BOZZA

CAMERA DEI DEPUTATI **SENATO DELLA REPUBBLICA**

XVII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. 38

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, Garavini, Magorno, Manfredi, Mattiello, Naccarato, Nuti, Piccolo, Piepoli, Prestigiacomo, Sammarco, Sarti, Savino, Scopelliti, Taglialatela e Vecchio;* e dai senatori: *Albano, Buemi, Bulgarelli, Capacchione, Cardiello, Consiglio, De Cristofaro, Di Maggio, Esposito, Falanga, Gaetti,* Vicepresidente*, Giarrusso, Giovanardi, Lumia, Marinello, Mineo, Mirabelli, Molinari, Moscardelli, Pagano, Perrone, Ricchiuti, Tomaselli, Vaccari e Zizza)*

RELAZIONE CONCLUSIVA

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

Approvata dalla Commissione nella seduta del 7 febbraio 2018

Comunicata alle Presidenze l'8 febbraio 2018
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87

RELAZIONE CONCLUSIVA

INDICE

1. PREMESSA 3
2. L'EVOLUZIONE DEL METODO MAFIOSO TRA INTIMIDAZIONE, CORRUZIONE E AREA GRIGIA 13
3. LE MAFIE OGGI 42
3.1 COSA NOSTRA 42
3.2 'NDRANGHETA 62
3.3 CAMORRA 76
3.4 MAFIE PUGLIESI 88
3.5 MAFIE ROMANE 102
3.5.1 Mafia capitale 102
3.5.2 La mafia di Ostia e le mafie pontine 120
3.6 INSEDIAMENTI NELLE REGIONI DIVERSE DA QUELLE DI TRADIZIONALE INSERIMENTO E PROIEZIONI INTERNAZIONALI 140
3.6.1 La colonizzazione mafiosa del nord: la legge dei fortini 140
3.6.2 Mafie straniere in Italia 160
4. L'ANTIMAFIA OGGI 171
4.1 IL MOVIMENTO CIVILE DELL'ANTIMAFIA 171
4.2 L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE MAFIE E DELL'ANTIMAFIA 196
4.3 IL CONDIZIONAMENTO DELL'ECONOMIA 215
4.4 MAFIA E RISORSE PUBBLICHE 250
4.4.1 Mafia e appalti 250
4.4.2 Mafia e sanità 271
4.5 IL GIOCO DELLE MAFIE 286
4.5.1 Gioco lecito e illecito 286
4.5.2 Mafia e calcio 299
4.6 MAFIE E FRAGILITÀ 307
4.6.1 Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù 307
4.6.2 Mafia e minori 322
4.7 MAFIA E MASSONERIA 348
4.8 MAFIE E POLITICA LOCALE 357
4.8.1 Candidature 357
4.8.2 Scioglimento dei comuni 363

4.9 IL RECUPERO DELLE RICCHEZZE MAFIOSE 378
4.9.1 Il sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati 384
4.9.2 Il controllo giudiziario delle aziende 410
4.10 LO STATO CHE PROTEGGE, LO STATO CHE REAGISCE 436
4.10.1 Testimoni di giustizia 436
4.10.2 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario 441
4.11 SPIRITUALITÀ, CULTURA E INFORMAZIONE COME ARGINE ALLE MAFIE 481
4.11.1 Mafia e mondo dell'informazione 481
4.11.2 Mafie e religione 489
4.11.3 Università e lotta alle mafie. 501
4.12 IL FURTO DELLA NATIVITÀ DI CARAVAGGIO TRA MAFIA E TRAFFICO DI OPERE D'ARTE 505
4.13. I DELITTI E LE STRAGI DI CARATTERE POLITICO-MAFIOSO DEGLI ANNI 1992-1994 513
5. CONCLUSIONI 527
5.1 Il lascito per la XVIII legislatura e le prospettive per la nuova legge istitutiva 527
ALLEGATI 554
Allegato 1: elenco delle sedute della Commissione 555
Allegato 2: elenco delle audizioni svolte dai comitati 567
Allegato 4: elenco delle missioni all'estero e relative schede 612
Allegato 5: deliberazione per l'acquisizione di atti e documenti relativi ai delitti e alle stragi di carattere politico-mafioso di cui all'art. 1, co. 1, lett. f) della legge 19 luglio 2013, n. 87 639
Allegato 6: proposte per la legge istitutiva della Commissione parlamentare antimafia nella XVIII legislatura 641

1. 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, anche straniere. In precedenza, nel corso delle legislature repubblicane erano state istituite, per legge, altre nove Commissioni parlamentari di inchiesta "antimafia"[1].

La Commissione si è costituita con l'elezione dell'ufficio di presidenza (presidente onorevole Rosy Bindi) nella seduta del 22 ottobre 2013 e ha inaugurato la propria attività svolgendo simbolicamente le prime due sedute della XVII legislatura a Reggio Calabria il 9 e 10 dicembre 2013, con l'audizione del Ministro della giustizia e del Procuratore nazionale antimafia, e a Milano il 16 e 17 dicembre dello stesso anno, con l'audizione del Ministro dell'interno e del direttore della Direzione investigativa antimafia.

La Commissione ha inteso indagare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel tessuto istituzionale e sociale del Paese in tutta la sua complessità, secondo le tradizionali modalità del lavoro d'inchiesta: le sedute della Commissione plenaria, le sedute dei quindici comitati di lavoro e le missioni, la prima delle quali è stata a Palermo [2].

[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. L'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] L'elenco delle missioni, corredato dalle schede illustrative dell'oggetto e delle attività svolte sono allegati alla presente relazione. La prima missione, svolta a Palermo il 26 novembre 2013, è stata organizzata per esprimere solidarietà ai magistrati della procura distrettuale dopo le gravi minacce ricevute e per sollecitare l'adozione di adeguate misure di sicurezza.

A queste si è affiancata l'opera di acquisizione documentale che storicamente caratterizza l'attività della Commissione antimafia e che anche in questa legislatura ha raggiunto numeri imponenti: alla data del 25 gennaio 2018 il numero complessivo degli atti d'archivio ammonta a 5.493 tra documenti (3.713), esposti (1.555) e anonimi (225), a cui si aggiungono i resoconti stenografici delle audizioni svolte in sede, sia nel *plenum* che nei comitati, e di quelle svolte durante le missioni.

Peraltro, in un'ottica di massimo sforzo di valorizzazione della storia della Commissione, anche al fine di garantire pubblicità ai lavori svolti nelle passate legislature, l'archivio della Commissione ha parallelamente proceduto alla digitalizzazione – ai fini della futura pubblicazione – di tutti i resoconti stenografici della prima Commissione antimafia (la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia), la cosiddetta "grande antimafia", che fu istituita nel corso della III legislatura, con la legge n. 1720 del 1962, e che concluse i suoi lavori al termine della VI legislatura, nel 1976. Con le medesime finalità di conservazione della "memoria viva dell'antimafia" e della sua divulgazione, la Commissione ha proceduto altresì alla ripubblicazione della "Relazione di minoranza a firma dei deputati La Torre, Benedetti e Malagugini e dei senatori Adamoli, Chiaromonte, Lugnano e Maffioletti, nonché del deputato Terranova", presentata il 4 febbraio 1976 a conclusione dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia (Doc. XXIII n. 12) e alla pubblicazione di atti d'archivio ritenuti di un certo interesse storico.

A tale proposito, ad esempio, la Commissione ha avviato la procedura per la declassificazione della relazione dell'Alto Commissariato antimafia, redatta nel 1989, avente a oggetto le indagini sulla cosiddetta "pista nera" relativa ai responsabili dell'omicidio del presidente della Regione siciliana Piersanti Mattarella avvenuto nel 1980; sono stati resi disponibili atti d'archivio della Commissione sulla strage di Portella della Ginestra; si è proceduto, inoltre, alla pubblicazione di atti e documenti relativi all'omicidio Livatino, preceduti, nell'ambito della stessa pubblicazione, dal resoconto stenografico dell'audizione del 21 settembre 2016 del testimone oculare dell'omicidio del giudice, Piero Ivano Nava – ancora oggi sotto protezione e mai sentito prima nella sede parlamentare –, il quale rese possibile, con le sue dichiarazioni, l'immediata individuazione e la successiva condanna degli assassini ("Per la memoria di Rosario Livatino. Pubblicazione di atti e documenti", Doc. XXIII, n. 21); infine, in occasione del 25° anniversario delle stragi di Capaci e di via d'Amelio, la Commissione ha assunto l'impegno di formare una raccolta di tutti gli atti relativi alle vicende processuali della stagione delle stragi di mafia, provvedendo a integrare il proprio patrimonio documentale sia con tutti gli atti, eventualmente mancanti, relativi ai processi già conclusi sia con gli atti dei processi a tutt'oggi ancora in corso.

L'attività svolta dalla Commissione in questa legislatura si è oggettivamente distinta per la particolare intensità dell'inchiesta parlamentare, molto superiore dal punto di vista quantitativo rispetto alle precedenti. Sono state svolte 245 sedute in sede (il picco massimo era stato di 122 nella scorsa legislatura), 130 riunioni dei comitati di lavoro (con 174 audizioni) e 105 missioni[3] in Italia e all'estero.

