituzionale, trasparenza contabile e fiscale, diritti del lavoro, ecc.) e alla sfera socio-culturale (responsabilità sociale d'impresa, modelli di sviluppo, stili di consumo, ecc.). In questo modo, accanto all'azione giudiziaria, che punta a indebolire le organizzazioni criminali attraverso la repressione soggettiva e patrimoniale, l'azione politica potrà puntare a indebolire le condizioni di radicamento e di riproduzione delle mafie.

La Commissione antimafia si è occupata costantemente della situazione della criminalità organizzata in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, le quattro regioni di tradizionale inserimento, nonché delle sue proiezioni nelle regioni centro-settentrionali. In particolare si è svolto un progetto di rilievo, riguardante un approfondimento sulla presenza delle mafie al nord, curato dall'osservatorio sulla criminalità organizzata – costituito presso l'università degli studi di Milano e diretto dal prof. Nando Dalla Chiesa – che ha accompagnato i lavori della Commissione per un lungo periodo.

La relazione finale sarà occasione per dare uno spunto di analisi sulle prospettive evolutive delle quattro mafie tradizionali, nonché sui possibili ulteriori sviluppi che le stesse potrebbero avere anche in regioni diverse da quelle analizzate, con un particolare riguardo e un'attenzione specifica per il recente fenomeno di «mafia capitale» e sulla sua controversa qualificazione giuridica di associazione di tipo mafioso di cui al 416-*bis* piuttosto che di associazione criminale semplice.

L'attività della 'ndrangheta, tra le quattro tradizionali forme diffuse di criminalità organizzata mafiosa esaminate – cosa nostra, camorra, 'ndrangheta e mafie pugliesi – è sicuramente di precipuo interesse, in particolare per quanto attiene al suo radicamento e rafforzamento in Calabria e alla sua espansione nelle altre regioni italiane e a livello internazionale, anche considerando il ruolo prioritario ormai assunto nel traffico di stupefacenti.

La Commissione approfondirà altresì nella relazione conclusiva l'evoluzione delle mafie siciliane in tutte le loro forme e articolazioni: dalla «mafia dei terreni» dei Nebrodi, alla stidda, alla mafia catanese e a cosa nostra.

Relativamente a cosa nostra, dopo la morte di Totò Riina la fase di transizione che si è formalmente aperta in seno all'organizzazione potrebbe subire un'accelerazione nella ricerca di una nuova struttura di vertice e governo. Andranno attentamente monitorati i segnali che si colgono in questa direzione; nonostante la dura e instancabile opera di repressione delle forze dell'ordine e della magistratura, cosa nostra continua infatti a esercitare il controllo del territorio, a raccogliere consenso e comunque a conservare capacità di intimidazione in ogni provincia.

Per quel che concerne invece la camorra, la forte attività repressiva degli ultimi anni ha determinato un vuoto di potere con il conseguente declino dei clan storici come quello dei casalesi e l'atomizzazione dei clan camorristici. In tale quadro, la Commissione si è soffermata sull'emersione del fenomeno delle cosiddette *baby gang*, le bande minorili gangsteristiche ormai sempre più diffuse e pericolosamente attive sui territori.

L'attenzione alle mafie pugliesi, infine, offre un particolare spunto di riflessione sul concetto di mafie territoriali plurali che, in un territorio così diversificato come quello della Puglia, vede da un estremo all'altro della regione ciò che resta della sacra corona unita, ma anche della mafia barese – con i suoi spiccati tratti di somiglianza con la camorra napoletana – e le violente mafie garganiche foggiane, recenti protagoniste di gravi vicende criminali.

Di tutte queste situazioni la Commissione si è occupata anche in occasione delle numerose missioni ripetutamente svolte a Reggio Calabria, Napoli, Palermo, Foggia e in tutte le province di ciascuna delle quattro regioni di tradizionale insediamento.

Con questa relazione, si intendono dunque offrire soprattutto degli spunti e delle chiavi di lettura, tanto più alla luce del fatto che esistono organi giudiziari e investigativi dedicati e specializzati proprio nel contrasto a tali realtà criminali – la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e la Direzione investigativa antimafia – che a tale riguardo presentano dei rapporti periodici, annuale per la DNA e semestrale per la DIA, che la Commissione non solo ha seguito attentamente ma ne ha anzi promosso la diffusione, partecipando e organizzandone le iniziative di presentazione.

3.2 Espansione delle mafie nelle regioni di non tradizionale insediamento e loro proiezione internazionale

Alla luce dei mutamenti descritti nella prima parte della presente relazione, l'attività della Commissione si è caratterizzata in maniera particolare per l'attenzione dedicata, attraverso lo svolgimento di numerose missioni, alle infiltrazioni delle organizzazioni criminali mafiose nel Nord Italia e alla loro proiezione internazionale.

Infiltrazioni al nord

Nelle regioni del Nord Italia, la presenza delle organizzazioni mafiose appare in crescita costante: lo raccontano le indagini sempre più ampie della magistratura e delle forze dell'ordine, il crescente numero di sequestri e confische, i nuovi casi di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa (Sedriano nel 2013, Brescello nel 2016 e, infine, Lavagna nel 2017). Pur muovendo da punti di partenza e gradi di radicamento diversificati, si tratta di un movimento uniforme e profondo.

La Commissione ha dedicato una costante attenzione a questo fenomeno, lungo tutto l'arco della legislatura. Numerose missioni e importanti audizioni hanno permesso di raccogliere significative conferme e nuove indicazioni sulle dimensioni e l'intensità di questa espansione, sul *modus operandi* delle cosche, l'infiltrazione nell'economia legale e le attività illegali prevalenti. L'attività di analisi si è avvalsa anche della collaborazione dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano, che ha realizzato quattro rapporti (dal 2014 al 2017).

Gli approfondimenti della Commissione, che confluiranno nella relazione conclusiva, delineano un quadro complesso e preoccupante, in cui la Lombardia riveste una posizione centrale.

Anche al nord le organizzazioni criminali mostrano una notevole flessibilità e capacità di adattamento. Le mafie possono avvantaggiarsi dell'alta o della bassa densità demografica; i piccoli comuni, ad esempio, rivestono un ruolo chiave nelle scelte strategiche della 'ndrangheta. Sanno sfruttare l'abbondanza di risorse traendo vantaggi da importanti investimenti o eventi pubblici come Expo 2015 o fare leva sulla crisi economica per ampliare la base sociale delle vittime delle estorsioni e dell'usura. Possono fare affari con servizi pubblici evoluti (sanità) o condizionare l'economia privata. Non c'è settore, dalle costruzioni al turismo, dal commercio alla ristorazione, dal gioco d'azzardo legale allo sport, in cui le imprese mafiose non abbiano investito.

Non solo la presenza dei clan è pervasiva, ma si fanno sempre più fitte anche le loro reti di relazioni, in particolare con la classe politica e imprenditoriale. Lo scambio corruttivo collusivo non interessa solo un'area grigia di professionisti e amministratori collusi, ma ha visto emergere anche forme di criminalità organizzata dei «colletti bianchi», in gran parte alimentate da uno scambio di risorse politiche su ogni versante e disponibile a entrare in relazione con altre, più aggressive realtà criminali, tra cui, naturalmente, quelle mafiose.

La penetrazione della mafia invisibile e “silente”, che non spara e reinveste, non sarebbe stata possibile senza il ricorso all'intimidazione e alla violenza, seppure in forme a bassa e media intensità che accompagna le attività legali e illegali.

Droga, contraffazione, estorsioni, usura e prostituzione sono i settori chiave di arricchimento, nei quali si registra una fase di trasformazione: il dinamismo della criminalità straniera nel mercato degli stupefacenti; l'utilizzo per le estorsioni di meccanismi fiscali, commerciali e finanziari che, tra l'altro, alzano il grado di complicità degli stessi imprenditori taglieggiati; nuove e sempre più diversificate forme di usura, che vanno a configurare forme di credito mafioso.

In questo contesto, merita di essere segnalata la peculiarità del nordest, l'area settentrionale di più recente interesse delle organizzazioni criminali, che hanno approfittato di un'insufficiente attività di prevenzione e contrasto per mimetizzarsi nel tessuto economico attraverso un rapporto di convergenza di interessi con il mondo delle professioni e dell'impresa. Strumenti che hanno prodotto risultati significativi in altre regioni del nord qui non sono stati utilizzati in maniera sistematica e intensa. In questo territorio di confine, l'insediamento mafioso appare strategico anche perché la peculiare collocazione geografica favorisce i rapporti tra mafie italiane e mafie straniere.

L'analisi della situazione in tutto il Nord Italia non può ignorare che dinamiche espansive sono state favorite da diffusi atteggiamenti di sottovalutazione e di rimozione che hanno coinvolto larga parte della popolazione e anche protagonisti della vita pubblica. Per troppo tempo si è negata la realtà e ancora oggi, di fronte alle evidenze investigative e giudiziarie, non mancano i tentativi di minimizzare la presenza mafiosa.

Attività internazionale

L'attività della Commissione si è estesa anche in campo internazionale, sia mediante la costituzione del I Comitato «*Lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale*» (coordinato dall'on. Laura Garavini) durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, sia attraverso lo svolgimento di una serie di missioni in paesi esteri.

In particolare il I Comitato, attraverso le audizioni e la propria relazione, ha approfondito il tema della dimensione europea e internazionale dei poteri mafiosi, ha trattato argomenti come il riciclaggio di denaro da parte della criminalità organizzata in campo estero, il fenomeno del narcotraffico, la collaborazione transnazionale sia tra le forze di polizia che tra le autorità giudiziarie.

La Commissione si è recata a Bruxelles in due occasioni, nel dicembre 2014 e nel marzo 2016. Nella prima circostanza per illustrare alla Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo (LIBE) i contenuti della relazione sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea e nella seconda per incontrare il Presidente del Parlamento europeo, on. Martin Schultz.

Sempre al fine di verificare e promuovere sensibilità e cultura antimafia, anche attraverso l'introduzione di strumenti *ad hoc*, non solo nelle aree e nei paesi in cui vi sono insediamenti criminali originari e stabilmente esistenti, ma anche e soprattutto nei paesi di espansione e per limitare il rischio di una sottovalutazione del fenomeno mafioso nelle aree a non tradizionale radicamento criminale, la Commissione si è recata in missione in Canada (25 - 29 settembre 2016), a Madrid (27 - 30 marzo 2017), nella Repubblica di San Marino (6 giugno 2017), nei Paesi Bassi (25 - 28 settembre 2017) e a Malta (23 e 24 ottobre 2017). In tali occasioni, oltre ai temi del riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite delle mafie italiane all'estero, del traffico di droghe, della collaborazione transnazionale tra gli organi investigativi, sono state trattate le tematiche della latitanza di esponenti della criminalità organizzata italiana in Stati stranieri, l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco d'azzardo e delle scommesse anche *on line*.

Un'ulteriore vicenda seguita dalla Commissione parlamentare con specifici risvolti internazionali è stata quella legata all'assenza di un trattato di cooperazione giudiziaria con gli Emirati Arabi Uniti, venuta in evidenza in merito alla latitanza e alla

mancata estradizione dell'ex parlamentare Amedeo Matacena, condannato in via definitiva per concorso esterno in associazione mafiosa e in questi giorni destinatario di misure di prevenzione.

Infine, nel settembre 2017, nello Stato Vaticano, la Commissione è stata ricevuta in udienza da Papa Francesco e, nel corso di tale incontro, sono stati illustrati i temi delle vittime di mafia, dei minori inseriti in contesti criminali, dei testimoni di giustizia, oltre a quelli dell'attenzione ai più deboli e delle attività del mondo cattolico nelle aree difficili del Paese.

4. LE INCHIESTE

La Commissione ha svolto numerose inchieste, che saranno oggetto di trattazione nella relazione finale e delle quali, in questa sede, si dà conto sinteticamente nelle schede che seguono. In due casi si è arrivati all'approvazione di un testo di legge (riforma del codice antimafia e disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia), in altri si è giunti all'approvazione di relazioni comunque contenenti molteplici proposte di modifica normativa, mentre nei casi che residuano gli approfondimenti, pur non traducendosi in relazioni, hanno consentito comunque importanti acquisizioni conoscitive.

4.1 La riforma del codice antimafia – beni confiscati

La Commissione parlamentare, sin dall'avvio dei propri lavori, ha individuato il tema delle misure di prevenzione e della gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati come necessario e prioritario. L'evoluzione normativa in materia di prevenzione era stata caratterizzata da continue modifiche di norme, approvate anche in contesti emergenziali, che le prassi applicative hanno cercato di armonizzare con risultati non sempre soddisfacenti. Da un lato il numero, la varietà e il valore economico sempre maggiore di terreni, immobili, imprese, esercizi commerciali, sottratti alla criminalità organizzata ha reso evidente il profilo imprenditoriale assunto dalle cosche. Dall'altro la gestione di questi beni ha mostrato spesso enormi difficoltà e non sempre è andata a buon fine, vanificando così l'impatto positivo dell'aggressione ai patrimoni dei mafiosi che, a partire dalla legge Rognoni-La Torre, è uno dei punti di forza della nostra legislazione antimafia.

Il ritorno alla collettività dei beni mafiosi ha un forte valore simbolico e risarcitorio rispetto alla natura illecita e parassitaria delle ricchezze accumulate dalla criminalità e un altrettanto rilevante significato economico; può infatti rappresentare, soprattutto in molte realtà del Mezzogiorno, una concreta opportunità di buona occupazione e sviluppo, nel rispetto dei diritti e dei principi di legalità.

Tutto il lungo e approfondito lavoro della Commissione su questo versante è stato finalizzato a delineare un modello di prevenzione e contrasto patrimoniale ancor più organizzato ed efficiente, teso a valorizzare entrambe queste dimensioni.

La Commissione ha inizialmente svolto un'ampia inchiesta⁸ esaminando le criticità della normativa antimafia e dell'azione della magistratura in materia di misure di prevenzione (caso Saguto). Si sono altresì approfondite le buone prassi adottate dall'autorità giudiziaria e dall'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati. In questo contesto la Commissione ha preso in esame le vicende legate alla amministrazione giudiziaria della società Italgas.

La relazione che ne è scaturita sottolineava l'urgenza di un approccio di sistema in grado di delineare una riforma organica. Non a caso, al termine di un significativo confronto parlamentare, è stata approvata con risoluzioni sia alla Camera dei deputati che al Senato che impegnavano il Governo, «per quanto di propria competenza, ad intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni ed i problemi evidenziati nella citata relazione».

Allo scopo di migliorare il procedimento e l'efficacia delle misure di prevenzione sia personali sia patrimoniali, la Commissione ha depositato nell'ottobre 2014, sia alla Camera dei deputati che al Senato, un'articolata proposta di riforma, che costituiva il punto di sintesi tra i documenti delle commissioni governative (Fiandaca, Gratteri, Garofalo) e i diversi disegni di legge relativi alla medesima materia, presentati in Parlamento. Nel corso del lungo e complesso iter legislativo, la Commissione ha presentato numerosi emendamenti, sia alla Camera che al Senato, e ha svolto un ruolo essenziale al superamento di non pochi ostacoli emersi nel corso del confronto parlamentare.

Tale riforma, approvata in via definitiva il 27 settembre 2017, rappresenta certamente uno dei risultati più significativi dell'attività della Commissione. Le polemiche che hanno accompagnato l'entrata in vigore del testo, sulle quali si tornerà in seguito, sono la testimonianza di antiche resistenze politiche e culturali, che andranno probabilmente ancora fronteggiate nella fase di applicazione.

Le ampie innovazioni tendono al raggiungimento di un complessivo funzionamento del sistema, fornendo soluzioni sistematiche e coordinate per superare le

⁸ Missioni, sopralluoghi e audizioni dei massimi livelli istituzionali, amministrativi e della società civile: i Ministri della giustizia e dell'interno *pro tempore*, magistrati, giudicanti e requirenti, dei distretti più impegnati nell'attività di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, i vertici delle forze dell'ordine, i direttori *pro tempore* succedutisi all'ANBSC, i presidenti delle commissioni ministeriali istituite, amministratori giudiziari, esponenti delle associazioni destinatarie dei beni confiscati, di Confindustria e Confcommercio.

lamentate lacune o insufficienze della normativa vigente e per migliorare l'efficacia della procedura e l'incisività delle misure patrimoniali.

Rinviando alla relazione finale una più dettagliata descrizione dei singoli capitoli, in questa sede ci si limita a riassumere i punti salienti di una riforma che punta a rendere più trasparente, garantista ed efficace l'intero sistema.

Recependo in buona parte le modifiche proposte dalla Commissione, il nuovo codice antimafia introduce il giudice distrettuale specializzato e rafforza le garanzie per la difesa. Prevede accanto al sequestro una serie di misure alternative, meno invasive e limitate nel tempo ma non meno efficaci per bonificare le imprese a rischio di infiltrazione, come il controllo giudiziario, modificando la disciplina dell'amministrazione giudiziaria. Si tratta di un'innovazione significativa, utile nei casi in cui il condizionamento mafioso appaia limitato e circoscritto e sia perciò possibile, attraverso una "vigilanza prescrittiva", ristabilire la legalità.

La disciplina sulla gestione delle imprese in sequestro si occupa della prosecuzione dei rapporti pendenti e della tutela dei creditori, con la possibilità di soddisfare tempestivamente i creditori strategici dell'azienda se in buona fede. Assicura poi maggiori garanzie per i lavoratori in buona fede e che possano svolgere mansioni utili alla prosecuzione dell'azienda, con immediata opportunità di regolarizzazione del rapporto di lavoro per i dipendenti in nero, accertando altresì la fittizietà dei contratti di lavoro.

Sono state inoltre snellite e razionalizzate le regole sulle interferenze tra procedure fallimentari, procedure esecutive e procedimento di prevenzione quando hanno ad oggetto i medesimi beni o le medesime aziende.

Sono previsti incentivi e strumenti normativi volti a garantire il mantenimento del volume di affari delle imprese dopo il sequestro, nonché a garantire i diritti dei lavoratori colpiti dagli effetti del sequestro.

Infine, viene ridisegnato il ruolo dell'Agenzia nazionale che, come hanno sottolineato tutti gli operatori e i direttori *pro tempore* sentiti dalla Commissione, ha mostrato nel tempo evidenti criticità e stasi operative. Si tratta di creare una struttura, più efficiente e dotata delle necessarie professionalità, davvero capace di operare tempestivamente e valorizzare un ingente e assai diversificato patrimonio di beni su tutto il territorio nazionale. Non a caso è stato previsto il suo intervento nelle scelte gestionali aziendali, da assumere fin dall'inizio del procedimento e dal sequestro in modo da poter

garantire continuità e coerenza alle predette scelte fino alla confisca definitiva e consentire un'assegnazione provvisoria di beni e aziende, che l'Agenzia potrà anche destinare direttamente ad enti territoriali e associazioni.

Il nuovo codice antimafia ha ampliato la platea dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, estese anche agli indiziati di associazione per delinquere finalizzata ai reati contro la pubblica amministrazione. L'estensione è stata introdotta nei due passaggi alla Camera e al Senato con diversa puntualizzazione.

Nel testo originario proposto dalla Commissione, che raccoglieva le preoccupazioni delle associazioni antimafia, era stato precisato che il sequestro dei beni potesse avvenire anche nei confronti di soggetti indiziati di reati contro la pubblica amministrazione, purché risultasse che vivevano abitualmente con i proventi di attività delittuosa o dediti a traffici delittuosi. La Camera ha preferito sostituire questa proposta con un mero elenco di fattispecie di reato e il Senato ha inserito il riferimento alla partecipazione ad associazioni per delinquere. È evidente che sarà necessario da un lato valutare concreti elementi di fatto che attestino la sistematicità delle condotte illecite del proposto in quanto partecipe ad una associazione criminale e, dall'altro, la sproporzione tra i redditi dichiarati o l'attività economica svolta e il valore dei beni direttamente o indirettamente nella disponibilità del proposto, quando, sulla base di sufficienti indizi si ha motivo di ritenere che i beni siano frutto o reimpiego di attività illecite, avendo tratto risorse economiche di cui non è in grado di dimostrare la provenienza.

Su questo aspetto, che del resto non rappresenta il cuore della riforma, sono state avanzate riserve e critiche anche aspre. Si è parlato di incostituzionalità della norma e si è arrivati a chiedere al Presidente della Repubblica di non firmare il provvedimento. Contestazioni che alla Commissione sono apparse strumentali e tardive e che sono state fugate dalla nota con la quale il Presidente Mattarella, comunicando di aver promulgato la legge, non ha ravvisato evidenti profili di illegittimità su questo punto.

Le resistenze hanno, in realtà, rivelato un preoccupante arretramento del principio di legalità.

Mentre tutti concordano a parole sulla necessità di una severa repressione dei mafiosi, in troppi si mostrato molto più tiepidi quando si tratta di sanzionare e perseguire i corrotti e i corruttori che facilitano gli affari delle cosche. Da tempo è evidente che le mafie imprenditrici preferiscono il metodo corruttivo all'intimidazione violenta, trasformando le loro vittime in complici.

Persino il Papa, in occasione della recente udienza in Vaticano concessa alla Commissione, ha espresso l'esigenza di colpire la corruzione con gli stessi strumenti utilizzati per combattere la mafia. E tra questi il sequestro e la confisca dei beni sono armi preziose e irrinunciabili.

4.2 Testimoni di giustizia

Tra i temi ritenuti prioritari dalla Commissione, all'inizio della presente legislatura, figura certamente quello dei testimoni di giustizia, su cui la Commissione ha delegato l'attività istruttoria al V Comitato «*Vittime di mafia, testimoni di giustizia e collaboratori di giustizia*», coordinato dall'on. Davide Mattiello. Il Comitato ha proceduto per alcuni mesi alle audizioni di tutti i principali attori del sistema di protezione dei testimoni di giustizia: dai testimoni stessi al presidente della Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, dal direttore del Servizio centrale di protezione alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché ai rappresentanti delle associazioni antiracket, delle associazioni antimafia o di avvocati esperti in materia di testimoni di giustizia. Al termine dell'attività d'inchiesta è stata prodotta una relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia (Doc. XXIII, n. 4), approvata all'unanimità dalla Commissione il 21 ottobre 2014 e l'anno successivo discussa da entrambe le Camere, che hanno altresì approvato, a larga maggioranza, risoluzioni che ne hanno fatto proprio il testo.

Sulla base delle linee ispiratrici della relazione approvata è nato il testo di una proposta di legge (AC 3500 Bindi) di riforma del sistema di protezione dei testimoni di giustizia, che è stata sottoscritta da tutti i gruppi politici presenti in Commissione e che è stata approvata all'unanimità da entrambi i rami del Parlamento il 21 dicembre 2017.

Dall'inchiesta era emersa, sin dalle prime audizioni, l'esigenza di giungere il prima possibile all'approvazione di una legge *ad hoc* sui testimoni di giustizia, in modo da superare quello che è stato definito il "peccato originale" della disciplina normativa in materia, introdotta dalla legge n. 45 del 2001, attraverso l'innesto di due sole norme sui testimoni nell'ambito della più ampia normativa sui collaboratori di giustizia disciplinata dal decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

La scelta di approvare una legge sui testimoni di giustizia ha dunque assunto anche un valore simbolico di riconoscimento della piena dignità di tali figure di giustizia, definendone l'identità e il rapporto con lo Stato. Troppe volte, infatti, i testimoni di giustizia hanno scontato i difetti di una strutturazione del sistema di protezione incentrata sulla figura del collaboratore di giustizia, dovuta anche alla netta differenza numerica tra

le due categorie: circa ottanta i testimoni e circa cinquemila persone tra collaboratori e loro familiari.

La riforma mira a superare gli squilibri derivanti dalla precedente legislazione, in particolare per quel che riguarda il riconoscimento dei benefici economici, e punta ad applicare il principio della “personalizzazione” del trattamento del testimone, modulando l’applicazione delle misure di protezione sulla base della situazione concreta e lasciando come *extrema ratio* l’applicazione dello speciale programma di protezione in località protetta. L’obiettivo è quello di non sradicare il testimone dal luogo di provenienza, dove invece rimane generalmente il mafioso denunciato o soggetti a lui vicini. Il sistema di protezione statale dovrà garantire un maggiore sforzo per far sì che ottanta persone sull’intero territorio nazionale possano essere protette *in loco* e non con l’automatismo di fatto, previsto per i collaboratori di giustizia, dello speciale programma di protezione. Si richiede, inoltre, un maggiore impegno di risorse e una maggiore attenzione delle istituzioni soprattutto dal punto di vista della qualità della vita dei testimoni stessi che, fino ad oggi, hanno quasi sempre pagato l’esercizio di un dovere civico con lo stravolgimento della propria vita familiare e affettiva.

A tale riguardo una delle principali innovazioni è la figura del “referente” del testimone di giustizia, individuato all’interno del Servizio centrale di protezione, che affianca il testimone e gli altri protetti, anche avvalendosi di uno psicologo, fin dal momento dell’inserimento nel piano provvisorio e che resta punto di riferimento senza soluzione di continuità fino a che l’affidamento al sistema non sia terminato. Sono, inoltre, completamente riviste le misure di sostegno economico e sociale ai protetti. L’obiettivo più ambizioso della riforma è creare un sistema che spinga sempre più cittadini alla denuncia, perché lo Stato è capace di garantire loro l’incolumità e la immutata conservazione dei loro diritti, anche attraverso metodi investigativi e meccanismi processuali (la legge prevede la possibilità di incidente probatorio e la videoconferenza) che evitino una sovraesposizione degli stessi testimoni.

È importante ricordare altresì che, su impulso della Commissione, è stato approvato durante la XVII legislatura il disegno di legge sull’istituzione della «Giornata nazionale della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime delle mafie».

4.3 L'antimafia

Nel corso della legislatura si sono verificati diversi episodi di cronaca giudiziaria che hanno coinvolto simboli dell'antimafia in Calabria e in Sicilia e la cui gravità ha sollecitato una specifica inchiesta da parte della Commissione.

A suscitare grave sconcerto nell'opinione pubblica sono stati in particolare: il caso della dottoressa Silvana Saguto, presidente della sezione delle misure di prevenzione del tribunale di Palermo, accusata di corruzione e abuso d'ufficio per la «*mala gestio*» dei beni confiscati a cosa nostra; l'indagine per concorso esterno in associazione mafiosa sul presidente di Confindustria Sicilia Antonello Montante, responsabile per la legalità di Confindustria nazionale; la condanna per concussione ed estorsione del dottor Roberto Helg, presidente della camera di commercio di Palermo e vicepresidente della Gesap, la società dell'aeroporto di Punta Raisi «Falcone e Borsellino»; il caso del direttore di *Telegato*, Maniaci, emblema dell'informazione antimafia più coraggiosa, accusato di estorsioni verso pubblici amministratori locali. Ma sono venute a galla anche situazioni di opacità e sperperi nella gestione di fondi ottenuti da associazioni antimafia, come nel caso di Rosy Canale, giovane promessa dell'antimafia calabrese, condannata per truffa per aver intascato per sé finanziamenti pubblici (160.000 euro) destinati all'associazione «Donne di San Luca» o nell'indagine, ancora in corso, su Adriana Musella, presidente dell'associazione Gerbera Gialla Riferimenti, indagata dalla procura di Reggio Calabria per appropriazione indebita e malversazione nei confronti dello Stato.

L'obiettivo dell'inchiesta non è stato semplicemente quello di individuare, approfondire e stigmatizzare l'uso strumentale dell'antimafia, ma soprattutto quello «di salvaguardare e rilanciare un ricco patrimonio di esperienze e prassi di contrasto dei poteri mafiosi che ha dato un grande contributo in ambito sia locale che nazionale», come più volte sottolineato dalla presidente Bindi.