Sono state approvate 16 relazioni, a cui va ad aggiungersi la presente relazione conclusiva, dalle quali sono state tratte due proposte di legge – di riforma organica del codice antimafia e di riforma del sistema di protezione dei testimoni di giustizia – approvate definitivamente dalle due Camere e diventate entrambe legge[4].

I dati numerici derivano essenzialmente da un'impostazione del lavoro che alle audizioni istituzionali e alla consueta attenzione dedicata agli approfondimenti sulle regioni di tradizionale insediamento ha affiancato un'attività esplorativa di indagine sui mutamenti del fenomeno mafioso, la cui opera di infiltrazione nell'economia legale e in settori della società comunemente ritenuti immuni è sempre più mimetizzata e per questo più insidiosa. L'inchiesta ha inteso esplorare tutti i settori "sensibili", dunque ogni ambito politico, economico e sociale allo scopo di individuare i varchi di possibile contaminazione mafiosa, cercando di coinvolgere i soggetti pubblici e privati interessati e spingendoli a prendere consapevolezza dei rischi del fenomeno, spesso sottovalutato, specie in regioni nelle quali la percezione sociale del pericolo è ancora inadeguata. Le mafie, infatti, hanno da tempo cambiato pelle e sono oggi caratterizzate da una mutazione che le rende sempre fedeli a sé stesse ma anche in grado di accompagnare costantemente i cambiamenti della società, a livello locale e globale.

La Commissione, dal punto di vista del metodo di lavoro, 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. Sono state sviluppate importanti sinergie istituzionali, nel merito e nei metodi di lavoro, sia attraverso qualificate collaborazioni sia attraverso la condivisione di strumenti operativi, in particolare con il Consiglio superiore della magistratura, con i Ministeri della giustizia e dell'interno, con la Banca d'Italia, con la Direzione nazionale antimafia e

[3] Le missioni fuori sede per approfondimenti "territoriali" con audizioni sono state 54; 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 31.

[4] La 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", e la legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia".

antiterrorismo, con la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza e la Direzione investigativa antimafia. Senza tali fondamentali contributi sarebbe stato impossibile svolgere adeguatamente molti dei compiti istituzionali della Commissione di inchiesta.

La Commissione ha dunque portato avanti la propria funzione d'inchiesta politica svolgendo anzitutto audizioni ai massimi livelli istituzionali politici, amministrativi, giudiziari, dei servizi di sicurezza e delle forze di polizia.

Ha altresì sempre mantenuto viva l'attenzione sui temi economici, in particolare sui temi dell'impatto economico e sociale delle attività mafiose sul sistema produttivo nonché della verifica dell'adeguatezza della normativa sulla prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni che rappresentino il provento delle attività della criminalità organizzata mafiosa.

Particolare attenzione, inoltre, è stata costantemente dedicata – soprattutto durante gli approfondimenti territoriali – alla dimensione sociale della materia, sia con riguardo ai familiari delle vittime di mafia sia con riguardo al mondo dell'associazionismo antimafia, antiracket e antiusura, senza dimenticare infine la speciale considerazione che la Commissione ha voluto riservare al ruolo e alla storia dei testimoni di giustizia.

Il rafforzamento del profilo politico-parlamentare dell'attività della Commissione, sviluppato, senza preconcetti e pregiudizi, con un intenso lavoro di ascolto degli attori istituzionali e delle tante associazioni in prima fila nella lotta alle mafie, 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, quando si sono manifestati, i pochi distinguo non hanno mai compromesso la basilare convergenza sull'impianto delle analisi e delle proposte. Tale metodo di lavoro è stato ispirato alla massima condivisione, pur nella diversità delle posizioni e degli orientamenti presenti in Parlamento, ed è stato rivolto a tenere la Commissione il più possibile lontana da un'immagine conflittuale della politica nella lotta alle organizzazioni criminali; ciò è stato anche il frutto di una scelta programmatica di rivendicazione dell'autonomia e della specificità del ruolo delle istituzioni politiche nel contrasto alle mafie.

Si è 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.

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, a esercitare in modo autonomo e 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, tanto nelle forme parlamentari quanto 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 è parsa finanche necessaria una ancora maggiore responsabilità di chi è chiamato a riferire in Commissione attraverso l'assunzione in base all'articolo 4 della legge istitutiva della qualità giuridica di testimone, con il conseguente obbligo di "rispondere secondo verità alle domande che gli sono rivolte" (articolo 198 c.p.p.) e con le conseguenti responsabilità penali in caso di falsità o reticenza di chi depone come testimone davanti al giudice (articolo 372 c.p. e 207 c.p.p.). 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 seguenti del codice di procedura penale, 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 del codice penale[5], 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 infatti 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 (DNA) e la Direzione investigativa antimafia (DIA). In questi anni, la Commissione parlamentare d'inchiesta ha cercato il più possibile

[5] 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).

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.

In questo senso la Commissione svolge un ruolo essenziale di "ponte" tra le risultanze delle inchieste della magistratura, dalle quali trae elementi di conoscenza preziosi per la comprensione del fenomeno e dei nuovi schemi strategici delle organizzazioni mafiose, e il versante delle politiche pubbliche, verso cui la Commissione d'inchiesta, attraverso la presidenza o l'iniziativa, anche collettiva, dei singoli parlamentari, si fa promotrice di modifiche legislative o di sensibilizzazioni nei confronti del Governo su questioni di interesse pubblico che rivestono carattere di urgenza.

È stata dedicata particolare attenzione anche 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 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 attraverso la creazione di commissioni regionali antimafia o di specifici osservatori. 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.

In questo senso la Commissione ha voluto valorizzare la funzione politica dell'inchiesta come strumento di conoscenza del fenomeno mafioso, analizzandone non solamente la dimensione criminale, ma anche quella politica, culturale e sociale, con una *vis* espansiva a cui la Commissione ha ispirato, nel corso della legislatura, la propria visione del fenomeno mafioso e dei suoi effetti e la relativa azione di prevenzione e di contrasto.

L'attività a 360 gradi della Commissione è anche ben esemplificata dal ventaglio (peraltro non esaustivo) delle materie affrontate, che è ricavabile dall'elenco dei comitati di lavoro istituiti fin dal 2014 e ai quali la Commissione stessa ha delegato una consistente attività istruttoria di approfondimento, attraverso lo svolgimento di numerose audizioni: dalla lotta alla criminalità

mafiosa su base europea e internazionale alla tratta degli esseri umani e le nuove forme di schiavitù; dalle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali agli appalti; dalla cultura della legalità, i minori, la scuola e l'università alle vittime di mafia, ai testimoni di giustizia e ai collaboratori di giustizia; dalle infiltrazioni nell'economia legale, nelle imprese e nelle professioni alla questione dei rapporti tra mafia, giornalisti e mondo dell'informazione; dalle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito ai rapporti tra mafia e manifestazioni sportive.

Il coordinamento tra il lavoro del *plenum* della Commissione e l'attività dei comitati ha prodotto importanti risultati, concretandosi spesso in proposte di relazione approvate nella sede ristretta e poi sottoposte al *plenum* della Commissione per la discussione e l'approvazione nonché, in alcuni casi, per la successiva trasmissione alle Assemblee di Camera e Senato, talora con l'approvazione di risoluzioni. Ad esempio, sono frutto del lavoro preparatorio nei comitati, su mandato dell'Ufficio di presidenza e con un costante coordinamento della presidenza, la Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Doc. XXIII, n. 1), la Relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea (Doc. XXIII, n. 2), la Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia (Doc. XXIII, n. 4), la Relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159 (Doc. XXIII, n. 5), la Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie (Doc. XXIII, n. 6), la Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito ed illecito (Doc. XXIII, n. 18), la Relazione su mafie, migranti e tratta di esseri umani, nuove forme di schiavitù (Doc. XXIII, n. 30), la Relazione su mafia e calcio (Doc. XXIII, n. 31).

L'elenco dei temi trattati rende manifestamente conto della sempre maggiore complessità e pervasività del fenomeno indagato. Ad essi ne vanno aggiunti alcuni trattati direttamente dal *plenum* della Commissione, come ad esempio inchiesta sul movimento civile dell'antimafia, l'inchiesta sul regime detentivo del 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, quelle sulla sanità o sul rapporto tra mafia e religione, di cui si tratta diffusamente nella relazione. Nei paragrafi nei quali vengono affrontate tematiche oggetto di relazioni specifiche, ci si è limitati a una sintesi e a un aggiornamento del lavoro svolto, rinviando, per una trattazione più completa, alla relativa relazione approvata, i cui contenuti fanno parte integrante delle valutazioni complessive contenute nella presente relazione conclusiva.

Con riferimento agli approfondimenti territoriali, una funzione fondamentale hanno avuto le missioni, con lo svolgimento di un ampio ventaglio di audizioni, delle quali sono allegate alla

presente relazione le schede riassuntive unitamente all'elenco nominativo dei soggetti auditi e dei principali temi trattati. Sin dall'avvio dei lavori, infatti, la Commissione ha deliberato di effettuare un articolato programma di visite su tutto il territorio nazionale non incentrato sulle regioni di tradizionale insediamento, contrariamente alla prassi, ma 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 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 individuati nel prefetto insieme a tutti i responsabili delle forze di polizia componenti il comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica nonché il responsabile territoriale della DIA, 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 (articolo 1, comma 1, lettere f) e n), della legge istitutiva).