Le audizioni di storici e studiosi hanno messo in luce la relativa giovinezza di un movimento civile che nasce, ha sottolineato lo storico Isaia Sales, «quando lo Stato ha reagito e la gente si è sentita incoraggiata perché, quando lo Stato non reagisce, nessun movimento antimafia può sopperire».

La risposta dello Stato alle stragi del '92-'93 produce nuovi strumenti legislativi (dal 41-*bis* alla nuova legge sui collaboratori di giustizia fino alla legge per l'uso sociale

dei beni confiscati) e al tempo stesso suscita “una sana reazione di popolo” o, meglio, di «robuste minoranze che si fanno sentire perché in quel momento hanno la passione e la capacità di farsi sentire».

È un movimento che dal sud si connette ben presto al nord del Paese per dar vita alla prima associazione nazionale (Libera) che nel nome indica una chiara scelta di campo programmatica «associazioni, nomi e numeri contro le mafie».

Negli ultimi vent’anni, il movimento civile e sociale dell’antimafia promuove un livello di impegno assolutamente sconosciuto nello studio del fenomeno mafioso e un più alto bisogno di memoria. Soprattutto, dal punto di vista che qui interessa, mobilita un’ampia partecipazione popolare, soprattutto giovanile, vergine di conoscenze e di esperienze, per nulla o poco socializzata al tema. Di pari passo, grazie al recupero della memoria delle vittime innocenti e al crescente successo di esperienze di lavoro e formative realizzate da Libera sui beni confiscati alle mafie, si determina un importante ribaltamento di prospettiva e senso.

Alla diffidenza, quando non vera e propria ostilità, che aveva caratterizzato l’atteggiamento prevalente verso chi si esponeva sul piano politico e culturale alle mafie – pensiamo alla polemica contro i «professionisti dell’antimafia» innescata da Leonardo Sciascia nel pieno del maxiprocesso a cosa nostra – si sostituisce un processo di legittimazione e approvazione sociale che fa dell’antimafia una parola che appassiona, aggrega e muove nuove speranze. Una parola di successo intorno alla quale fioriscono una pluralità di realtà civili e sociali e una miriade di esperienze in campo letterario, nel cinema, nel teatro, nell’informazione di frontiera.

I due fenomeni – una crescita spontanea e repentina e l’approvazione sociale – si sono intrecciati avendo come riferimento più la memoria di un passato tragico, con al centro le stragi senza verità, che la realtà sfuggente e complessa di mafie silenziose e non più percepite come “una sfida palese” e un pericolo ancora incombente.

La crisi di stanchezza e credibilità dell’antimafia può essere quindi letta in primo luogo come il segno di una difficoltà a interpretare correttamente l’attualità del fenomeno, restando sostanzialmente con la testa rivolta all’indietro.

Inoltre, non avendo la struttura di un’organizzazione in grado di selezionare rigorosamente la sua classe dirigente, ma essendo invece un movimento molto articolato sia sul piano nazionale che regionale, magmatico e davvero plurale, ha dimostrato di non

essere sempre capace di distinguere le biografie personali, di non esercitare un rigoroso controllo su comportamenti discutibili, di non riuscire sempre a smascherare la retorica di un'antimafia occasionale o di facciata.

Le associazioni hanno piena consapevolezza di questa fase, conoscono i rischi di strumentalizzazioni e di infiltrazioni criminali, come ha riconosciuto don Luigi Ciotti: «Ci siamo resi conto anche che il rischio è all'interno delle associazioni, non solo delle cooperative di lavoro. Questo rischio c'è. Sapete che ci sono 1.600 associazioni. Alcune sono grandi associazioni nazionali, a cui noi chiediamo conto e che al loro interno devono rispondere. Questi tentativi, questi ammiccamenti a volte ci sono stati e noi abbiamo chiesto conto».

La stessa consapevolezza è emersa anche dalle audizioni dei rappresentanti delle associazioni antiracket sentiti, in merito al sistema di gestione delle ingenti risorse a loro assegnate dai progetti PON Sicurezza del Ministero dell'interno. «Che qualcuno provi a infiltrarci è ovvio, il problema è se noi abbiamo sufficienti anticorpi per tutelarci», ha riconosciuto il presidente onorario del FAI Tano Grasso, ma questi anticorpi, ha precisato, ci sono - la Commissione ha potuto accertare la correttezza del FAI e di AddioPizzo - anche grazie allo stretto rapporto con le istituzioni. «Un'associazione antiracket che non abbia un rapporto forte con il prefetto, con il questore, con il comandante provinciale dei Carabinieri non è un'associazione antiracket, perché non può fare il suo lavoro di mediazione fra le vittime e i soggetti istituzionali, e noi questo facciamo, questa è la nostra funzione e in questo svolgiamo un ruolo paraistituzionale, mettere insieme le vittime con le istituzioni, e per farlo dobbiamo avere questo rapporto».

Nel complesso «il sistema tiene bene», ha sottolineato Salvatore Caradonna, avvocato di AddioPizzo, ma bisogna colpire le storture e soprattutto far crescere «un professionismo sano, delle professionalità e delle competenze».

Ma la lotta alle mafie è in primo luogo, come sostiene don Ciotti, «un problema di coscienza e di responsabilità. Non può e non deve essere una carta di identità che uno tira fuori a seconda delle circostanze».

Di questa strumentalità ha parlato anche Salvatore Lupo, che non ha nascosto come l'antimafia possa essere considerata anche «una legittima risorsa politica». E in Commissione sia nel corso dell'audizione di Carmela Lanzetta, sia in occasione delle audizioni dell'avvocato Fiumefreddo, amministratore unico di Riscossione Sicilia, e di

Giovanni Ardizzone, presidente dell'Assemblea regionale siciliana, è stato possibile misurare l'ambiguità di scelte e posizioni pubbliche che avevano cercato legittimazione sventolando le bandiere della legalità.

È questo il punto: l'antimafia come un *brand* che consente di acquistare reputazione, di accedere a risorse, di creare relazioni. L'inchiesta della Commissione ha evidenziato questo rischio, ma sono anche emerse importanti consapevolezze per arginarlo e per salvaguardare il "capitale morale" di un'esperienza straordinaria, che non può essere delegittimata in modo generico e generalizzato.

L'antimafia sociale ha svolto anche un ruolo di supplenza nei confronti dello Stato e dei cittadini. Si è fatta carico, nel bene e nel male, di problemi che lo Stato non vedeva o non era in grado di affrontare e della debolezza del valore della legalità per troppi italiani. Questa supplenza ha caricato il movimento di un eccesso di responsabilità che oggi vanno ripartite e condivise.

L'intera comunità nazionale dovrebbe sentire il compito di aiutare questo prezioso soggetto collettivo a camminare con sempre maggiore consapevolezza del proprio ruolo e della propria funzione storica.

4.4 Candidature

Un'attenzione particolare è stata dedicata alla situazione dei comuni che andavano al voto dopo aver subito un accesso ispettivo oppure al termine del periodo di commissariamento successivo allo scioglimento per infiltrazione o condizionamento di tipo mafioso, comprendendo tutte le fasi dall'accesso fino alle nuove elezioni, nonché gli impegni delle nuove giunte. Al centro vi è naturalmente il momento elettorale e la selezione delle candidature, cuore di ogni consultazione politica.

In continuità con scelte già effettuate nel corso di precedenti legislature, la Commissione ha in primo luogo ritenuto necessario definire nuovi canoni di condotta per elevare la soglia di autotutela della politica contro il rischio di inquinamento mafioso delle liste elettorali. A tal fine è stato elaborato il «codice di autoregolamentazione», indirizzato ai partiti e ai movimenti politici, per la presentazione delle candidature alle elezioni, dal contenuto più restrittivo rispetto a quanto previsto dalle vigenti norme di legge e rispetto ad analoghi documenti del passato.

In secondo luogo, in occasione di tre distinte tornate elettorali, la Commissione ha inteso verificare in concreto l'effettivo recepimento del codice di autoregolamentazione, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 4 del medesimo documento, attraverso specifici approfondimenti su alcuni comuni chiamati al voto e, in particolare, in quelli i cui organi elettivi fossero stati già sciolti in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso (art. 143 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) o in base ad altre gravi situazioni indicative di rischio. L'inchiesta, oltre ad aver arricchito ed aggiornato il patrimonio informativo della Commissione sulla tenuta delle istituzioni locali dai condizionamenti mafiosi, ha fornito utili elementi di riflessione per l'elaborazione di articolate proposte che mirano al rafforzamento della legalità e della trasparenza delle consultazioni elettorali.

Queste proposte sono state esposte in via generale nella relazione sulla trasparenza delle candidature, approvata il 27 aprile 2016 – Doc. XXIII, n. 13 – e successivamente integrata alla luce delle verifiche effettuate sulla tornata elettorale regionale siciliana del 2017, con le ulteriori proposte compendiate nelle comunicazioni rese dalla presidente in occasione della seduta del 29 novembre 2017, di seguito brevemente richiamate, anche tenendo conto dell'appello fatto dal Ministro dell'interno a

Milano a novembre in occasione degli Stati generali della lotta alle mafie, convocati dal Ministro della giustizia:

1. modifiche alla legge Severino, prevedendo la pubblicità delle autocertificazioni; l'ampliamento dei termini, oggi di 48 ore, per il loro controllo da parte delle commissioni elettorali, da portare almeno a cinque giorni;

2. obbligo di acquisizione tempestiva – prima dello scadere del termine e non successiva e meramente eventuale – dei certificati penali e dei carichi pendenti (almeno nella provincia in cui ci si candida) da parte delle prefetture, con la necessaria collaborazione dei responsabili degli uffici giudiziari affinché ne garantiscano l'apertura anche nelle giornate festive;

3. previsione dell'obbligo a carico del candidato di autocertificare tutte le condanne e tutti i processi in corso, non solo quelle efficacemente previste dalla legge Severino e che vanno tenute ferme nella disciplina giuridica già vigente, ma anche di qualsiasi altro processo che, pur non rientrando formalmente nel campo di applicazione della legge, possa evidentemente rivelare un interesse sostanziale alla conoscenza piena del profilo morale del candidato. Si pensi che oggi il condannato in primo grado per reati anche gravi (bancarotta, rapina, violenza sessuale, falso, i cui esempi sono tratti dalla realtà osservata in questi anni) a meno di due anni di reclusione, non è tecnicamente incandidabile. La norma, pur risultando coerente con la previsione dell'art. 48 della Costituzione, in forza del quale l'elettorato attivo e passivo può essere limitato solo in forza di condanna definitiva, necessita di essere ampliata dal valore sociale della trasparenza e della pubblicità. Le situazioni processuali sono infatti sicuramente note e pubbliche e l'interessato ne ha evidentemente la conoscenza, poiché non sono più soggette a segreto di indagine.

4. previsione di specifiche condizioni di incandidabilità e di sospensione e decadenza dalla carica in caso di dichiarazioni false in sede di autocertificazione. In altri termini, deve essere escluso dalla competizione elettorale chi viene scoperto di aver dichiarato il falso in sede di attestazione dei requisiti ovvero di comunicazione delle proprie pendenze. In tal caso va prevista, altresì, una causa di incandidabilità per le successive tornate elettorali. Inoltre e soprattutto, se la scoperta della dichiarazione mendace avviene dopo l'elezione, è indispensabile la sospensione e la successiva decadenza per chi abbia mentito su circostanze tanto rilevanti sul piano politico ed elettorale.

5. prosecuzione nella riforma del casellario nazionale, anche attraverso il rapido esercizio della delega già pendente, per rendere tempestivi e corretti gli inserimenti in una banca dati nazionale realmente affidabile, sia per le condanne definitive sia per i carichi pendenti, recuperando l'arretrato che nelle regioni del sud è anche di due anni;

6. per i comuni sciolti per mafia, occorre rafforzare la previsione dell'incandidabilità ai sensi del comma 1 dell'articolo 143 del TUEL, ampliandone la portata a tutte le tornate elettorali, comprese le elezioni europee, come stabilito dalla giurisprudenza, e prevedere tempi più celeri per il procedimento in tribunale e forme cautelari per evitare, come è accaduto, che nelle more del procedimento si possa ricandidare l'amministratore locale che aveva dato causa allo scioglimento, magari anticipato dalle dimissioni volontarie per confondere le acque.

4.5 Scioglimento dei comuni

L'attenzione alla concreta situazione della criminalità organizzata sul territorio, in tutte le regioni italiane, si è rivelata un formidabile strumento di conoscenza di altre situazioni che hanno impegnato con continuità la Commissione nel corso della presente legislatura e cioè quelle relative al monitoraggio dei tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e i rapporti tra mafia e politica (art. 1, comma 1, lettere f) e n) della legge istitutiva).

Al riguardo, appare ormai indifferibile un aggiornamento della normativa vigente, contenuta nell'art. 143 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, sostanzialmente calibrata a suo tempo per intervenire, con finalità di prevenzione, su realtà amministrative tipicamente di piccole dimensioni e collocate nelle regioni di tradizionale insediamento delle organizzazioni criminali mafiose.

Dai primi casi di applicazione nel 1991, negli anni più recenti si è assistito a una vera e propria *escalation* sia in termini territoriali, con il coinvolgimento di comuni ubicati in regioni diverse da quelle di tradizionale insediamento, specie al nord, sia in termini di popolazione degli enti sciolti, arrivati progressivamente anche a comuni con decine di migliaia (centinaia di migliaia nel caso del X Municipio di Roma Capitale – Ostia) di abitanti, sia in termini di rilevanza amministrativa: nel 2012 si è purtroppo arrivati a sciogliere per infiltrazioni mafiose per la prima volta un capoluogo di provincia importante come Reggio Calabria. Proprio in Calabria la situazione appare particolarmente seria, a causa della concentrazione in quella regione di comuni oggetto della «misura dissolutiva», come si dice nel lessico amministrativo, registratasi in particolare nell'ultimo anno.

Desta gravissime preoccupazioni l'alta incidenza del fenomeno in relazione alla popolazione complessiva e al numero dei comuni della regione, nonché rispetto al numero delle recidive di amministrazioni comunali già sciolte per infiltrazioni mafiose in precedenza, anche più volte, a riprova di condizioni di degrado della vita politica e amministrativa degli enti che la misura di mero scioglimento non è stata in grado di risanare o, quanto meno, di impedirne la riproposizione a distanza di un breve lasso di tempo.

Nel corso dell'attività, la Commissione ha incoraggiato l'impiego per la finalità conoscitiva delle condizioni di legalità della vita amministrativa dell'ente locale, per valorizzare la finalità di prevenzione che ispira il procedimento di cui all'articolo 143 del TUEL; del pari, ha sempre sostenuto l'azione delle commissioni straordinarie incaricate della gestione dell'ente dopo lo scioglimento per mafia, in particolare per l'adozione di incisive misure nei confronti della componente amministrativa del comune sciolto, soprattutto al livello dirigenziale, che molto spesso rimangono al di fuori del *focus* degli effetti dello scioglimento, indirizzato all'organo elettivo, riuscendo di fatto ad attraversarne le vicissitudini in modo praticamente indenne.

L'accesso ispettivo che ha interessato il comune di Roma Capitale nel 2015 a seguito dell'inchiesta «mondo di mezzo» della procura di Roma è stata l'occasione per una riflessione generale sulle esigenze di perfezionamento della disciplina vigente, raccolte nelle numerose proposte più volte illustrate, riguardanti sia la fase precedente allo scioglimento sia quella successiva. Occorre specialmente riflettere sulla necessità di uscire, in sede di valutazione delle risultanze dell'accesso ispettivo, dall'alternativa secca, manichea, tra l'adozione del provvedimento di scioglimento e la dichiarazione di chiusura del procedimento. La misura dissolutiva, infatti, certamente non è priva di un effetto sanzionatorio a livello politico e a livello amministrativo, ai fini della causa di ineleggibilità specifica di cui al comma 11 dell'articolo 143, sulla compagine politica – sindaco, componenti della giunta e del consiglio comunale – al governo dell'ente; l'archiviazione *sic et simpliciter*, invece, può paradossalmente produrre gli effetti di una misura assolutoria dell'amministrazione in carica, con involontari effetti di legittimazione o persino di rafforzamento anche quando, come spesso accade, la commissione di accesso abbia rilevato irregolarità anche gravi di gestione, ma non tali da integrare i requisiti per lo scioglimento. Questi ultimi sono stati resi più stringenti anche per l'azione della giurisprudenza amministrativa in materia, per cui sono oggi necessari elementi «concreti, univoci e rilevanti».

Di conseguenza, la Commissione ha proposto un diverso modello di intervento, a carattere tutorio, analogo per certi versi al controllo giudiziario recentemente introdotto per le aziende sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata. Occorre, in altri termini, uno strumento più duttile, capace di far fronte anche alle esigenze di governo di comunità molto vaste e di realtà amministrative molto complesse, come è stato il caso di Roma Capitale.

Questa forma di azione sussidiaria dello Stato nei confronti dell'ente locale dovrebbe essere volta a sostenerne la tenuta legale e democratica, anche a richiesta dello stesso ente, soprattutto prima che le condizioni di infiltrazione e condizionamento diventino irreversibili, sanare situazioni compromesse, ma circoscritte ad ambiti amministrativi determinati, rimuovendone le cause e i responsabili, ovvero ad assistere il percorso di ripristino della legalità dopo lo scioglimento, anche per un periodo più lungo di quanto attualmente previsto per la durata della commissione straordinaria.

Nella materia, il dibattito in Commissione ha inoltre fornito importanti spunti alle prospettive di riforma del procedimento disciplinato dal TUEL, che si consegnano al lavoro parlamentare della prossima legislatura. Tra questi, ad esempio, vi sono l'ampliamento del novero degli enti nei cui confronti possono essere effettuati i controlli sulle infiltrazioni mafiose, comprese le società partecipate e i consorzi pubblici, anche a partecipazione privata; l'introduzione dell'obbligo per gli enti locali sciolti di avvalersi di un'unica stazione appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica; l'incandidabilità ai sensi dell'articolo 143, comma 11, TUEL per un periodo di sei anni e per tutte le elezioni amministrative; la specializzazione e l'impiego in via esclusiva di personale, da inserire in un apposito elenco, come membri delle commissioni straordinarie; la mobilità obbligatoria presso altro ente ovvero il licenziamento del dipendente anche ove non sia disposto lo scioglimento.

Sia nel corso delle missioni che in sede si è dato, pertanto, un particolare spazio di ascolto dei componenti sia delle commissioni di accesso sia delle commissioni straordinarie per la gestione degli enti, nonché dei sindaci neoeletti dopo un periodo di commissariamento ovvero dopo un accesso ispettivo per rischi di infiltrazione mafiosa.

4.6 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario

L'inchiesta parlamentare sull'applicazione del regime detentivo del 41-*bis* ha preso le mosse dall'interessamento della Commissione alla vicenda del cosiddetto protocollo Farfalla, relativa a un presunto accordo tra i vertici dei servizi segreti italiani e dell'amministrazione penitenziaria al fine di consentire colloqui con soggetti sottoposti allo speciale regime di detenzione. La Commissione ha quindi svolto una serie di missioni presso case circondariali adibite al regime detentivo speciale del 41-*bis*, tra le quali si ricorda il sopralluogo presso la struttura nella quale era ristretto Salvatore Riina, al fine di verificare le condizioni di salute di tale detenuto e l'adeguatezza delle cure a cui questi era sottoposto. La parte della relazione che sarà dedicata al regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario si pone la precipua finalità di confermare tale istituto e di verificarne l'efficacia.

Invero, nel corso dell'inchiesta parlamentare sono state rilevate una serie di problematiche inerenti:

- a) all'effettività del regime previsto dall'art. 41-*bis* o.p. (essendo emerso che le modalità concrete di esecuzione delle prescrizioni previste non sempre hanno assicurato la realizzazione delle intenzioni della norma);
- b) alla sua dilatazione applicativa (che potrebbe comportare, nel lungo periodo, lo snaturamento dell'istituto e la sua decozione);
- c) al possibile sviamento del sistema carcerario (nel senso che talune prassi possono creare, di fatto, intorno ai detenuti sottoposti al regime speciale un humus informativo, parallelo e sotterraneo, sottratto ad ogni controllo giudiziario).

Queste problematiche, inoltre, vanno inquadrare, per coglierne la reale portata, in quel progressivo contenimento dell'istituto sia da parte della stessa giurisprudenza, a partire dalla magistratura di sorveglianza fino a giungere alla Corte europea per i diritti dell'uomo, sia, di converso, da parte dello stesso Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, sia anche da altre fonti autorevoli quali la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (cfr. il «Rapporto sul regime detentivo speciale - indagine conoscitiva sul 41-*bis*» dell'aprile 2016) e gli «Stati generali dell'esecuzione penale» organizzati nel 2016 dal Ministero della giustizia (cfr. la relazione del «Tavolo 2»).

È allora evidente che le accennate criticità potrebbero finire per inficiare la ratio e minare la tenuta dell'istituto: se, in concreto, il regime speciale non si rivela in grado di raggiungere il suo scopo primario di interruzione dei rapporti tra associati detenuti e organizzazione criminale; se nella sua applicazione viene screditato da esasperazioni nella valutazione del pericolo concreto; se, per di più, viene sviato dalle proprie finalità per essere strumentalizzato quale bacino di informazioni parallele. Diventa chiaro che ci si trova di fronte ad un cortocircuito in cui, necessariamente, finiranno per prevalere le esigenze di tutela del detenuto rispetto alle inattuato o esagerate o sviate esigenze di sicurezza.

a) Sulla problematica dell'effettività del regime speciale si affronteranno, pertanto, tutte quelle situazioni che, concretamente, impediscono la reale attuazione della norma di cui all'art. 41-*bis*.

1. Si tratterà, pertanto, delle strutture penitenziarie “dedicate” previste dalla norma per impedire le comunicazioni interne tra detenuti di gruppi di socialità diversi, per sollecitarne la realizzazione, quantomeno in termini di completamento delle opere in corso e di tempestivo adeguamento dei vecchi istituti.

Sempre a tal proposito si rifletterà sul contenuto della recente circolare del DAP del 2 ottobre 2017 (relativa alla «Organizzazione del circuito detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis*») nella parte in cui, rimettendo ai direttori dei penitenziari l'onere di assicurare la incomunicabilità nonostante l'inadeguatezza delle carceri, possa avere l'effetto di «superare le carenze strutturali nel senso che ci si adegua alle carenze strutturali» e di «scaricare la responsabilità sui direttori [...] e sul personale che, comunque, è carente».

2. Circa i colloqui con l'esterno, cioè con i familiari indicati nella norma, si solleciteranno una serie di provvedimenti volti a ripristinare l'interpretazione originaria e restrittiva dell'art. 41-*bis*, in modo da arginare le sempre più ricorrenti prassi (da ultima quella in materia di contatti con i minori) che, pur nel lodevole tentativo di favorire i rapporti familiari, creano gravi falle al sistema della sicurezza pubblica.

3. Con riguardo agli altri modi di comunicare con l'esterno, desunti da una serie di esperienze che hanno dimostrato l'esistenza di sistemi di elusione, si affronteranno, tra le altre, la questione delle difese plurime e delle difese ad opera di avvocati che siano parenti del detenuto (proponendo l'introduzione di norme, al pari di quelle inserite per i difensori dei collaboratori di giustizia, volte ad arginare il pericolo che, di fatto, una tale situazione comporta); quella della divulgazione indiscriminata di intercettazioni

contenenti il pensiero e le volontà dei capi detenuti (come accaduto per le «confidenze» rese da soggetti di elevata caratura criminale, quali Totò Riina e Giuseppe Graviano) che, di fatto, rappresenta il modo migliore e più efficace per dialogare con l'esterno e, anzi, con un numero illimitato di soggetti; quella del controllo della stampa consultabile dai detenuti (che può facilitare il sistema di comunicazione tramite annunci, pubblicità, così come avvenuto), nel senso di prevedere meccanismi che non consentano la preventiva conoscenza delle riviste ammesse negli istituti penitenziari.

4. Per la formazione dei gruppi di socialità si proporrà non solo di modificare sul punto la recente circolare del DAP, ma, soprattutto, di prevedere normativamente un ruolo costante e per ogni caso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

5. L'ulteriore questione, emersa nel corso dell'inchiesta, circa il problema della conoscenza e formazione dei giudici di sorveglianza dislocati nei vari territori, che ha inciso sulla difformità del trattamento, talvolta anche tramite il sistema dei permessi, ha aperto varchi ai contatti dei detenuti al 41-*bis* con l'esterno. Verrà proposto di concentrare la competenza, anche su tali aspetti del regime speciale, al tribunale di sorveglianza di Roma, eventualmente prevedendone l'aumento di organico.

6. Con riferimento alla questione dell'invecchiamento della popolazione carceraria per la quale si rischia di non riuscire ad assicurare *tout court* le cure ed assistenze adeguate, con l'ovvia conseguenza di possibili e pericolose scarcerazioni, verrà proposto di adottare tempestivamente soluzioni di ricovero e cura ottimali, per quanto possibile intramurarie, in grado di soddisfare i diritti del singolo ma anche la tutela della collettività nonché, comunque, soluzioni idonee a evitare ripetuti trasferimenti dei detenuti che devono partecipare alle udienze adeguando, ove occorra, le stesse strutture sanitarie pubbliche con sistemi di videoconferenza.

b) Sulla problematica della cosiddetta «inflazione» del regime speciale, ormai applicato a centinaia di detenuti, si evidenzierà che un tale sistema, da un lato, non consente di garantire per tutti, viste le carenze strutturali, il trattamento rigoroso previsto dalla norma e, dall'altro, conduce la magistratura a interpretazioni flebili dell'art. 41-*bis* per compensare quei casi di pericolosità ridotta, aprendo tuttavia la strada per lo smantellamento dell'istituto giuridico. Si rifletterà, pertanto, sulle proposte di chi ritiene che l'art. 41-*bis* vada applicato solo a coloro che, nei provvedimenti giudiziari, siano stati ritenuti «capi». Poiché, tuttavia, una tale soluzione non consentirebbe di valutare le variegate situazioni peculiari che prescindono talvolta dal ruolo svolto, verrà invece considerata la possibilità di una lettura più attenta della norma, specie in tema di

proroghe, come nel caso di soggetti destinati ad essere scarcerati a distanza di pochi mesi o giorni e che, pur tuttavia, rimangono, spesso inutilmente, al regime speciale fino alla completa espiazione della pena.

c) Sull'ultima problematica inerente al possibile sviamento del sistema carcerario, saranno affrontati i rapporti tra il DAP e i servizi di informazione, già peraltro sperimentati con le cosiddette operazioni Farfalla e Rientro, e si analizzerà l'attuale convezione del 10 giugno 2010 intercorsa tra l' AISI e il DAP, in merito alla quale verranno esposti rilievi critici per poi concludere sull'inopportunità del suo mantenimento in vita.

Sempre sotto il profilo dello sviamento, si tratterà delle registrazioni da parte del DAP dei colloqui tra detenuti al regime speciale con familiari e conviventi, teoricamente fonte di preziose informazioni. Tuttavia, non essendo regolate dalle rigide norme delle intercettazioni, possono in ipotesi costituire «merce di scambio» informativo. Si segnalerà, pertanto, che appare necessaria una normativa che stabilisca chiaramente:

- chi sono i soggetti che possono procedere all'ascolto;
- quali sono i doveri e gli adempimenti di costoro;
- quali sono i controlli su tali attività;
- le modalità, i tempi e i luoghi di conservazione della documentazione audio e video;
- chi sono i soggetti legittimati ad accedere a tale documentazione.

4.7 Gioco lecito e illecito

La penetrazione mafiosa non riguarda più solo i tradizionali settori imprenditoriali, ma interessa anche quelli di più recente sviluppo, rappresentati dal gioco e dalle scommesse, dalla gestione delle *slot machine*, dalle scommesse sportive *on line* fino al fenomeno del match fixing.