L'attività della Commissione si è estesa anche al campo internazionale attraverso lo svolgimento di una serie di missioni all'estero (Parlamento europeo, Canada, Spagna, Repubblica di San Marino, Paesi Bassi, Malta), seguendo in particolare i 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, della latitanza di esponenti della criminalità organizzata italiana in Stati stranieri nonché dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco d'azzardo e delle scommesse anche *on line*. Lo sviluppo di una "diplomazia dell'antimafia" ha avuto un duplice obiettivo: da un lato, stimolare la diffusione di adeguati strumenti normativi e

dall'altro promuovere la cultura antimafia anche al di fuori dei confini nazionali e dell'Unione europea. Si ritiene la dimensione internazionale la vera nuova frontiera dell'antimafia e la Commissione deve continuare nello sforzo di sensibilizzare i *partner* europei e internazionali sulla necessità di investire insieme nella sicurezza dei cittadini. La lotta alle mafie, sempre più internazionalizzate, fa parte del nucleo essenziale di tale obiettivo.

La Commissione ha altresì perseguito l'intento di coniugare in modo originale le funzioni orientate all'attività legislativa con l'attenzione per l'attualità, impegnandosi ad 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 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, sia in sede sia fuori sede su tutto il territorio nazionale.

Innanzitutto, sin dal 2014 la Commissione ha promosso una forma di presentazione pubblica, nella sede parlamentare, delle relazioni annuali del Procuratore nazionale antimafia e auspica che tale occasione di riflessione comune presso la sede parlamentare possa costantemente proseguire anche in futuro.

Grande importanza è stata data anche alla dimensione partecipativa e culturale della lotta alle mafie. Sono stati promossi l'organizzazione o la partecipazione a convegni o incontri, da un lato di doverosa commemorazione delle vittime di mafia (gli anniversari delle stragi di Portella della Ginestra, di Capaci o di via D'Amelio oppure gli anniversari delle uccisioni del presidente della Regione siciliana Piersanti Mattarella, del segretario regionale del PCI, Pio La Torre, del generale Carlo Alberto dalla Chiesa e del giudice Rosario Livatino, solo per citarne alcuni senza voler per questo dimenticare tutte le altre iniziative di ricordo) e dall'altro, di stampo scientifico e culturale, di memoria e di approfondimento del fenomeno mafioso e degli strumenti per combatterlo; si ricordano, ad esempio, il protocollo d'intesa siglato dalla Commissione con la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), il convegno sui 50 anni dall'istituzione della prima Commissione parlamentare antimafia e le iniziative del cosiddetto "mese dell'antimafia in Parlamento", con iniziative culturali e presentazioni di libri e film su questi temi presso la sede parlamentare, tra cui quelle su don Giuseppe Diana e don Pino Puglisi.

Infine, il 21 settembre 2017 la Commissione parlamentare antimafia è stata ricevuta in Vaticano da Papa Francesco ed è stata naturalmente l'occasione più significativa di confronto sui temi della legalità tra Parlamento e Chiesa Cattolica sviluppato nel corso della legislatura.

L'udienza speciale è stata concessa in occasione dell'anniversario dell'omicidio del giudice Livatino.

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 testo del discorso del Santo Padre ai membri e ai collaboratori della Commissione parlamentare d'inchiesta è pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta del 10 ottobre 2017, unitamente all'indirizzo di saluto della presidente della Commissione.

2. L'EVOLUZIONE DEL METODO MAFIOSO TRA INTIMIDAZIONE, CORRUZIONE E AREA GRIGIA

I lavori della Commissione hanno consentito di acquisire dati la cui elaborazione può dare conto plasticamente delle tendenze recenti e delle principali trasformazioni occorse nel fenomeno mafioso. Pur non trascurando le differenti dimensioni territoriali, organizzative, economiche e sociali che connotano le varie organizzazioni criminali di stampo mafioso, l'elemento che le accomuna rimane il metodo, che assume tuttavia una nuova fisiognomica e che per questo rende necessario un mutamento nei criteri di riconoscimento e di contrasto del fenomeno.

Si registra come elemento costante e consolidato in tutti i territori e in tutte le organizzazioni la riduzione progressiva delle componenti violente e militari del metodo mafioso. Esse cedono il passo alla promozione di relazioni di scambio e collusione nei mercati illegali e ancor più legali.

L'individuazione delle condotte riconducibili alle organizzazioni mafiose, come tali pericolose e meritevoli di adeguata risposta sanzionatoria, diventa quindi più complessa e comporta una rimeditazione degli strumenti descrittivi dei comportamenti illeciti.

Ma ancor più questa evoluzione impone un ripensamento delle politiche antimafia mirato maggiormente ai "fattori di contesto", ovvero alle condizioni politiche, sociali ed economiche che favoriscono la genesi e la riproduzione delle mafie, in uno scenario in cui risultano sempre più stretti gli intrecci tra criminalità mafiosa, corruzione, criminalità economica e dei colletti bianchi.

Se quindi il fronte di una nuova più consapevole prevenzione diventa irrinunciabilmente strategico, d'altro canto anche l'utilità degli strumenti repressivi va valutata con attenzione censendone le concrete utilità e gli insuperabili limiti.

L'attività repressiva e la battaglia contro le mafie: i risultati ottenuti e i conseguenti adattamenti delle organizzazioni criminali

Negli ultimi decenni sono stati inferti dei colpi notevolissimi alle organizzazioni mafiose, come mai era avvenuto in tutta la storia precedente, dall'unità d'Italia in poi. I due gruppi mafiosi più significativi, quello corleonese e quello casalese, sono stati fortemente indeboliti. Colpi importanti sono stati inferti alle 'ndrine calabresi in ogni parte d'Italia. E anche nel centro-nord, dopo alcuni decenni di negazionismo e di sostanziale indifferenza alla penetrazione mafiosa in quei territori, il contrasto militare e giudiziario è divenuto costante.

Ciò è stato reso possibile da alcune fondamentali condizioni.

La prima riguarda l'atteggiamento complessivo delle forze dell'ordine e della magistratura.

La storia delle mafie è la storia di una lunga impunità garantita da magistrati e da funzionari dello Stato che non le avvertivano come un pericolo per le istituzioni o come mere attività illegali, e che anzi ne sottolineavano l'utilità nella lotta a quei banditi e criminali che invece non erano "riguardosi" verso le istituzioni.

Nei tempi più risalenti la magistratura verosimilmente era parte importante di quel sistema di potere che non ha saputo contrastare le mafie. Il tutto va al di là di una mera collusione o di semplice corruzione, ma si può probabilmente parlare di "visione comune delle cose". Il campo dell'antimafia oggi è invece monopolizzato in gran parte dai magistrati. Si parla spesso di un iper-protagonismo dei giudici, ma non era affatto così fino alla fine degli anni Sessanta del Novecento.

Lo storico Salvatore Lupo ha osservato giustamente che si è sviluppato un processo di distacco della giovane magistratura dal potere; grazie alla scolarizzazione di massa che sottrae il reclutamento ai tradizionali canali riservati alla possidenza fondiaria e alla classe dei grandi professionisti; grazie all'applicazione seppur tardiva del dettato costituzionale, che dà alla magistratura prima, al singolo magistrato dopo, un'autonomia della quale mai l'una e l'altro avevano goduto nel passato; grazie alla dimensione stessa dei problemi, che scuote e mobilita le coscienze. E fu grazie alle novità intervenute nella magistratura che si produssero analoghe novità anche nella Polizia e nei Carabinieri. Quindi la rottura dell'impunità storica dei mafiosi è stato il primo fatto epocale nella storia della lotta alle mafie. Ed è una delle cause che hanno costretto le stesse a cambiare radicalmente strategia. Insomma la ristrutturazione in seno alle diverse organizzazioni mafiose esprime proprio la risposta che esse tentano di opporre all'azione repressiva costante dello Stato. Cioè la ristrutturazione mafiosa dimostra la forza, l'entità e la profondità della repressione.

La seconda novità epocale che interviene nel campo della lotta alle mafie è il cambiamento della percezione del mafioso nella pubblica opinione, e in particolare la progressiva perdita di consenso culturale nella società meridionale nel suo complesso. Anzi, si può dire che a una più efficace e duratura azione repressiva ha contribuito indubbiamente un maggiore isolamento delle mafie dal contesto culturale e sociale in cui operano. La scolarizzazione di massa, la modernizzazione dei costumi, la cultura urbana, e anche il ruolo della RAI prima e dei mezzi di comunicazione di massa poi, hanno sempre più accentuato la rottura di quel *continuum* tra comportamenti criminali e contesto culturale e sociale del loro insediamento. La stessa presenza di un così gran numero di collaboratori di giustizia è anch'essa a suo modo espressione di tale rottura. La società meridionale nel suo insieme, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del Novecento, non rappresenta più un contesto amico, non ostile o indifferente alla criminalità. I mafiosi sono stati costretti a cambiare perché è cambiata la società attorno a loro.

Oggi il consenso alle mafie si radica in modo particolare anche negli ambienti che debbono il loro benessere o la loro sopravvivenza alle attività economiche che ruotano intorno ad esse. Com'è normale che avvenga in tutti i campi in cui in varie parti del mondo interi settori della società sanno di dovere la propria sopravvivenza ad attività illecite o criminali.

Per un lungo periodo storico la percezione che la società meridionale aveva delle mafie non coincideva affatto con il concetto di criminalità. Si poteva essere mafioso senza sentirsi e sembrare delinquente, e senza esser considerato tale dalla stragrande parte dei concittadini. Oggi mafia e criminalità coincidono, un mafioso è innanzitutto un assassino e un criminale, ma questo cambiamento di percezione è un fatto recente, degli ultimi decenni. E d'altra parte fino al 1982 essere mafioso non era reato; lo era solo se il mafioso commetteva delle specifiche azioni delittuose.

Rimane tuttavia che le mafie restano uno dei principali fattori di arretratezza del Mezzogiorno e che, in assenza di durature politiche di sviluppo e del lavoro, il progressivo aumento delle disuguaglianze, da tempo in atto, continuerà a fare il gioco delle mafie, alimentato anche da atteggiamenti giustificatori che non avrebbero più motivo d'essere.

Non può essere trascurato a tal riguardo anche il cambiamento della posizione della Chiesa Cattolica verso il fenomeno mafioso, che fino al recente passato era stata caratterizzata da silenzio, non avversione e - in tanti casi - di aperto sostegno locale ai mafiosi. Negli ultimi anni la comunità cattolica italiana, nel suo insieme, ha sempre più consapevolmente assunto la gravità del fenomeno mafioso come propria preoccupazione. Un cambiamento che si era manifestato attraverso varie prese di posizioni della CEI, tra cui importanti quelle del 2010, ed è culminato nella presa di posizione di Papa Francesco. Nel 2014 in Calabria il Pontefice ha pronunciato la parola "scomunica*"* nei confronti dei mafiosi ("I mafiosi non sono in comunione con Dio, sono scomunicati") dopo che per decenni e decenni questa parola era stata bandita dal linguaggio dei vertici della Chiesa nei confronti degli stessi. Bergoglio è stato il primo Papa a farlo in questi termini, usando esplicitamente l'espressione "scomunica". Così come è incontrovertibile che nessun Papa prima di Giovanni Paolo II aveva preso posizioni pubbliche contro le mafie. Cioè, nessun papa italiano (tutti italiani prima di Karol Wojtyla) aveva parlato di mafie in un suo discorso, in una sua omelia, in un suo libro prima del 1994, a più di un secolo e mezzo dalla nascita delle mafie in Italia.

Ed è significativo di questo cambiamento che l'intera Commissione parlamentare antimafia sia stata ricevuta il 21 settembre 2017 in una udienza speciale in Vaticano dal Papa che ha pronunciato un discorso importante, a cui si farà più volte riferimento nella presente relazione, in cui la Commissione si è riconosciuta pienamente. Mai ciò era avvenuto per nessuna delle precedenti Commissioni antimafia. Ci vorranno forse ancora degli anni per rendere effettivo il distacco totale dei preti che operano in territori di mafia, come dimostrano varie processioni guidate da mafiosi,

funerali religiosi speciali o comunioni e benedizioni impartite anche a dei latitanti mafiosi, ma la strada è tracciata, ed è quella mostrata da don Giuseppe Puglisi, da don Giuseppe Diana e da don Italo Calabrò con il valore profetico delle loro opere e della loro vita. Va preso atto che tanti sacerdoti in diversi quartieri dominati dalle mafie svolgono una straordinaria opera sociale, culturale e perfino economica per contendere bambini, ragazzi e giovanissimi al reclutamento mafioso. E a volte questa vera e propria azione missionaria in terre di mafia si svolge nella totale assenza delle istituzioni statali e comunali e del volontariato non religioso.

Se la battaglia culturale contro le mafie è, dunque, in gran parte vinta, resta da combattere quella che attiene al rapporto delle mafie con le istituzioni politiche e amministrative, e ancora di più quello con l'economia. Su questi fronti la partita è del tutto aperta. E' nel livello politico-economico che va rimarcata una presa notevole della potenza e della durata del fenomeno mafioso.

Perché le mafie sono diventate, nonostante la repressione, protagoniste di una parte dell'economia italiana e internazionale. Il consenso culturale, ridottosi in ambienti popolari, lo hanno riconquistato nelle *élite* imprenditoriali di diversi settori economici; il consenso è passato dal basso della società alle *élite*. Il minore ricorso alla violenza che si registra (che non riguarda, però, i clan di camorra napoletana) dimostra la volontà di adeguarsi al mondo degli affari dove l'uso permanente della forza è di per sé antieconomico. E gli investimenti nei settori legali si stanno dimostrando meno rischiosi di quelli illegali, dove invece capita che più si investe e più ci si scontra con l'aggressività armata dei competitori.

Ma da quelle ripetute difficoltà, da quelle *impasse*, da quella caduta del loro consenso sociale, economico e politico, le mafie sono riuscite a tirarsi fuori e a ripresentarsi sempre più forti e aggressive. E questa fuoriuscita dalle difficoltà (e dal possibile ridimensionamento storico del proprio ruolo) non è avvenuta solo grazie alla propria forza di reazione, cioè solo a qualità insite nell'organizzazione. Pur essendo le mafie formazioni duttili, elastiche, flessibili, decisive sono state alcune condizioni esterne, di contesto storico, politico e sociale che hanno consentito alla loro versatilità di sperimentarsi e tramutarsi in capacità di adattamento. Senza queste opportunità storiche le mafie non avrebbero avuto in sé la forza di sopravvivere ai tempi nuovi che sembravano di volta in volta metterle fuori gioco. La forza delle mafie non è intrinseca all'organizzazione, ma è esterna ad essa.

La modernità delle mafie consiste nel fatto che esse si svincolano dalle condizioni storiche che le hanno prodotte e diventano un metodo, il metodo mafioso, che consiste nell'uso della violenza come arricchimento e potere attraverso le relazioni politiche, sociali ed economiche, in qualsiasi epoca. Il metodo mafioso è, dunque, la capacità della violenza di influire sui gangli vitali dell'economia, della società e della politica, di fare della violenza (esercitata o minacciata) un

"*instrumentum regni*". Ciò che sembrava una arcaicità (la violenza del potere e il potere della violenza) è diventata parte della modernità. Le mafie si trovano a loro agio nel moderno perché la modernità ha inglobato pienamente la forza della violenza come accesso al potere e alla ricchezza.

Con le mafie l'arcaicità ha dimostrato di avere futuro.

Spesso si attribuisce questa capacità delle mafie di adeguarsi ai tempi e di sfruttare le nuove opportunità, alla loro duttilità, alla loro elasticità, cioè alle straordinarie capacità soggettive dei mafiosi. È chiaro però che non esiste una lucida strategia soggettiva dei mafiosi per guidare o addirittura anticipare i cambiamenti. Non c'è un cervello criminale unico che indirizzi i mafiosi fuori dalle difficoltà in cui si trovano quando "cambiano i tempi". Semplicemente i mafiosi di volta in volta sono costretti a cambiare in rapporto alla risposta che le istituzioni le riservano, e al tempo stesso approfittano del fatto che il loro metodo trova nuova legittimazione nella società, che nei suoi vari cambiamenti non ne riduce l'utilità. Insomma, i cambiamenti delle mafie sono necessitati dalle risposte repressive delle istituzioni e al tempo stesso sono sollecitate dalle nuove possibilità che ad esse si presentano. Non, dunque, una lucida strategia evolutiva. Tutto ciò che si verifica nell'universo mafioso è frutto della necessità e delle opportunità. Come ogni organizzazione umana di potere, le mafie non sono strutture statiche, e hanno una capacità di influenza che va ben al di là del loro mondo. Le mafie sono cambiate, ma la loro identità è sempre legata al raggiungimento di potere e ricchezza attraverso l'accorto uso della violenza. E questa loro "virtù" è sempre più usata anche in contesti non tipicamente criminali. Il metodo mafioso ha avuto un successo al di là dei meri confini delinquenziali. Mafia è dunque adattamento della violenza che porta al potere e alla ricchezza alle condizioni storiche mutate.