A questo fenomeno in forte espansione la Commissione ha dedicato una lunga istruttoria, condotta dal X Comitato «*Infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*», (coordinato dal sen. Vaccari), svolgendo sedici audizioni e un sopralluogo presso la sede operativa dell'Agencia delle dogane e dei monopoli.

La relazione, approvata dalla Commissione il 6 luglio 2016 (Doc. XXIII, n. 18), sottolinea l'altissimo interesse della criminalità mafiosa che, attraverso la gestione diretta o indiretta delle società inserite a vario titolo nel settore, ricava ingenti introiti anche attraverso il riciclaggio e il reinvestimento di capitali provenienti dalle tradizionali attività delittuose, riducendo al minimo il rischio di incorrere nell'attività repressiva delle forze di polizia.

In quest'ambito fanno anche un diffuso ricorso ad attività illegali: attivazione di apparecchi clandestini, manipolazione delle macchinette per ridurre la tassazione sui ricavi, alterazione del sistema di gioco e delle probabilità di vincita del giocatore, ecc.

L'attenzione della Commissione si è focalizzata anche sul gioco legale che, sebbene gestito da privati attraverso il sistema delle concessioni, è pur sempre esercitato in nome dello Stato. Anche qui la criminalità mafiosa ha operato enormi investimenti, acquisendo e intestando a prestanome sale deputate al gioco, ma anche inserendosi nell'organigramma delle società di gestione degli esercizi deputati al gioco. Si tratta di interferenze mafiose che talvolta lambiscono anche le stesse società concessionarie.

Il lavoro d'inchiesta ha inoltre rilevato che l'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute in ragione di un sistema sanzionatorio, quale quello vigente, che a causa di pene edittali non elevate, per il reato di gioco illecito, non permette l'utilizzo di più efficaci sistemi d'indagine ed è presto destinato alla prescrizione.

Molte le proposte avanzate dalla Commissione per fronteggiare un fenomeno che ha altissime ricadute negative anche sul piano sociale.

Si tratta di rafforzare ulteriormente le barriere all'ingresso nel sistema pubblico dei giochi in modo da chiudere possibili varchi alla criminalità organizzata e ai loro prestanome.

Un primo gruppo di proposte riguarda la revisione del sistema delle concessioni e licenze ed in particolare: l'ampliamento dei reati che pregiudicano la possibilità di ottenere concessioni e licenze (ad esempio l'autoriciclaggio, lo scambio elettorale politico-mafioso, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, la concussione per induzione, etc), includendovi anche i delitti commessi all'estero e i casi in cui siano state irrogate sanzioni interdittive o di divieto di contrarre con la pubblica amministrazione; l'estensione dei requisiti previsti dalla normativa antimafia ai concessionari delle reti *on line* di raccolta di gioco a distanza, ai gestori e terzi incaricati degli apparecchi e ai proprietari, produttori e importatori degli apparecchi; la previsione dell'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia (con l'assoggettamento ai medesimi controlli) anche per gli operatori di società aventi sede all'estero.

Una seconda serie di interventi concerne invece l'aumento delle pene per i reati connessi allo svolgimento di attività illecita nel settore del gioco e delle scommesse, anche al fine di consentire l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche ed ampliare i termini della prescrizione.

Un terzo gruppo di proposte riguarda le sanzioni amministrative: dalla decadenza in caso di condotte illecite (la relazione ipotizza una sorta di Daspo del questore per le sale scommesse e sale bingo) alla confisca obbligatoria degli apparecchi utilizzati per commettere il reato, alle sanzioni pecuniarie per chi commercializza macchinette non conformi alle prescrizioni di legge, ecc. Una specifica attenzione dovrebbe essere posta anche sulle responsabilità dei concessionari nei confronti dei gestori dei punti gioco che commettano violazioni della normativa vigente.

Un ulteriore gruppo di interventi punta a rafforzare le misure antiriciclaggio, anche attraverso una più estesa identificazione di coloro che giocano (per esempio tramite un'apposita *card*) e delle operazioni sospette (anche con riferimento al gioco *on line*), in linea con le indicazioni a livello comunitario (vedi, da ultimo, la «quarta direttiva antiriciclaggio» 2015/849).

La relazione sottolinea inoltre la necessità di innalzare la qualità dei controlli di legalità, attraverso un coordinamento delle verifiche amministrative e tributarie svolte dai

diversi apparati dello Stato, un maggiore scambio di informazioni sensibili con la magistratura e l'impiego di più evoluti strumenti informatici.

Infine, la Commissione ribadisce l'urgenza di interventi volti alla prevenzione della ludopatia e la necessità di garantire un'attiva partecipazione degli enti locali nell'elaborazione delle strategie utili a contrastare queste forme di dipendenza e a valutare l'impatto sociale del gioco d'azzardo nelle singole realtà territoriali. A questo fine si sottolinea l'utilità di favorire i controlli nel settore attraverso una riduzione dell'offerta complessiva (in particolare nelle aree più «a rischio») ed anche dell'attuale «polverizzazione» degli esercizi in cui si può praticare il gioco d'azzardo, da perseguire parallelamente ad una maggiore “qualificazione” degli esercizi medesimi.

4.8 Mafia e calcio

In base al mandato legislativo, già all'avvio dell'attività, in sede di organizzazione dei comitati di lavoro nel febbraio 2014, la Commissione ha individuato il tema del rapporto tra mafia e manifestazioni sportive come meritevole di uno speciale approfondimento istruttorio. La Commissione ha inizialmente dedicato mirati atti di inchiesta a vicende come quella di Napoli-Fiorentina, finale della Coppa Italia di calcio, quella della riapertura nel 2015 delle indagini sul caso della morte del ciclista Marco Pantani, quella delle denunce sul caso del marciatore Alex Schwazer e della sua partecipazione alle Olimpiadi di Rio de Janeiro del 2016; successivamente ha inteso varare un'indagine sulle forme di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel mondo del calcio professionistico italiano.

Tale approfondimento si è svolto, da gennaio a novembre 2017, sia in seno al IX Comitato «*Mafia e manifestazioni sportive*», coordinato dall'on. Marco Di Lello e dall'on. Angelo Attaguile, sia nella sede della Commissione plenaria, attraverso una corposa istruttoria (30 sedute, 42 soggetti auditi). Si è operata una selezione di vicende e di situazioni connesse a indagini giudiziarie considerate particolarmente significative per la rilevanza delle squadre coinvolte o per la significatività dei fatti emersi (riguardanti le squadre del Catania, del Napoli, della Juventus, del Genoa, della Lazio e del Latina) al fine di fornire una più ampia e approfondita valutazione della Commissione sulle infiltrazioni mafiose nel calcio, sui principali fattori di rischio, sulle principali linee di intervento e sulle conseguenti proposte. Tra i soggetti chiamati a riferire vi sono stati coloro che ricoprono le massime responsabilità in seno alle istituzioni non solo sportive del Paese, tra cui il Ministro dell'interno, il Ministro dello sport, il capo della Polizia, il presidente del CONI, il presidente della FIGC, i presidenti delle leghe professionistiche e dell'associazione italiana calciatori (AIC), i presidenti delle società di calcio della serie A della Juventus, del Napoli, della Lazio e del Genoa. La Commissione ha inoltre raccolto, in forza dei poteri attribuiti dalla legge istitutiva e con la fondamentale collaborazione della magistratura e delle forze di polizia, una rilevante base dati documentale, acquisita al proprio archivio, relativa alle principali inchieste giudiziarie in tema di criminalità organizzata che in tempi recenti hanno visto a vario titolo coinvolti calciatori o esponenti delle società calcistiche professionistiche.

I profili di interesse della Commissione parlamentare antimafia sono risultati molteplici e possono essere distinti essenzialmente in tre macro-aree: i rapporti tra la

mafia e le tifoserie che possono essere la porta d'ingresso che consente alla criminalità organizzata di tipo mafioso di avvicinarsi alle società per il tramite del controllo mafioso dei gruppi organizzati; il rapporto tra la mafia e le società sportive, che attiene al tema dei presidi posti a tutela del sistema calcistico per evitare che capitali illeciti possano essere utilizzati per l'acquisizione o il controllo delle società sportive e per il successivo condizionamento delle rilevanti attività economico-finanziarie connesse, ad esempio, alla compravendita dei giocatori, all'organizzazione degli eventi sportivi e al relativo indotto; il rapporto tra la mafia e i giocatori come veicolo di consenso sociale e il tema delle scommesse e del cosiddetto *match fixing*, cioè l'alterazione del risultato sportivo al fine di conseguire illeciti guadagni attraverso il sistema dei giochi e delle scommesse legali e illegali. Un approfondimento particolare è stato infine dedicato al tema delle società dilettantistiche e allo sport come vettore della raccolta e della gestione del consenso sociale sul territorio, specialmente in provincia, da parte delle locali organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Dalle audizioni svolte emerge uno spaccato del mondo calcistico professionistico e dilettantistico che ha assoluta necessità, sotto tutti i profili, di irrobustire l'attività di prevenzione e di controllo e di trovare gli opportuni strumenti, normativi e organizzativo-amministrativi, per rendere tutti i soggetti della filiera sportiva consapevoli del rischio di infiltrazione mafiosa e, quindi, attrezzati per fronteggiarlo insieme alle istituzioni. Dall'inchiesta sul calcio – le cui risultanze sono contenute nella relazione su mafia e calcio (Doc. XXIII, n. 31) approvata il 14 dicembre 2017 – sono nate alcune proposte di modifica normativa sul tema della sicurezza e sul rafforzamento degli anticorpi rispetto ai tentativi di contaminazione mafiosa del sistema economico del calcio professionistico e dilettantistico (solo per citarne alcune: incentivare gli investimenti in tecnologia ai fini della sicurezza negli stadi, siano essi privati o pubblici; rafforzare lo strumento del Daspo e introdurre uno di tipo privatistico, il c.d. Daspo interno; introdurre il reato di bagarinaggio; inasprire le sanzioni della giustizia sportiva; riformare la *governance* del mondo dello sport, rafforzando la centralità del CONI e la sua dimensione pubblicistica; reinserire la disposizione sul controllo preventivo dei capitali esteri, il c.d. «emendamento Bindi»; ampliare i poteri di vigilanza di COVISOC e COVISOD; ratificare la Convenzione di Macolin del Consiglio d'Europa del 18 settembre 2014 sulla manipolazione delle competizioni sportive; rafforzare, a fini preventivi, il sistema di monitoraggio sulle scommesse illegali su siti non autorizzati o su siti stranieri; vietare le scommesse sui campionati minori e limitarne le tipologie sugli altri).

4.9 Mafia e mondo dell'informazione

La Commissione, attraverso l'VIII Comitato «*Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione*», (coordinato dall'on. Fava) ha svolto uno specifico approfondimento dei rapporti tra mondo dell'informazione ed organizzazioni criminali, a partire dal rilevantisimo fenomeno degli atti di intimidazione ai danni dei giornalisti (oltre 2 mila dal 2006 ad oggi, con una crescita significativa negli ultimi anni), diffuso su tutto il territorio nazionale: basti sottolineare che oltre trenta giornalisti sono attualmente sottoposti a misure di protezione da parte del Ministero dell'interno. La Commissione ha analizzato anche l'opera di fiancheggiamento di mezzi di informazione (televisioni, radio, giornali, siti internet) collegati in vario modo ai clan mafiosi che esercitano campagne mirate di delegittimazione nei confronti di esponenti del mondo politico e giudiziario ovvero degli stessi giornalisti impegnati nella denuncia delle illegalità nel territorio.

Nella relazione, approvata dalla Commissione il 5 agosto 2015 (doc. XXIII, n. 6) sono contenute una serie di proposte, sulle quali si è registrato un ampio consenso nel corso del dibattito presso l'Assemblea di Montecitorio del marzo 2016, volte innanzitutto a rafforzare le forme di tutela penale per i giornalisti minacciati, sanzionando chiunque ponga in essere condotte di violenza, minaccia, danneggiamento al fine di condizionare la libertà dei diversi mezzi di comunicazione; al tempo stesso, dovrebbe essere punita la reiterata pubblicazione di notizie false, quando essa è finalizzata alla denigrazione o delegittimazione di singoli o di istituzioni. L'indipendenza dei giornalisti può essere garantita anche attraverso una revisione del contratto collettivo ed una stabilizzazione dei rapporti di lavoro, superando la logica dei *freelance*. Parallelamente, dovrebbe essere sempre assicurata la trasparenza della proprietà delle testate giornalistiche, superando lo schermo rappresentato dalle società di comodo, sanzionando in modo adeguato tutte le violazioni.

Da ultimo, la Commissione ha dedicato una particolare attenzione anche al fenomeno, in continua crescita, delle querele per diffamazione e delle citazioni per danni temerarie, strumenti spesso utilizzati per condizionare i giornalisti, soprattutto quelli meno garantiti da solide strutture editoriali: a tal fine appare necessaria una modifica della disciplina della diffamazione a mezzo stampa, prevedendo che, in assenza di rettifica, non si possa esercitare il diritto di querela/citazione in giudizio.

4.10 Mafia e sanità

La sanità è uno dei settori della pubblica amministrazione più importanti e, quindi, più esposti al rischio di attenzioni e condizionamenti da parte della criminalità organizzata in ragione di un insieme di specificità che sono fisiologiche al settore stesso e che, inevitabilmente, la rendono di particolare interesse per le organizzazioni criminali. I fattori che spiegano l'interesse possono essere raggruppati in tre macro-categorie: la gestione di ingenti risorse economiche; il rapporto con professionisti compiacenti; i rapporti con l'apparato statale e della politica. Sono le caratteristiche alla base dei rischi a cui è esposta la sanità nei confronti della criminalità e, più in generale, dell'illegalità e della corruzione. Il sistema sanitario non sempre ha saputo mettere in atto azioni di prevenzione e gestione dei rischi, e non solo nei territori storicamente condizionati dalla presenza di organizzazioni mafiose. Infatti anche nelle regioni centro-settentrionali la sanità è coinvolta in casi di corruzione e illegalità connesse alla criminalità organizzata.