Se ne trova un esempio nell'espansione delle mafie nel centro-nord dell'Italia. All'inizio è stata una necessità dovuta al bisogno di fuggire dagli avversari o di sottrarsi alla cattura da parte delle forze dell'ordine. Infatti possiamo considerare l'espansione nel centro-nord anche un tentativo di uscire da varie difficoltà incontrate sul proprio territorio. Ma la presenza fisica di per sé non può essere motivo sufficiente per il successo delle mafie in nuovi territori. Ha funzionato, invece, un incontro di interessi tra criminalità mafiosa e criminalità economica centro-settentrionale, tra domanda e offerta di merci e servizi illegali, tra convenienza di prezzi offerti da imprenditori mafiosi a imprenditori legali alla ricerca di ogni mezzo per competere. I casi di imprenditori in affari con le mafie per ragioni di competitività delle loro aziende sono tanti, non possono più rientrare nella definizione di "accidente", ma in quello di "sostanza". E' impressionante la disponibilità degli imprenditori ad entrare in relazioni con i mafiosi pur sapendo con chi hanno a che fare, sulla base di semplici valutazioni di convenienza. In un contesto diventato sempre più difficile e competitivo, una schiera crescente di imprenditori sta cercando forme di adattamento di

tipo collusivo con il potere politico locale e con il potere mafioso. Il successo aziendale è più importante del rispetto delle regole e si sottrae a qualsiasi preoccupazione morale a cui cittadini normali si sentono vincolati. Il mercato prevale sul diritto, e azioni imprenditoriali discutibili possono essere spiegate e giustificate sulla base di esigenze di competitività. Ci sono sempre "buone cause" per relazionarsi con le mafie. In definitiva, non esistono territori o settori immuni alle mafie in presenza di una impressionante domanda di servizi e di prestazioni illegali.

Le principali trasformazioni delle mafie nell'economia globale: flessibilità, mobilità, impresa e area grigia

In questo contesto 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. Esaminiamo quindi di seguito queste dimensioni, prestando 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 del Centro e del Nord Italia, 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 eccetera) 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 giuridico-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; la strategia del cosiddetto "inabissamento", basata non

più sulla violenza quotidiana ma sul consolidamento di nuovi legami politici, sul silenzio delle armi, sull'inquinamento sotterraneo e invisibile dell'imprenditoria e della società, non è altro che un adeguarsi delle mafie alla risposta repressiva e alla perdita di consenso.

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. Il primo caso coinvolge 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.

Il successo della 'ndrangheta e la permanente vivacità della camorra segnalano che sul piano organizzativo si stanno dimostrando più efficaci strutture che si basano su di un allargamento della base territoriale (la 'ndrangheta), su proiezioni internazionali ('ndrangheta e camorra), sulla adesione a tutte le possibilità illegali dell'economia urbana (la camorra) e sul vincolo familiare ('ndrangheta e camorra). Sono, dunque, più efficaci oggi quelle che non sfidano apertamente le istituzioni politiche e gli apparati dello Stato, ma che accettano una "dolce" e sobria convivenza, con l'eccezione delle bande dei giovani *narco-gangster* napoletani.

Il tratto comune alle due mafie che meglio sul piano criminale hanno reagito alle novità è dal punto di vista organizzativo la chiusura verso l'interno e l'apertura verso l'esterno. Ci si chiude all'interno (passando sempre più nei vertici dai legami familiari) per resistere alle pressioni degli avversari e alle agenzie di contrasto, ma ci si apre alle relazioni politiche, sociali ed economiche per riprodursi. La 'ndrangheta ha una rigida struttura basata sul vincolo di sangue della famiglia naturale. Le famiglie di camorra più solide sono quelle basate sulla massiccia presenza di familiari anche se acquisiti. La base familiare dell'organizzazione e la familiarità tra i membri si stanno dimostrando una modalità organizzativa più adatta a disinnescare le conflittualità interne e per difendersi dagli attacchi esterni. La 'ndrangheta ha fatto della famiglia lo strumento cardine per l'esercizio della signoria del proprio territorio di origine (ma anche nei territori di espansione) e il modello organizzativo delle proprie attività criminali. Più elevato è il ruolo svolto nell'organizzazione e più stretto è il rapporto di parentela. Il familismo delle mafie vincenti sembra

essere, più che "amorale", adattivo e funzionale, cioè più in grado di resistere alle pressioni repressive esterne, più adatto a ridurre le conflittualità interne, più capace di reggere l'espansione territoriale e le necessarie relazioni con chi conta in politica, nella società e in economia. Non è un caso che la mafia più coesa e compatta, e che ha reagito meglio al fenomeno del pentitismo, è quella calabrese, e ciò può essere spiegato solo con il peso più rilevante che nelle organizzazioni calabresi rivestono i legami familiari.

Le bande di nuova formazione, che provano a rottamare quelle storiche, approfittando della repressione che si è scatenata negli ultimi anni sulle famiglie storiche della camorra, hanno in genere vita relativamente breve. Se i gruppi giovanili hanno in genere un periodo di vita breve, le famiglie estese mostrano invece una maggiore capacità di tenuta nel tempo.

La rilevanza di questi legami di parentela ha aperto un ruolo alle donne che mai prima si era riscontrato. Il numero di donne arrestate, ammazzate, condannate per vari reati legati alla criminalità mafiosa è cresciuto in modo esponenziale.

Una volta entrate nella "famiglia" ne diventano protagoniste attive non silenziose o passive custodi di una cultura di condivisione e di omertà. Non sono subalterne, non si limitano a fornire un supporto morale e sentimentale alle attività dei parenti, né di riflesso rispetto a padri, fratelli, mariti. Ma il loro potere diventa ancora più forte quando i loro congiunti finiscono in galera o vengono uccisi. Il venire a mancare di colui che in famiglia garantisce il loro benessere le obbliga a prendere in mano l'organizzazione prima che siano altri a farlo. Le donne dunque si sono trovate davanti le porte spalancate dai vuoti che si erano venuti a formare, e per esse che avevano legami di sangue con coloro che erano stati arrestati era più semplice prenderne il posto. Così come ha avuto un grande effetto il 41-*bis*, il carcere speciale per i capi-mafia. Potendo parlare solo con i congiunti più stretti, in particolare con le mogli, ad esse hanno affidato il compito di trasmettere messaggi ai componenti del clan liberi o di fare da tramite con essi per compiti delicati, trovandosi così ad esercitare un ruolo vicario che è stato determinante per la loro ascesa ai vertici delle organizzazioni.

La fluidità delle formule organizzative, di cui l'inedito ruolo delle donne costituisce icona, è causa e al contempo effetto della 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

Veniamo così alla terza delle quattro dimensioni che connotano le trasformazioni delle mafie e che 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.

Nelle regioni di insediamento tradizionale, la tipologia dei mercati si può distinguere 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 dei giochi e delle scommesse, 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 si rivolge verso il trattamento dei rifiuti speciali e gli investimenti in campo finanziario. Ma un aspetto di estremo interesse è 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 le 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. 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 (esempio contraffazione, contrabbando, truffe e frodi finanziarie, traffico di stupefacenti e di armi) ed economia lecita, distinguendo ulteriormente tra settori privati (esempio finanza, commercio, immobili, import/export, grande distribuzione e agroalimentare, scommesse e sale da gioco) e pubblici (esempio edilizia, appalti e infrastrutture, gestione rifiuti urbani, servizi e forniture alla sanità e alla pubblica amministrazioni). 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 agita, 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 con la legalità formale diviene prassi diffusa, anche per l'assenza di corpi intermedi con funzioni di controllo (esempio 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.

La ricerca dei "luoghi" opachi per il rafforzamento dei poteri mafiosi

Si è detto che la struttura familiare delle mafie è stata rivalutata dalla stagione della repressione di massa dello Stato; ma le mafie si rifugiano in famiglia senza rinunciare ai rapporti esterni. Tuttavia anche le relazioni esterne debbono tenere conto delle novità. Oggi nessun politico ha interesse a farsi vedere in compagnia di un mafioso, così come altre categorie professionali ed

economiche che prima traevano vantaggio sociale dal mostrarsi in relazione con i mafiosi.

Per i mafiosi è oggi necessario ritessere le relazioni nei nuovi termini in cui ciò è possibile; e al tempo stesso è fondamentale per gli inquirenti sanzionare queste relazioni. Infatti, il passaggio di potere nelle società moderne dalla politica all'economia ha avuto riflessi anche nelle relazioni dei mafiosi. Essi vanno alla ricerca di luoghi e occasioni in cui le relazioni da pubbliche e visibili diventino solo private e invisibili. La necessità delle mafie di perseguire relazioni senza rischi e di una parte delle classi dirigenti di servirsi dei rapporti con le mafie senza doverli rendere palesi (compresi alcuni apparati dei servizi segreti) ha imposto loro la scelta di luoghi sicuri di scambi di relazioni e di scambi di influenze. Più si fanno opachi i luoghi del potere più le mafie ne approfittano e si sentono a loro agio.

Ecco perché negli ultimi anni sembrano cresciute le adesioni di mafiosi a logge massoniche, ed è cresciuto il ruolo della massoneria nella strategia delle mafie nei territori da esse dominati. Di nuovo il modello della 'ndrangheta si mostra adatto alle novità, e ci spiega molto più di tante analisi come sia diventata la mafia italiana più importante.