La Commissione si è avvalsa della collaborazione dell'AgeNaS e del Coripe Piemonte, integrando competenze e esperienze di tipo tecnico, scientifico e operativo. Nell'aprile 2015 è stato prodotto un primo rapporto che riporta i risultati dell'analisi svolta, a partire dall'esame della documentazione relativa alle aziende sanitarie oggetto di scioglimento per infiltrazione della criminalità organizzata, con l'obiettivo di individuare i fattori di rischio e gli elementi di debolezza che favoriscono l'ingerenza da parte delle mafie, di identificare le aree di maggiore interesse per la criminalità e di conseguenza a maggior rischio di infiltrazioni.

La sanità e le attività previste dalla normativa su trasparenza e anticorruzione -
Una moderna strategia di contrasto alla corruzione è perciò la prima azione concreta per prevenire l'infiltrazione della criminalità.

La cattiva amministrazione è causa ed effetto delle infiltrazioni criminali -
Disordine amministrativo, mancanza di atti regolamentari, instabilità dei vertici, assenza di meritocrazia, abnorme contenzioso legale, bassa qualificazione professionale, dimensione dei debiti fuori bilancio, sono tutti fenomeni che possono essere considerati indicatori di inefficienza e, al contempo, di grave rischio di infiltrazioni criminali.

Sotto questo profilo, maggiore attenzione dovrebbe essere riservata nella politica dei Piani di rientro alle connessioni fra disavanzi di bilancio e criminalità organizzata.

Le esternalizzazioni creano spazi di mercato per le organizzazioni criminali - Un ulteriore elemento di debolezza del sistema sanitario, che trova origine nella normativa degli ultimi decenni, è la diffusa tendenza ad avvalersi, per la gran parte dei servizi accessori, di fornitori esterni.

Un importante punto di attacco del sistema: il personale - Il livello di integrità del personale che opera nella sanità è elemento fondamentale per contrastare i rischi di condizionamento. Proprio per questo i clan considerano il personale un importante “punto di attacco” del sistema, attraverso il quale possono precostituirsì la disponibilità di figure “di fiducia” in grado di fornire informazioni, coperture e accomodamenti.

Il vorticoso avvicendamento dei vertici aziendali - L’ingerenza della criminalità nel personale della sanità riguarda anche i vertici delle aziende, ovvero gli incarichi conferiti dagli organi politici, gli incarichi apicali di natura strettamente fiduciaria e i responsabili di strutture complesse e semplici. Il loro ricambio frequente non aiuta a portare a termine le azioni individuate di rientro nella legalità.

La permeabilità delle amministrazioni locali e il rischio di infiltrazione nelle aziende sanitarie - I territori di competenza delle aziende sanitarie oggetto di indagine e scioglimento sono spesso caratterizzati dalla presenza di più consigli comunali sciolti per condizionamento mafioso.

I contratti di acquisto di beni e servizi - I fenomeni patologici in questa branca possono intervenire nella fase di scelta del contraente: formulando bando e capitolato con l’aiuto del fornitore; nominando commissioni tecniche compiacenti; affermando una infungibilità del prodotto non reale od oggettiva; nella scelta e nell’esecuzione del contratto; nell’abuso di proroghe e rinnovi; nel conflitto di interesse nella valutazione delle offerte; nell’inadeguato controllo dei servizi e delle forniture resi in adempimento del contratto.

Le debolezze del processo di accreditamento - In generale, tutte le fasi che portano all’accreditamento e agli accordi contrattuali sembrano carenti dal punto di vista della trasparenza e della disciplina regionale.

L'assistenza socio-sanitaria e le politiche sociali - Tali settori sono contraddistinti da alta intensità di lavoro, da bassi livelli di regolamentazione e da inadeguati sistemi di valutazione e verifica della qualità dei servizi erogati.

Le infiltrazioni delle mafie nel mercato dei medicinali - Un settore di crescente interesse per le mafie è quello farmaceutico: traffico di medicinali, vendita *on-line*, contraffazione, furti di farmaci e loro successiva manipolazione, false documentazioni per farmaci contraffatti da introdurre sul mercato.

Il rientro nella legalità - Particolarmente interessante è l'analisi delle attività messe in atto, dopo lo scioglimento delle aziende sanitarie, dalle commissioni straordinarie incaricate di eliminare i condizionamenti mafiosi. Così come avviene per i Piani di rientro dal disavanzo, sarebbe opportuno introdurre i "Piani di rientro nella legalità", in particolare nelle regioni al cui interno si sono sviluppati importanti fenomeni di illegalità e criminalità organizzata.

4.11 Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù

L'inchiesta si è occupata nello specifico di verificare l'evoluzione negli ultimi anni dei fenomeni della tratta e del traffico di esseri umani, rilevando elementi distintivi e caratterizzanti la sua evoluzione negli ultimi anni, anche attraverso l'esame delle più recenti indagini giudiziarie sviluppate.

Il XII Comitato «*Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù*» (coordinato dall'on. Dadone) ha svolto un'approfondita disamina delle dinamiche criminali, oltre che criminogene, che fanno dell'essere umano un mero prodotto del mercato illegale, nonché un bene materiale e funzionale agli interessi economici e finanziari delle organizzazioni criminali, sempre più proiettate a incarnare identità e dinamiche internazionali e transnazionali.

Sono state esaminate le più comuni forme di sfruttamento sessuale e lavorativo e il ruolo della criminalità organizzata di stampo mafioso nazionale e straniera nel business del traffico di migranti.

La relazione, approvata dalla Commissione il 14 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 30) dà atto dell'attenzione della politica italiana verso il problema più generale della migrazione e dell'adozione di efficaci strumenti di contrasto e repressione al grave fenomeno della tratta, attraverso l'emanazione di norme che hanno ridefinito e precisato alcune condotte e previsto inasprimenti di pena, nonché di una politica dell'integrazione attraverso l'adozione del Programma d'azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA).

Sottolinea, al contempo, come l'azione diplomatica dispiegata dall'Italia, volta a instaurare politiche di collaborazione con i governi dell'area mediterranea, anche nell'ottica dell'intensificazione della repressione delle condotte criminali che si inseriscono e sfruttano la migrazione, non sia stata sempre adeguatamente supportata da un analogo impegno degli altri paesi europei. Anche la collaborazione degli Stati cosiddetti frontalieri del Mediterraneo non ha, finora, sortito i risultati sperati in termini di effettiva cooperazione nella più ampia prospettiva di creare le condizioni e i presupposti per interventi finalizzati a migliorare le condizioni di vita nei paesi di origine, nonché ha evidenziato in alcuni casi la non piena affidabilità dei paesi cooperanti in termini di controlli.

Il ruolo dell'Italia e dell'Unione europea appare decisivo per garantire la stabilità e la pace nell'area del Mediterraneo e per promuovere sviluppo e benessere in quei paesi maggiormente interessati dal fenomeno migratorio, tale da assicurare condizioni di vita migliore, eliminando dall'interno le ragioni economiche, sociali e politiche che determinano gli esodi di massa.

La relazione segnala la necessità di superare l'originaria differenza tra *trafficking* e *smuggling*, ovvero tra la tratta e il traffico di esseri umani. Le difficoltà di un efficace contrasto del fenomeno vanno anche ricercate nella scarsa affidabilità delle autorità straniere, che spesso mostrano una scarsa o, addirittura, assente volontà politica nell'applicazione delle norme e degli accordi internazionali i quali, ancorché sottoscritti e ratificati, vengono sovente disattesi; nonché l'arretratezza tecnologica e normativa dei paesi africani o la mancanza di interfacce funzionali tra le autorità europee e quelle straniere.

Sul piano interno, infine, la Commissione rileva le difficoltà che ancora permangono nelle procedure di identificazione delle vittime.

Le proposte avanzate dalla Commissione sono rivolte a potenziare la tutela delle vittime, attraverso una riformulazione dell'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione diretto a superare le eventuali interpretazioni restrittive.

Sul fronte della repressione, la Commissione ribadisce l'importanza della cooperazione giudiziaria, che va rafforzata con la creazione e il potenziamento di squadre investigative comuni, ove non già operative, con tutti i paesi interessati più massicciamente dal fenomeno della migrazione, nonché con i paesi di transito utilizzati per raggiungere le frontiere dell'Europa; rimarca, inoltre, la necessità di intervenire presso i governi dei paesi terzi, extra europei, per poter sviluppare fattive collaborazioni soprattutto sul piano della raccolta e condivisione delle informazioni e dei dati e sul piano delle indagini.

4.12 Mafia e donne

La Commissione ha sviluppato la riflessione sul legame donne-mafie, per meglio comprendere la cultura di cui le organizzazioni criminali sono portatrici, il sistema di “valori” che le caratterizza, il modello sociale di riferimento in cui hanno potuto farsi strada.

Sono state approfondite le dinamiche che fanno delle donne i soggetti/oggetti diretti e indiretti su cui rifarsi per regolare i conti tra le cosche – la maggior parte degli omicidi volontari fatti sulle donne sono stati causati dalla vendetta nei confronti di padri, fratelli, mariti – ma anche per occultare le vere ragioni di un omicidio che diventa normale se si trasforma in “delitto d’onore”.

Da una parte un codice di facciata che non ha alcun riscontro con la realtà, dall'altra la rivendicazione di una morale pubblica, piegata anche questa ad altri fini. In entrambi i casi, le donne sono bersagli diretti e indiretti del contendere, ma sono – sempre e in ogni caso – i soggetti/oggetti su cui rifarsi in uno stato di guerra. Una guerra che non necessariamente comporta spargimenti di sangue e che invece si combatte con la derisione, il discredito e la menzogna per il mantenimento dello *status quo*.

La Commissione ha messo a fuoco anche le storie di donne che, quando rompono il silenzio, mettono in crisi l'intero sistema. È una donna la prima testimone di giustizia e sono ancora le donne che stanno indebolendo la 'ndrangheta in Calabria.

Nel modello mafioso, le donne servono anche per alimentare il silenzio, indispensabile alle cosche per andare avanti nei propri affari. Sono madri, mogli che subiscono o che, con complicità, agiscono e creano la cappa d'isolamento del territorio in cui vivono, operano e inviano ordini. Dentro i sistemi mafiosi, infatti, non esiste solo il punto di vista delle vittime. Esistono le carnefici, le sanguinarie, le boss e le aspiranti boss. Chi ha avuto ruoli di responsabilità e chi si è fatta strada dentro una struttura maschile che sembrava fosse impossibile scalare.

Grande preoccupazione, infine, ha destato il fenomeno emergente, la violenza sessuale di branco in contesto mafioso nei confronti di bambine. È stato avviato un primo confronto a partire dalla vicenda della tredicenne di Melito Porto Salvo, violentata per tre anni da un gruppo di giovani tra cui spicca il figlio del boss della cosca Iamonte. In occasione della manifestazione a Reggio Calabria di solidarietà alla ragazza e di denuncia contro la violenza sulle donne, la Commissione ha svolto un'audizione con la procura antimafia e con il tribunale dei minori di Reggio Calabria. Non è irrilevante in questa vicenda, come nelle altre, che chi ha organizzato gli stupri di gruppo facesse parte

di una cosca. Si tratta di casi non isolati, che vanno approfonditi perchè mettono in luce il carattere spregiudicato dei giovani rampolli delle cosche. C'è una nuova generazione che, se possibile, riesce a essere ancora più spietata dei propri padri, aiutata da contesti mediatici e virtuali a reificare le persone e a rendere spettacolari azioni mostruose.

4.13 Mafia e minori

La legge 19 luglio 2013, n. 87, istitutiva della Commissione, individua fra i compiti della stessa, all'articolo 1, comma 1, lettera e), quello di accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni e, alla lettera d), quello di accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato. La Commissione ha individuato il tema del rapporto tra mafia e minori come meritevole di uno speciale approfondimento istruttorio, e ha inteso rivolgere particolare attenzione, da un lato, alle proiezioni delle mafie negli ambiti territoriali più gravemente interessati dal fenomeno del coinvolgimento dei minori nelle attività della criminalità organizzata, dall'altro agli strumenti di cui l'ordinamento dispone per il recupero di questa particolare categoria di soggetti, comunque "vittime" – in senso lato – della mafia. Sul recupero dei minori di mafia al circuito sano della società si gioca una rilevante partita del più ampio obiettivo di un contrasto efficace e duraturo alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Il tema è di tale rilevanza che, successivamente all'avvio dei lavori da parte della Commissione e alla costituzione di un apposito Comitato, nell'ambito dei lavori degli Stati generali della lotta alla criminalità organizzata svoltisi a Milano il 23 e 24 novembre, a questo specifico tema è stato dedicato il Tavolo X, a cui la Commissione ha contribuito con un proprio elaborato. Su tali basi la Commissione, già da marzo 2015, ha inteso varare una serie di audizioni, in Comitato o nel corso di missioni della Commissione, al fine di monitorare cosa stesse accadendo nel Paese. I relativi resoconti stenografici sono contestualmente resi disponibili, attraverso la modifica del regime di classifica, ove previsto, da riservato a libero, salvo parti segrete là dove non si sia proceduto a desegretazione, che pure in alcuni casi la Commissione ha ritenuto di disporre, con il consenso dell'auditore, a richiesta di soggetti impegnati in ambito processuale penale ai fini dell'esercizio del diritto alla difesa. La Commissione ha inoltre raccolto, in forza dei poteri attribuiti dalla legge istitutiva e con la fondamentale collaborazione della magistratura e delle forze di polizia, una rilevante base dati documentale, acquisita al proprio archivio, relativa alle principali inchieste giudiziarie in tema di criminalità organizzata che in tempi recenti hanno visto a vario titolo coinvolti minorenni, protocolli siglati fra varie autorità, atti rilevanti per l'oggetto dell'inchiesta. In sede di analisi, con riferimento allo specifico tema del rapporto fra mafia e minori, i

profili di interesse della Commissione parlamentare antimafia sono risultati molteplici e possono essere distinti essenzialmente in tre macro-aree. Le prime due aree d'interesse riguardano i rapporti tra camorra e minori e tra 'ndrangheta e minori. Sono state individuate queste due realtà territoriali perché, proprio con riguardo a camorra e 'ndrangheta, si sono registrate le mutazioni più significative. Con riguardo alla camorra, infatti, si registra un'allarmante crescita della presenza dei minorenni nelle attività delinquenziali del crimine organizzato. Straordinari successi sono stati conseguiti dalle forze dell'ordine e dalla magistratura: sono stati smantellati clan storici che dominavano Napoli città e le province limitrofe, sono stati arrestati alcuni dei latitanti che da più lungo tempo si sottraevano alle condanne emesse nei loro confronti, e anche sul fronte delle bande giovanili sono stati inferti dei colpi durissimi alle cosiddette "paranze dei bambini". Ma il fenomeno di violenza singola o associata, minorile o degli adulti, gangsteristica e/o camorristica sembra non arrestarsi. Gli arresti, i processi e le condanne sembrano dare un respiro per alcuni mesi, mentre nuove leve si presentano sulla scena criminale. Anzi, sembra quasi che la decapitazione dei vertici dei clan di camorra ad opera di magistratura e forze dell'ordine fungano da volano per le nuove leve criminali, sempre più giovani, che colgono in questa sequenza l'opportunità di una rapida "carriera" sospinta da una dimestichezza e una ferocia nell'uso della violenza che agli osservatori più attenti appare incontrollabile (si pensi alla pratica delle "stese"). Sulle ragioni di questa *escalation* ci si deve interrogare anche al fine di individuare una possibile – seppur difficile da percorrere – via di uscita, non senza soffermarsi su quanto persone sensibili e appassionate delle istituzioni e del volontariato cercano di fare da anni.

Quanto al rapporto fra 'ndrangheta e minori, l'analisi non può prescindere dal fatto che la forza della 'ndrangheta trae alimento dalla struttura familiare che è il perno del suo buon funzionamento. È sempre stato così, sin dal suo sorgere e dalle prime attività criminali. È un modello collaudato da un funzionamento plurisecolare. Si sbaglierebbe, però, a pensare che tutto sia rimasto immobile. Anche nel cuore della struttura più intima della famiglia si sono introdotti i cambiamenti indotti dalle trasformazioni della società. I mutamenti hanno investito il ruolo delle donne e quello dei figli. Le donne hanno oramai un ruolo rilevante in due ambiti tra loro diametralmente opposti: da un lato esse hanno assunto funzioni di comando sostituendo efficacemente padri, mariti o fratelli finiti in carcere ed impossibilitati ad esercitare una funzione operativa di comando che più facilmente passa alle donne dal momento che l'attività principale non è fare la guerra, ma fare affari, investire, corrompere; dall'altro lato sono

in aumento le donne che sono determinanti nella decisione dei loro uomini a collaborare con la giustizia. Spesso la vera ragione che porta questi uomini a rompere radicalmente con il loro passato è legata al destino dei loro figli. Ogni uomo di 'ndrangheta sa bene che nessuna 'ndrina accoglierebbe un figlio di un *infame* che ha collaborato con gli *sbirri*. Il destino dei loro figli, la volontà di sbarrare per sempre la via di una futura affiliazione sono una molla potente per avviare la collaborazione. Un tempo non era così. Il futuro dei figli: è, questa, una delle questioni più importanti dei prossimi decenni. Rimanendo sempre forte la struttura familiare della 'ndrangheta, il minore rischia di vivere in un contesto di mafiosità dopo l'arresto del padre. E perciò si è aperto un percorso, avviato dal tribunale dei minori di Reggio Calabria, per favorire la fuoriuscita di questi minori dagli ambienti mafiosi dove siano assenti l'oppressione e la cultura mafiosa. Lo scopo finale è sottrarre il minore ai condizionamenti dei vincoli mafiosi ed avviarlo ad una vita libera e normale. È questo il profilo di maggior interesse delineatosi nel rapporto fra 'ndrangheta e minori in questi ultimi cinque anni, e a questo percorso, agli strumenti normativi utilizzati si dedicherà una riflessione.

In ultimo, terzo tema di questa breve riflessione, sulla scorta dell'esperienza di giudici e pubblici ministeri che da anni si confrontano con il fenomeno, saranno formulate delle proposte normative.

4.14 Mafia e libere professioni

La Commissione parlamentare antimafia, nell'indagare le forme di radicamento e sviluppo delle associazioni mafiose nei territori, tradizionali e non, nei settori della società e, in particolare, nel tessuto imprenditoriale, ha sin dall'inizio concentrato la propria attenzione sulla cosiddetta «area grigia». Osservando analiticamente la giurisprudenza e le relazioni della DNA e della DIA e confrontandosi con rappresentanti delle istituzioni, studiosi, esponenti del mondo delle imprese e dell'antimafia sociale, ha maturato la convinzione che le mafie necessitino in misura crescente di servizi professionali specialistici che possono essere forniti solo da liberi professionisti. Dal 2014 la Commissione ha avviato un lungo percorso di approfondimento, progettato *ex novo* in considerazione dell'assoluta carenza di informazioni sul tema. Tra le principali criticità emerse si segnalano: il rapporto tra procedimento penale e disciplinare degli ordini professionali (l'attivazione del primo comporta la sospensione del secondo sino alla pronuncia della sentenza definitiva); l'inefficienza del sistema dei controlli (ministeri, ordini professionali); l'assenza di un sistema di raccolta, interscambio e accesso ai dati; la formazione dei professionisti.

La Commissione ha quindi definito la propria metodologia d'indagine avvalendosi del contributo dell'università — in particolare cofinanziando un progetto di ricerca con la Federico II di Napoli, che si era occupata del tema della compromissione dei professionisti con le mafie — e attivando al suo interno il VI Comitato «*Infiltrazioni nell'economia legale: mafie, impresa e professioni*», coordinato dall'on. Manfredi. Comprendendo il ruolo fondamentale degli ordini e dei collegi professionali, ha provveduto ad audirne otto (quelli maggiormente interessati al fenomeno), ricevendone un significativo contributo. I risultati conseguiti hanno indotto la Commissione a prospettare una serie di proposte di riforma concernenti la risoluzione delle criticità suddette, ritenendo che lo strumento più idoneo debba essere una delega legislativa che preveda l'approvazione di un «Codice delle professioni» che, pur nel rispetto delle differenti forme di autonomia che l'ordinamento riconosce agli ordini e ai collegi professionali, garantisca, per la prima volta, unicità a un sistema normativo disomogeneo e in molti casi anacronistico, come dimostra la vigenza di fonti normative addirittura antecedenti all'entrata in vigore della Costituzione.

4.15 Mafia e massoneria

Il tema delle infiltrazioni mafiose nella massoneria si rinviene da tempo in una pluralità di fonti, provenienti da inchieste parlamentari (P2, IX legislatura; Antimafia, XI legislatura), atti processuali, indagini giudiziarie, attività delle prefetture e delle forze di polizia.

Nel corso della propria attività durante la XVII legislatura, la Commissione parlamentare antimafia ha rilevato, in alcuni contesti siciliani e calabresi, ulteriori situazioni indicative di forme di infiltrazione e condizionamento dell'attività di logge massoniche da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso e, più in generale, un profilo di particolare rischio connesso ai nuovi modi di agire delle mafie, che si muovono oggi soprattutto attraverso reti di relazioni sociali, non in forme violente, ma strumentali al perseguimento dei propri fini illeciti.

La Commissione ha pertanto convenuto di avviare un approfondimento specifico, dedicato non alla massoneria in generale, ma alla presenza di esponenti di organizzazioni criminali di tipo mafioso all'interno delle logge massoniche siciliane e calabresi, allo scopo di verificarne la natura, accertare la congruità delle misure adottate in base alla disciplina vigente e formulare le opportune proposte normative per contrastare il fenomeno.

La Commissione ha individuato in piena autonomia obiettivi e strumenti del lavoro di inchiesta. In primo luogo, vi è una finalità generale di conoscenza del fenomeno, coerente con la funzione politico-legislativa dell'inchiesta parlamentare, non concentrata dunque su singole situazioni o condotte personali; in secondo luogo, un metodo fondato sulla collaborazione istituzionale e sulla cooperazione da parte di tutti i soggetti chiamati a dare il proprio contributo e, in mancanza, sull'impiego di tutti i poteri attribuiti alla Commissione dalla Costituzione e dalla legge istitutiva.

Tale impiego ha riguardato in particolare l'esigenza, propedeutica ad ogni possibile approfondimento, di acquisire gli elenchi degli iscritti ad alcune associazioni massoniche – individuate tra quelle maggiormente rappresentative, sebbene non esaustive, all'interno di una galassia di ben oltre un centinaio di associazioni che si dichiarano dotate di tale carattere – a fronte del reiterato rifiuto di collaborare, motivato da parte delle obbedienze con ragioni di *privacy* dei singoli, per legge evidentemente non opponibile alle Commissioni di inchiesta e, più in generale, nei confronti dell'autorità

pubblica. È stato pertanto necessario acquisire gli elenchi con forme non collaborative, mediante un sequestro, utilizzando i poteri dell'autorità giudiziaria attribuiti alla Commissione.

Una volta estrapolati dal materiale sequestrato, tuttavia, gli elenchi dei nominativi registrati si sono rivelati verosimilmente incompleti, o quanto meno sprovvisti, in molti casi (pari a circa il 15% del totale), di tutti i dati identificativi propri di un'anagrafe degli appartenenti all'organizzazione. La disamina degli iscritti – o meglio della parte di essi identificata univocamente – è stata effettuata in base a evidenze giudiziarie derivanti esclusivamente dai reati di mafia.

La disamina ha rivelato la presenza di un non trascurabile numero di iscritti alle logge (circa 190), coinvolti in vicende processuali o in procedimenti di prevenzione, giudiziari o amministrativi. Ne sono derivate conferme in ordine alla rilevanza del fenomeno, a fronte della negazione da parte dei gran maestri, indice di un'inconsapevolezza o di una sua sottovalutazione, se non di un rifiuto ad ammettere la possibile permeabilità rispetto a infiltrazioni criminali.

È infatti emerso come tali obbedienze massoniche, il cui *status* giuridico è quello delle associazioni non riconosciute, siano strutturate al loro interno secondo un principio di riservatezza estrema, caratteristica di un ordinamento che si fonda in modo ontologico su tale presupposto (adottando rituali allegorici anche molto espliciti sulle punizioni per chi trasgredisca il segreto interno) e inoltre si propone ai propri adepti e ai "profani" con caratteri di specialità, quasi di alternatività, rispetto a quello giuridico generale, comprese forme di giustizia interna che esclude il ricorso a quella esterna.

L'organizzazione delle obbedienze massoniche si presenta al proprio interno sostanzialmente segreta, senza che tale caratteristica possa essere attribuita esclusivamente a "logge deviate"; per converso, all'esterno esse si appalesano in modo "ufficiale" o "regolare" (pur non esistendo alcun parametro legale per definirsi tali), promuovendo, anche attraverso forme associative collaterali, l'instaurarsi di reti di relazioni ad alti livelli sociali.

Tali relazioni sociali sono frutto della presenza prevalente nelle logge di soggetti dotati di profili professionali elevati (anche solo in relazione al contesto in cui operano), derivanti dalle funzioni esercitate (dipendenti pubblici) e dalle professioni svolte (medici, avvocati, ingegneri, ecc.). Esse rappresentano un fattore di attrattività per le organizzazioni criminali che vi vogliono entrare per stabilire proficui rapporti, che sono

agevolati dalla loro segretezza, dalla gerarchia interna e dal rifiuto di ogni ingerenza dell'autorità pubblica negli affari domestici. Questi caratteri, complessivamente considerati, richiamano peraltro quelli propri delle organizzazioni criminali mafiose, ferma restando la diversità dei fini, leciti e nobili in un caso, illeciti e ignobili nell'altro.

Questa permeabilità e la conseguente esposizione al rischio di infiltrazione è un fattore di debolezza avvertito dagli stessi massoni più avveduti. Del resto, il problema del consenso, che è il vero cuore della lotta alle mafie, esiste in tutte le organizzazioni sociali, e la “politicità” delle organizzazioni criminali, attraverso le relazioni e il consenso che esse sono in grado di generare, si manifesta, inevitabilmente, anche all'interno delle associazioni a carattere massonico. Il segreto dell'organizzazione lo rende quasi invisibile all'esterno, ma è sembrato che la percezione all'interno del problema sia ben esistente, sebbene sia preferibile non farla trapelare.

Ma ciò che rileva per la Commissione non è tanto la prospettiva interna dell'associazione, che si assume lecita fino a prova contraria, quanto i fattori di rischio per la collettività derivanti dall'accertata presenza di soggetti massoni che esercitano funzioni pubbliche, perché ricoprono cariche pubbliche, incarichi pubblici o perché concorrono alla gestione di risorse pubbliche. Anche inconsapevolmente, essi rischiano di essere veicolo di tentativi di infiltrazione criminale, agevolati dalle ricordate caratteristiche di segretezza, gerarchia, esclusività e perpetuità del vincolo massonico.

La Commissione ha dunque svolto i propri compiti istituzionali mediante una analisi degli indicatori del fenomeno nel suo complesso, non intendendo concentrare l'attenzione sulle posizioni di singoli individui. Resta salva, naturalmente, la collaborazione in ordine all'accertamento di reati con la magistratura, che in alcuni casi ha fatto richiesta, per fini di indagine, di consultare o aver copia degli elenchi degli iscritti. A tale richiesta naturalmente si corrisponderà, in spirito di leale collaborazione istituzionale, la quale è tanto più efficace allorquando la politica rivendica non solo l'autonomia delle proprie scelte generali, ma anche il suo legittimo esercizio in concreto, senza interferire con le prerogative di altri poteri dello Stato.