La 'ndrangheta si era trovata per ragioni geografiche negli anni Sessanta al di fuori della storia che conta e di quelle relazioni necessarie a un salto di qualità. Queste condizioni di isolamento per ragioni geo-economiche causavano problemi di scarsa accumulazione e di scarse relazioni. La classe dirigente calabrese contava meno di quella napoletana o di quella siciliana nelle dinamiche dello Stato italiano e gli affari che si potevano fare in Calabria non erano equiparabili a quelli delle altre regioni. La 'ndrangheta inventa una forma di accumulazione del denaro che non è consona alle altre mafie: i sequestri di persona, dettati da una necessità di una rapidissima accumulazione di denaro che possa permettere di partecipare agli affari nazionali. Poi si presentano due opportunità che riportano la Calabria nel circuito nazionale: la costruzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (e poi il suo ammodernamento) e la costruzione del quinto centro siderurgico a Gioia Tauro, che non si utilizzerà mai dopo la sua costruzione. Ma restava il problema delle relazioni, da tessere con la società sia calabrese sia nazionale. Così viene fuori la necessità di cambiare le vecchie tradizioni della 'ndrangheta contrarie a doppie affiliazioni. De Stefano fa fuori contemporaneamente tre capi della 'ndrangheta: Macrì, Nirta e Tripodo. Con questo gesto ha la possibilità di rompere con il vecchio mondo e di aprire strade nuove nel massimo della segretezza possibile, dando vita a una cosa inusuale dentro la storia delle mafie: una terza organizzazione, in bilico tra mafia e massoneria, che si chiamerà la "santa", un'organizzazione che non tutti debbono conoscere perché ha delle relazioni così delicate che neanche tutti gli aderenti alla 'ndrangheta possono parteciparvi ed esserne perfino a conoscenza. Inizialmente saranno solo trentatré coloro che ne potranno far parte, poi inizierà un'inflazione di queste presenze. Ecco l'invenzione dei

"crocevia", luoghi di incontri e di relazioni segrete che faranno la fortuna dei mafiosi calabresi e consentirà loro il salto nazionale e internazionale. Nei sotterranei della politica e dell'economia si estendono quelle relazioni che non è utile per nessuno tenere alla luce del sole. Nasce "la mafia *underground*", nascono i crocevia delle relazioni impronunciabili, i sotterranei dei rapporti indicibili.

La "santa" è vincente perché nella storia d'Italia, dove si intrecciano da sempre reti illegali, criminali, politiche, affaristiche, sono fondamentali gli "incroci" di *élite* che non possono avvenire in superficie. Ecco, la santa è una di queste opportunità. Che diventa a sua volta un modello da replicare per quella parte di classe dirigente (compresa quella criminale) che ha interesse a muoversi al di fuori della legge. La santa è un'organizzazione di relazioni, perché è abitudine e lunga consuetudine delle classi dirigenti italiane crearsi dei circuiti particolari delle influenze e delle conoscenze. Le conoscenze e le relazioni stabiliscono un capitale che nessun merito personale può sostituire. Servono nelle reti clientelari, in quelle corruttive e da alcuni anni nelle reti mafiose. Una persona ambiziosa (politico, professionista, uomo delle istituzioni, imprenditore o mafioso) non potrà mai essere influente se non è in possesso di un circuito stabile di relazioni.

Questo consente ai mafiosi-massoni di cercare di avere tre tipi di relazioni: con il mondo politico locale e nazionale, con il mondo imprenditoriale locale e nazionale, con la magistratura e gli avvocati: l'infiltrazione della massoneria è in grado di offrire opportunità per tutte e tre queste relazioni.

La storia delle mafie, quindi, è una storia di integrazione della violenza popolare dentro le strategie delle classi dirigenti. E in questa storia di integrazione bisogna andare a leggere e analizzare tutti i crocevia di queste relazioni, anche quelli con la massoneria. Le mafie colpite come non mai nella loro storia da una repressione continua si rifugiano in luoghi opachi e occulti approfittando della presenza di organizzazioni delle classi dirigenti affermatesi proprio grazie allo scambio o al commercio di influenze.

La storia del rapporto massoneria-mafia è la sintesi perfetta dell'opacità del potere in Italia. Un'opacità del potere che ha permesso la continuazione di tante forme illegali: la mafia è una di queste.

Il duplice ruolo delle mafie nell'economia illegale e nell'economia legale

I "luoghi opachi" sono stati anche la stanza di compensazione nella quale le mafie hanno potuto mantenere la loro presenza al contempo nell'economia illegale dalla quale traevano risorse e nell'economia legale dove le riversavano.

Non è solo nella contemporaneità che i criminali mafiosi sono presenti nell'economia legale o hanno una presenza ragguardevole sui mercati. Le teorie che parlano di un investimento recente delle mafie nell'economia legale non sono storicamente corrette.

I fenomeni criminali di tipo mafioso sono caratterizzati dall'utilizzo della violenza come capitale per produrre e assicurarsi ricchezza. I mafiosi dimostrano l'"economicità" della violenza, cioè il valore economico della violenza e del suo impiego e il metodo mafioso non è altro che uno strumento di capitalizzazione della violenza, cioè un modo di procacciarsi risorse economiche e potere sociale con l'uso della violenza. In questa logica non c'è contrapposizione tra mercato e violenza, tra economia legale e illegale.

L'economia reale è molto più aperta della rigida regolazione della legge. Si può fare economia anche fuori o addirittura contro la legge: le mafie ne sono la più autentica e duratura dimostrazione.

Ma se non è cambiato lo storico interesse delle mafie per la ricchezza, sono cambiati oggi l'intensità, le modalità e le caratteristiche della presenza mafiosa nell'economia. Mai nella storia bisecolare delle mafie italiane (cosa nostra, camorra e 'ndrangheta) esse hanno goduto di una ricchezza pari a quella odierna A seguito del traffico delle droghe e della globalizzazione dei mercati, c'è stata un'esplosione, più che una evoluzione, del rapporto tra mafie ed economia, come segnalano annualmente le relazioni della DNA.

Principalmente tre fattori hanno portato all'"esplosione" odierna della questione criminale come questione globale dell'economia e della finanza.

- Il monopolio del traffico di droghe, una attività economica che non ha pari per profitti con nessun'altra merce legale e illegale. Il traffico delle droghe ha radicalmente modificato la disponibilità economica dei criminali come nessun altro affare nella storia della criminalità e, dunque, è stata questa circostanza a determinare la fase attuale del potere delle mafie in Italia e nel mondo. Sarebbe assurdo non tenerne conto negli studi e nelle soluzioni da adottare per sconfiggerle.
- La globalizzazione dell'economia, e la sua progressiva finanziarizzazione, ha consentito anche ai criminali mafiosi di fare soldi con i soldi (avendone accumulati molti). La finanziarizzazione dell'economia si è mostrata assolutamente congeniale alle caratteristiche "imprenditoriali" dei mafiosi e al riuso dei loro capitali. E se nella fase storica precedente erano state le relazioni politiche e istituzionali a consentire una presenza nell'economia locale, oggi sembrano essere le regole del gioco dell'economia finanziaria a garantire il nuovo ruolo delle mafie nei mercati locali e globali. L'economia finanziaria si è dimostrata, in questa fase storica della criminalità mafiosa, un'alleata preziosa perché per detenere un

ruolo economico importante non basta il controllo del traffico di droghe, ma serve un meccanismo, un metodo, un'opportunità che permetta un riuso dei profitti illecitamente acquisiti. Dentro il vecchio ordine finanziario le mafie non avrebbero potuto ottenere questa *chance*, almeno nelle proporzioni in cui è possibile oggi. Senza la possibilità di riciclare i proventi delle droghe con i meccanismi usati abitualmente per nascondere la ricchezza, sottrarla alle tasse o utilizzarla senza passare per la produzione di beni, sarebbe stato per le mafie enormemente più complicato riutilizzare i loro capitali. Tutto ciò è avvenuto in maniera accelerata a partire dagli ultimi due decenni del Ventesimo secolo quando le mafie hanno sempre più strutturato le operazioni su scala transnazionale, approfittando della globalizzazione economica e delle nuove tecnologie di comunicazione e di trasporto.

- L'assonanza tra regole opache dell'attuale funzionamento dell'economia e alcuni valori imprenditoriali delle mafie. La crescita della criminalità mafiosa non sembra sia stata ostacolata dall'economia legale. Nella dimensione imprenditoriale non esiste un confine sicuro, certo e invalicabile tra attività legali e quelle illegali. E non basta la morale o la religione a porli. L'economia legale non scaccia automaticamente l'economia illegale e criminale, tra le due non c'è totale incompatibilità, l'una non contrasta l'altra, anzi la convivenza sembra essere la caratteristica del loro rapporto. L'inconciliabilità tra economia legale ed economia illegale sembra essere una pia aspirazione del pensiero economico classico, più che una certezza scientifica. Nella prassi la compatibilità e un loro reciproco adattamento sembrano prevalere.

Il ruolo, poi, della diffusa corruzione si è mostrato un elemento facilitatore della presenza mafiosa nei mercati mondiali.

Peraltro le imprese mafiose sono le uniche che, pur partendo da un'accumulazione violenta o gestendo solo attività illegali (in gran parte legate alla domanda di soddisfacimento di vizi privati, in particolare gioco, droga, prostituzione, eccetera), arrivano sul mercato legale senza mai abbandonare quello illegale. È come dire che l'impresa mafiosa è "impresa di due mondi", l'unica che coinvolge abitualmente e strutturalmente il mondo legale e quello illegale: è un'impresa economica dalla duplicità strutturale, e dimostra che i due mondi possono essere l'uno la continuazione dell'altro.

Le mafie si trovano a loro agio e sfruttano le opportunità di un mercato capitalistico sempre più opaco e sempre più condizionato dal "fare soldi con i soldi".

Non si tratta di considerare criminale il capitalismo, ma di aggredire il nodo del rapporto tra crimine e affari, quella sottile linea d'ombra che lo caratterizza. E' evidente una differenza e una distinzione tra chi arriva sul mercato legale dopo un'accumulazione predatoria (basata sull'uso

sistematico della violenza fisica) e chi invece sta sul mercato legale e usa metodi illegali causando una violenza differita nel tempo (come nei crimini ambientali) o danneggia l'economia sottraendo i propri profitti al fisco. Alcuni studiosi sostengono che la distinzione tra crimine economico e crimine organizzato è solo un'anomalia analitica dovuta alla suddivisione in diverse specializzazioni della criminologia. Ma va ribadito che un imprenditore mafioso non è la stessa cosa di un imprenditore che aggira la legge pur di accumulare profitti, che evade il fisco o che corrompe per accaparrarsi affari. Non li divide la spietatezza o la spregiudicatezza, ma il ricorso sistematico o meno all'uso della violenza personale e le modalità con cui si è accumulata in origine la ricchezza.

Insomma se le organizzazioni tradizionali vanno in crisi, il metodo mafioso riscuote invece un grande successo. O, meglio, se è vero che si restringe il consenso culturale alle mafie, si allarga lo spazio e le potenzialità del metodo mafioso in altri settori della società, e si allargano le loro relazioni.

Le mafie sono a proprio agio nel moderno perché esso ha inglobato permanentemente la violenza come accesso a potere e ricchezza, altrimenti non si spiega perché strutture arcaiche restano in vita in società moderne.

Le mafie non sono in conflitto con la modernità della politica e dell'economia.

L'impressione è che oggi il mondo economico è il più esposto alle mafie, è quello "più ben ospitante", al pari di quello politico, e molto di più della società nel suo insieme.

Le mafie sono adattamento della violenza di relazione a condizioni storiche mutate, un adattamento non soggettivo ma stimolato dal contesto.

Le degenerazioni permanenti di politica e di economia (clientela, corruzione e opacità dei mercati) vanno combattute se si vogliono combattere le mafie perché esse, in un momento di restringimento delle basi sociali delle mafie, hanno consentito un allargamento del metodo mafioso fuori dai confini criminali.

È un fatto il calo del numero dei reati di sangue per cause di criminalità organizzata di tipo mafioso. Ma se la conflittualità sanguinaria è diminuita, è aumentata al contrario l'incidenza economica delle mafie. Non si riducono gli affari, anzi essi aumentano; si riduce lo scontro armato e il numero di omicidi. Se aumenta il ruolo economico delle mafie, aumenta per esse la possibilità di servirsi della corruzione piuttosto che della violenza fisica per farsi avanti negli affari, perché la corruzione è un sistema diffuso di relazioni nel sistema economico. Le mafie si adeguano. Non determinano la corruzione ma arrivano dove essa già c'è. La corruzione sostituisce la forza o si affianca ad essa. La forza di intimidazione si accompagna alla forza di persuasione della reciproca convenienza economica.

In definitiva, come un tempo fu l'intreccio storico delle mafie col potere politico a impedirne la sconfitta, così ora è il legame "interno" delle mafie alla globalizzazione finanziaria a renderle difficilmente espugnabili. In genere, come già detto, chi accumula illegalmente quando arriva sul mercato legale lascia quello illegale: per questo tipo di imprenditore il mercato legale è una meta. Per le mafie, invece, non è uno scopo ma un mezzo. In genere chi sta sul mercato legale non ricorre stabilmente al mercato illegale, nelle mafie non avviene questo. Esse continuano ad operare sul mercato illegale stabilmente anche se si sono stabilmente affermate sul mercato legale. Siamo di fronte, dunque, ad un originale sistema di produzione, cioè un sistema misto in cui si configura una reciproca funzionalità tra illegale e legale, non un prima o un dopo, né uno strumento per un fine. Si potrebbe quasi dire che per le mafie il mercato legale legittima l'accumulazione illegale e il mercato legale è strumentale rispetto a quello illegale.

Il modo di produzione mafioso non è un fattore esterno, estraneo, abusivo rispetto all'economia (nazionale e globale) e da essa respinto ai margini, ma fattore interno, funzionale e interconnesso al modo di essere attuale dei mercati. Potremmo dire che ogni fase storica dell'economia produca una criminalità che le somiglia, e in questa particolare fase storica la somiglianza è più significativa che in altre.

La confusione e l'imbarazzo che regna negli ambienti economici internazionali su come classificare il crimine è dimostrata da una recente e clamorosa decisione dell'Unione europea. Dal 2014 i paesi dell'Europa, su indicazione di Eurostat, l'Istituto statistico europeo, hanno potuto inserire alcune attività illegali nel calcolo del PIL, in particolare prostituzione, droghe e contrabbando di sigarette. Lo scopo è di dare "stime esaustive che comprendano tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro *status* giuridico".

Queste tre attività sono illegali nella stragrande parte dei paesi membri, ma essendo considerate attività economiche fondate su transazioni consensuali, in cui, cioè, la domanda e l'offerta si incontrano senza costrizioni, fanno parte del benessere europeo. Nel 2014 questi tre reati hanno consentito all'Italia una crescita del PIL di circa un punto percentuale (0,9 per cento), equivalente a 15,5 miliardi di euro, in cui il traffico di droga fa la parte del leone, con più di 10 miliardi di euro, a fronte dei 3 miliardi e mezzo della prostituzione e dei 300 milioni del contrabbando[6]. Si tratta di una sorta di riconoscimento del peso delle mafie nella economia italiana. E' come se l'Europa si fosse resa conto che nella dimensione imprenditoriale non esiste un confine sicuro, certo e invalicabile, tra attività legali e quelle illegali.

L'inserimento di alcune delle attività mafiose più remunerative per le organizzazioni criminali nel PIL crea una frattura nella coerenza ordinamentale. Combattere le mafie e

[6] Cfr. infra, par. 4.3. Il condizionamento dell'economia.

contemporaneamente riconoscere il loro ruolo di "portatrici di benessere economico" fa sentire tutto il peso di uno Stato in crisi, rivelando una evidente anomia, in cui la discrasia tra norme crea spaesamento nei cittadini.

Il ruolo delle condotte corruttive nell'evoluzione del metodo mafioso.

La corruzione è una forte calamita per la presenza mafiosa e il fatto che il livello di corruzione sia stabile, al nord al pari del sud, mette a proprio agio le mafie lungo tutto lo stivale.

La presenza delle mafie oggi nell'economia legale spiega molto del sud dell'Italia, ma anche dell'Italia e del mondo globalizzato in continuo mutamento.

È indubbio che mafie e corruzione siano due reati diversi, due fattispecie criminali differenti, eppure tra di esse esiste una particolare, complessa e durevole relazione. I mafiosi sono tra i principali attori degli episodi di corruzione degli ultimi anni, anzi si può parlare di una particolare *governance* mafiosa della corruzione, e ciò non avviene solo al sud. Anche al nord, infatti, la corruzione si abbina a episodi in cui sono coinvolte le organizzazioni mafiose, o persone abitualmente dedite anche ad attività criminali. Le mafie sono, insomma, sempre più protagoniste del sistema della corruzione. Certo, ci sono fenomeni corruttivi in cui non sono implicate organizzazioni mafiose come, ad esempio, nello scandalo del MOSE di Venezia, ma le inchieste sull'Expo di Milano, sulla sanità in Lombardia e in Piemonte, o quelle in Emilia-Romagna (solo per citarne alcune) dimostrano sempre più che corruzione e mafie si accompagnano con una naturalità e una serialità che non possono lasciare indifferenti gli studiosi. Stessa cosa riguarda la corruzione nei piccoli, medi e grandi comuni italiani del nord, del centro e del sud che si abbina a una fortissima influenza delle organizzazioni mafiose sulle attività politiche e amministrative locali. Se si vanno ad analizzare gli scioglimenti dei consigli comunali degli ultimi anni per infiltrazioni mafiose, si noterà come nelle motivazioni viene evidenziata sempre più una impressionante correlazione tra presenze mafiose nelle istituzioni, investimenti pubblici in opere infrastrutturali e corruzione. Questa correlazione è presente sicuramente in tutti gli scioglimenti che riguardano comuni del nord. Insomma, si ha la netta impressione che corruzione e mafie abbiano smarrito i loro confini e stabilito relazioni e nessi davvero intricati. Le mafie possono esistere senza corruzione, ma ciò avviene solo se restano vincolate ai settori illegali; se, invece, si spostano sui settori legali dell'economia non possono consolidarsi senza corruzione. La corruzione per contro esiste senza le mafie. Ma dove le mafie entrano nel sistema della corruzione, ne diventano protagoniste e dettano le regole.

In ogni caso, non sono le mafie a causare la crescita della corruzione in Italia; esse arrivano dove già essa c'è da gran tempo. Anzi, è la corruzione è un elemento facilitatore delle mafie. La corruzione e le mafie sono due "questioni" che affondano le origini nel passato ma sono a loro agio nel presente, elementi di lunga durata della storia italiana, che mantengono una impressionante continuità e presenza nell'oggi.