La Commissione ritiene che la normativa di attuazione (di fatto, inapplicazione) dell'articolo 18 della Costituzione, in ordine al divieto delle associazioni segrete, da parte della legge 25 gennaio 1982, n. 17, sia inadeguata e da superare, e che non sia opponibile il diritto alla *privacy* anche alla richiesta della Commissione parlamentare di inchiesta.

Propone quindi la modifica di tale legge, unitamente ad altre proposte illustrate diffusamente nella relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria (Doc. XXIII, n. 33), approvata dalla Commissione il 21 dicembre 2017.

4.16 Ruolo delle università italiane

La Commissione antimafia, pur confermando l'utilità sul piano conoscitivo e investigativo di tali tradizionali modalità di collaborazione, ha ritenuto di doversi confrontare con le istituzioni accademiche per verificare l'efficienza e l'efficacia di tali modelli rispetto alle attuali esigenze di contrasto alle mafie. In particolare, partendo dalla considerazione di carattere generale, dichiarata dalla presidente Bindi, secondo cui «alla sistematicità della presenza mafiosa nel nostro Paese» debba contrapporsi «una sistematicità della lotta alla mafia», a partire dalla ricerca e dalla formazione universitaria.

Al fine di dar concretezza a tale proposito, su impulso della presidente della Commissione, on. Rosy Bindi, e del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (di seguito Crui), il rettore dell'università Federico II di Napoli, prof. Gaetano Manfredi, è stato organizzato un primo incontro (il 26 ottobre 2015) presso l'università della Calabria (curato dal rettore, prof. Gino Mirocle Crisci), al quale hanno partecipato tutte le università del Mezzogiorno, la presidente Bindi e i parlamentari della Commissione antimafia con la presenza di tutte le forze politiche; incontro replicato (il 18 aprile 2016) presso l'università degli studi di Milano (curato dal rettore, prof. Gianluca Vago), questa volta con l'invito allargato a tutti gli atenei italiani.

Dagli incontri è scaturita la sigla di un «protocollo d'intesa»: è stato condiviso il presupposto che la lotta ai poteri mafiosi sia una questione cruciale per lo sviluppo civile ed economico di tutto il Paese, da cui l'esigenza di perseguire l'obiettivo di raggiungere livelli di conoscenza sempre più adeguati alla complessità e alla capacità di trasformazione e adattamento delle organizzazioni mafiose.

A tale scopo la Commissione e la Crui hanno definito delle comuni linee strategiche di collaborazione in tema di sviluppo della ricerca scientifica e della didattica universitaria sui fenomeni mafiosi e di criminalità organizzata e l'obiettivo di sviluppare azioni concrete, anche attraverso un impegno finanziario condiviso.

Il primo risultato raggiunto concerne la formazione specialistica. Attraverso l'impegno condiviso, anche in termini finanziari, dalla Commissione antimafia e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è stato istituito il dottorato di ricerca interdisciplinare «studi sulla criminalità organizzata». La sede amministrativa è l'università degli studi di Milano, ne è responsabile il prof. Nando Dalla Chiesa. Nel

collegio dei docenti vi sono rappresentanti delle università (oltre che) di Milano, di Palermo, di Napoli (Federico II), della Calabria, di Bologna, di Pisa e di Ferrara. Il dottorato è giunto al suo secondo ciclo.

Il secondo risultato risponde all'obiettivo di realizzare progetti di ricerca su tematiche ritenute prioritarie in sede di Commissione d'inchiesta e condivise con le istituzioni universitarie.

Il terzo obiettivo è quello di predisporre l'anagrafe della didattica e delle ricerche in atto in tutte le università italiane.

4.17 Mafia e Chiesa

La Commissione antimafia ha dedicato particolare attenzione alla promozione di una nuova cultura della legalità e della giustizia, senza le quali la lotta alle mafie rimane chiusa nel perimetro della repressione militare e giudiziaria e non produce quel cambiamento delle coscienze indispensabile a fare terra bruciata del metodo mafioso.

Su questo versante è stato affrontato anche il rapporto tra mafie e religione che nel corso della legislatura si è imposto con una rinnovata sensibilità, alla luce della costante predicazione di Papa Francesco contro l'illegalità e la corruzione, culminata nella scomunica ai mafiosi pronunciata nel giugno del 2014 a Cassano allo Jonio.

Nel cuore del dominio 'ndranghetista, il Pontefice ha tracciato una linea di assoluta incompatibilità tra l'essere cristiano e l'essere mafioso che schiude nuovi orizzonti di liberazione nei rapporti tra Chiesa cattolica e mafie, una questione antica che ha accompagnato il radicamento nel nostro Mezzogiorno delle mafie.

Anche la Chiesa cattolica, come la società italiana, ha affrontato un lungo cammino di progressiva consapevolezza del fenomeno, passando dai silenzi e dalle sottovalutazioni, quando non vere e proprie complicità, ai martiri di don Puglisi e don Diana fino alla denuncia delle mafie come «strutture di peccato».

La Commissione ha ripercorso la storia di queste relazioni anche attraverso missioni, audizioni e l'interlocuzione con le chiese locali: l'incontro con la conferenza episcopale calabrese, il 22 giugno 2015 a Lamezia Terme; la visita al Santuario di Polsi, il 29 aprile 2015, e le prese di posizione su alcuni episodi di cronaca (gli inchini davanti alle abitazioni di noti boss mafiosi nelle processioni; i funerali di Vittorio Casamonica il 20 agosto 2015 nella chiesa Don Bosco nel quartiere Tuscolano di Roma; l'idoneità a Salvatore Riina a fare il padrino di battesimo della nipote a Corleone).

Sono emersi importanti riscontri e convergenze, nel rispetto della reciproca autonomia e nella distinzione dei ruoli, sulla necessità di un impegno comune nel fronteggiare l'illegalità e il metodo mafioso. In particolare meritano di essere ricordate le parole di mons. Nunnari, all'epoca presidente della conferenza episcopale calabrese, che nell'incontro con la Commissione ha ribadito che è compito della Chiesa «mettere ogni impegno, in tutte le forme possibili e compatibili con la sua missione, perché sia estirpata dalla nostra terra quella distorsione peccaminosa e perché le nuove generazioni siano vaccinate con la prevenzione».

Il 21 settembre 2017 la Commissione parlamentare antimafia è stata ricevuta in Vaticano da Papa Francesco. L'udienza speciale è stata concessa in occasione dell'anniversario dell'omicidio del giudice Livatino, definito da Giovanni Paolo II «martire della giustizia e indirettamente della fede», per il quale è in corso il processo di beatificazione e che la Commissione aveva già commemorato rintracciando e pubblicando tutti gli atti delle inchieste e del processo ai mandanti e agli esecutori del brutale agguato.

L'incontro ha rappresentato l'approdo più significativo del confronto sui temi della legalità tra Parlamento e Chiesa cattolica sviluppato nel corso della legislatura.

Nel suo intervento Papa Francesco ha incoraggiato la politica a fare della lotta alle mafie una priorità e ha ribadito la natura «contagiosa e parassitaria» della corruzione, «una radice velenosa che altera la sana concorrenza e allontana gli investimenti», «un *habitus* costruito sull'idolatria del denaro e la mercificazione della dignità umana» che va «combattuta con misure non meno incisive di quelle previste nella lotta alle mafie».

Lottare contro le mafie non significa solo reprimere, «significa anche bonificare, trasformare, costruire» agendo su due livelli: quello politico «attraverso una maggiore giustizia sociale» e quello economico, «attraverso la correzione o la cancellazione di quei meccanismi che generano dovunque disuguaglianza e povertà».

Il Papa ha quindi sottolineato l'importanza di lavorare «alla costruzione di una nuova coscienza civile, la sola che può portare a una vera liberazione dalle mafie».

Elogiando la legislazione antimafia dell'Italia, «che coinvolge lo Stato e i cittadini, le amministrazioni e le associazioni, il mondo laico e quello cattolico e religioso», ha sottolineato il valore delle esperienze di riuso sociale dei beni confiscati alle mafie e ha chiesto di valorizzare e tutelare meglio i testimoni di giustizia.

Con il suo discorso Papa Francesco ha tracciato una vera e propria pastorale della giustizia e della liberazione dalle mafie, confermando che la Chiesa non torna indietro nell'impegno per uno sviluppo umano integrale.

4.18 I delitti e le stragi di carattere politico-mafioso degli anni 1992-94.

la Commissione si è occupata dei delitti e delle stragi di carattere politico-mafioso degli anni 1992-94, al centro dell'attività della Commissione antimafia per tutta la XVI legislatura, solo dopo la conclusione dei delicatissimi processi Capaci *bis* e Borsellino *quater*, per rispetto del lavoro della magistratura, ma senza rinunciare né a chiedere costanti aggiornamenti ai magistrati di Palermo e Caltanissetta né ad ascoltare i membri della famiglia Borsellino – dalla sorella Rita al fratello Salvatore, alle figlie Fiammetta e Lucia – anche in occasione di missioni in Sicilia. Ha infine audito il dottor Donadio, per il suo ruolo di procuratore aggiunto e per i peculiari compiti affidatigli in seno alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, per cui è stato un protagonista delle indagini sulle stragi, con un inevitabile strascico di polemiche e di ulteriori vicende, giudiziarie e non, di cui si è occupato anche il Consiglio superiore della magistratura.

I processi, aperti a Caltanissetta dopo la revisione dei precedenti giudizi a seguito delle indagini su gravissimi episodi di omissione e depistaggio, sono giunti a sentenza, anche se il deposito delle motivazioni non è ancora avvenuto. Gli ulteriori approfondimenti svolti nella XVII legislatura consentiranno presumibilmente alla Commissione antimafia, nella prossima legislatura, di tentare di far luce su alcuni aspetti di queste oscure vicende. Le situazioni giudiziarie saranno, con molta probabilità, definite e il decorso del tempo lascerà limitati margini alle indagini giudiziarie. Resterà, dunque, maggiore spazio per l'inchiesta politica e l'analisi storica sulle responsabilità di quegli anni, agevolate anche dalla raccolta di tutta la documentazione giudiziaria sulle stragi nell'archivio della Commissione, il quale rappresenta un luogo di memoria su tutto ciò che ha riguardato e riguarda la lotta alla mafia nel nostro Paese.

4.19 Casi irrisolti.

La Commissione ha infine dedicato, nel corso della legislatura, specifici atti d'inchiesta ad alcuni casi, già oggetto in passato di indagini della magistratura e archiviate o chiuse per prescrizione, che tuttavia presentavano a distanza di anni ancora zone d'ombra o margini di approfondimento ulteriore.

Su tali “casi irrisolti” la Commissione si è attivata di propria iniziativa, anche su richiesta di singoli commissari, o recependo istanze provenienti da familiari o parenti di vittime, o presunti tali, delle organizzazioni criminali mafiose. Avvalendosi dei propri poteri giudiziari, la Commissione ha delegato ai propri consulenti magistrati e ufficiali di polizia giudiziaria attività di indagine sui seguenti casi:

1. morte di Mico Geraci (1998);
2. morte di Attilio Manca (2004) ;
3. furto della Natività di Caravaggio (1969).

A proposito dell'assassinio del sindacalista Mico Geraci, avvenuto l'8 ottobre 1998 a Caccamo (in provincia di Palermo), la Commissione ha ascoltato in audizione il 16 luglio 2014 il figlio maggiore, Giuseppe Geraci, raccogliendo numerosi inviti pervenuti sia dalla famiglia Geraci, sia da tanti cittadini, sollecitati anche da una trasmissione televisiva curata dal noto regista Pif, per approfondire un caso archiviato nel giugno del 2005 e rimasto privo di colpevoli. La Commissione si è attivata per acquisire presso la procura della Repubblica di Palermo tutta la documentazione giudiziaria degli atti di indagine sulla vicenda.

Nel 2014 la Commissione ha iniziato a interessarsi della vicenda della morte del dottor Attilio Manca, trovato morto il 12 febbraio 2004 nella sua abitazione a Viterbo. In particolare la Commissione, come primo atto, ha ritenuto di audire i genitori, Gioacchino Manca e Angela Gentile, e il fratello Gianluca Manca durante la missione svolta a Messina il 27 e 28 ottobre 2014, che da anni si impegnano per fare luce su alcuni elementi che collegherebbero la scomparsa del congiunto alla latitanza di Bernardo Provenzano.

Il celebre dipinto “Natività con i santi Francesco e Lorenzo” di Michelangelo Merisi da Caravaggio, conservata a Palermo e rubata nella notte tra il 17 e il 18 ottobre 1969 è stato oggetto di un filone di indagine della Commissione antimafia per riportare

l'attenzione su un reato, ascritto all'operato della mafia, che ancor oggi rappresenta una gravissima ferita per il patrimonio culturale della nostra Nazione e in particolare per la città di Palermo. La Natività era, infatti, l'unica opera palermitana del Caravaggio, realizzata nel 1609 e conservata presso l'oratorio di San Lorenzo nei pressi della chiesa di san Francesco — nella zona della Kalsa, nel centro storico di Palermo — fino al furto, assunto a simbolo dei drammatici danni, morali e materiali, che la mafia ha prodotto e produce al nostro Paese. Le indagini sul furto del quadro, sebbene svolte con enorme impegno dalla magistratura e dai Carabinieri a più riprese nel corso del tempo, non sono mai riuscite né a individuarne con esattezza i responsabili, sebbene vi fosse la certezza che fossero mafiosi, né a stabilire che sorte abbia avuto davvero l'opera. La Commissione ha ritenuto che la vicenda dovesse uscire dal cono d'ombra rispetto alla luce delle istituzioni e dell'opinione pubblica, in cui rischiava di cadere progressivamente e che fosse invece meritevole della massima attenzione, non solo sotto il profilo strettamente criminale, ma anche sotto quelli — più vasti — politici, culturali e sociali. Anche per questo la Commissione parlamentare ha inteso rilanciare le ricerche coinvolgendo, in un rigoroso quadro di collaborazione istituzionale, tutti i soggetti interessati (Ministero dei beni culturali e ambientali, magistratura, forze di polizia).