È evidente, da quanto detto prima, che la corruzione sostituisce la violenza in alcuni settori di attività tipici delle mafie. La forza di persuasione sostituisce la forza di intimidazione. I mafiosi non si comportano allo stesso modo se operano sui mercati legali o su quelli illegali. Se la forza e la violenza sono le caratteristiche fondamentali per la competizione sui mercati illegali dei mafiosi, sui mercati legali è la corruzione l'arma prescelta. La corruzione non esiste sui mercati illegali, si manifesta solo sui mercati e sulle attività legali. Per questo motivo quando i mafiosi entrano nei mercati legali sostituiscono in linea di massima la violenza (con cui operano sui mercati illegali) con la corruzione. Si può tranquillamente dire che, in linea di massima, la corruzione è il metodo mafioso sui mercati legali più della stessa intimidazione. La corruzione è un sistema agevolativo per le mafie per muoversi nell'economia legale. Senza l'esistenza della corruzione i mafiosi sarebbero costretti a usare la violenza anche sui mercati legali e ciò li danneggerebbe nel mimetizzarsi e nel reinvestire. Perciò senza corruzione sarebbe molto più difficile per le mafie entrare e durare sui mercati legali. La corruzione è sovraordinata rispetto alle mafie nei mercati legali. Essa ha agevolato la presenza delle mafie nei mercati legali, come dimostra il caso dell'edilizia, dove l'abitudine alla tangente ai funzionari e ai politici tradizionali in questo settore ha permesso la presenza mafiosa senza grandi problemi.

In alcuni casi di corruzione ci sono coinvolti mafiosi e in altri no; ciò in quanto il ruolo "regolativo" può essere svolto anche da altri soggetti. Il mercato della corruzione è un mercato illegale complesso e ha dunque bisogno di essere regolato da persone che godono di una certa autorità in quanto in grado di ridurre le conflittualità all'interno di esso, ed evitare che l'insoddisfazione di alcuni soggetti coinvolti possa esporre alla denuncia. Più è complessa e ampia la rete corruttiva, più ci sono ingenti risorse in gioco, più il bisogno ordinativo e regolativo è alto, più c'è bisogno di un comando unico delle decisioni corruttive. Quando la corruzione riguarda solo due soggetti, il tutto si risolve in maniera più semplice. Prima questo ruolo regolativo lo svolgevano alcuni rappresentanti politici con grandi capacità di mediazione tra i diversi interessi coinvolti: la tangente alla politica garantiva la composizione di più aspettative, comprese quelle dei burocrati. L'esempio più clamoroso è quello di "Mani pulite". Con la crisi dei partiti politici, altri regolatori del mondo della corruzione si sono fatti avanti per coprire il vuoto: perché senza regolazione coattiva e autoritaria il mondo della corruzione è menomato ed esposto. Così in alcuni momenti si

sono affermati regolatori burocratici come nel caso dello scandalo dei grandi appalti che hanno riguardato l'ANAS e il Ministero dei lavori pubblici, o imprenditoriali come nel caso del MOSE di Venezia. In altri casi, quando sono presenti sul mercato della corruzione imprese mafiose o soggetti violenti, allora si fa riferimento ad essi come regolatori. Come nel caso di mafia capitale. Insomma, il mercato della corruzione ha bisogno di essere regolato, ma ciò - come è ovvio - non può avvenire per via legale, e nell'ambito illegale i mafiosi si dimostrano molto ricercati per questa funzione, pur non essendone monopolisti. Nella corruzione si sperimenta, dunque, un "sistema criminale evoluto" dove i mafiosi non sono esclusivi protagonisti, ma il capitale "violenza" fa assumere a chi lo possiede una funzione importante. Nel campo della corruzione dicesi metodo mafioso il bisogno di regolazione non soddisfatto per altre vie non violente. Il metodo mafioso è un principio regolativo dei mercati illegali complessi non soddisfatto per via "pacifica", una necessità ordinatrice e intimidatrice della rete corruttiva. Ma se prima del 1992 nel centro-nord i casi di coinvolgimento delle mafie o di violenti nelle rete corruttiva erano quasi inesistenti, dopo di allora corruzione e mafie cominciano ad intrecciarsi, fino a diventare prassi abituale anche se non esclusiva. Nel sud, invece, anche prima del 1992 mafie e corruzione appartenevano allo stesso ambito operativo.

Dunque, dove è presente la criminalità organizzata di tipo mafioso essa finisce per gestire il mercato della corruzione. Leggendo le pagine dell'inchiesta *Aemilia* si scopre che un imprenditore che aveva pagato due milioni per ricevere un appalto di venticinque, visto che le cose non si concretizzavano si rivolge allo 'ndranghetista, convinto che lui è più in grado di altri di far rispettare i patti.

Corruzione e mafie hanno, poi, in comune l'impunità. Anzi, meglio dire che l'hanno avuta. Perché se oggi l'azione repressiva contro le mafie è del tutto evidente, non lo è verso la corruzione, che si dimostra più impunita delle mafie. L'impunità è dovuta al meccanismo stesso della corruzione: il reciproco interesse dei coinvolti. Entrambi ne hanno un guadagno diversamente da ogni altra azione delittuosa dove esiste una vittima e un carnefice. Si tratta di un "reato-contratto", due soggetti che si accordano per ottenere un vantaggio reciproco. Mentre per le mafie l'impunità storica, fino grosso modo all'inizio degli anni Ottanta del Novecento, era dovuta essenzialmente al riconoscimento della funzione d'ordine che esse assicuravano nei confronti dei criminali comuni o delle forme criminali non rispettose delle classi dirigenti e dei loro beni, nel caso della corruzione l'impunità è dovuta al reciproco interesse delle parti di tenere segrete le forme di transazione e di esazione che li coinvolge. Nelle mafie l'impunità è un accordo indiretto, nella corruzione è diretto.

Il silenzio nella corruzione non è imposto, minacciato, ma è conveniente. L'omertà nella corruzione è più immediata che nelle mafie. Il fatto che ci siano così scarse denunce in presenza di una percezione così alta vuol dire che il patto regge, "l'ordinamento alternativo" funziona.

Nella corruzione è coinvolta quell'economia che ruota attorno alle pubbliche amministrazioni, cioè imprese che hanno come cliente principale la pubblica amministrazione. In una società di mercato si monetizza il proprio potere, a maggior ragione se il mercato è politico, cioè non dipende dalla propria capacità di competere ma dai rapporti politici e amministrativi. La corruzione è il sovrapprezzo del mercato politico, perciò non incontra grandi resistenze perché la si ritiene un prezzo da pagare in quel mercato. Il mercato politico è condizionato dalla corruzione.

Il mercato non è ostile ontologicamente alla corruzione. Corruzione e mercato coesistono senza grandi problemi. Perciò fa sorridere l'idea che basterebbe rafforzare la cultura della concorrenza per sconfiggere la corruzione, come più volte in vari convegni suggeriscono le organizzazioni imprenditoriali, dimenticando che, anche per loro, è la corruzione il mezzo concorrenziale per eccellenza nella pubblica amministrazione. E non va dimenticato che i settori economici dove si pratica la corruzione sono in gran parte gli stessi che sono al centro delle attività economiche legali delle mafie.

Ormai è chiaro che le mafie da fenomeno criminale, sia pure con caratteristiche istituzionali che ne facevano un interlocutore necessario del potere politico, si sono inserite nel più grande e indistinto giro della grande criminalità economica, le cui armi sono le relazioni privilegiate, la corruzione, il riciclaggio, l'intimidazione ambientale e le collusioni che ne derivano, che, combinate insieme, compongono un nuovo, inedito sistema economico-politico-mafioso, destinato nel tempo a deformare l'assetto della democrazia nel nostro Paese.

Le mafie hanno in Italia e nel mondo un "futuro arcaico" perché il metodo arcaico di contare con la violenza, di accedere al potere e alla ricchezza tramite la forza e alla capacità di intimidazione si sta dimostrando un metodo sempre più in sintonia con il moderno, in politica, nella società, nell'economia.

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. In effetti, le trasformazioni del fenomeno

sopra riportate sono individuate anche in sede istituzionale, dove alimentano un dibattito sulla normativa antimafia che, tra le varie ipotesi, sollecita l'indicazione dello scambio corruttivo-collusivo come fulcro di un "nuovo metodo mafioso"[7]. Un metodo che con sempre maggiore evidenza funge da veicolo attraverso "cui le mafie possono indurre assoggettamento"[8]. Sul punto vanno aggiunte alcune evidenze empiriche in merito agli orientamenti delle politiche e delle strategie giudiziarie in tema di repressione dei fenomeni corruttivi, che sembrano procedere nella stessa direzione. Studi sui circuiti corruttivi che coinvolgono soggetti detentori di cariche politico-amministrative a livello locale, regionale e nazionale hanno documentato che sempre più spesso le vicende di corruzione, soprattutto di tipo "sistemico", sono affrontate in sede giudiziaria ricorrendo a fattispecie riconducibili a reati associativi, di frequente anche di tipo mafioso. Nell'ultimo decennio il ricorso a reati associativi raggiunge il 45 per cento del totale delle sentenze della Corte di cassazione prese in considerazione (selezionando quelle che coinvolgono in vicende di corruzione detentori di cariche politiche dal 1995 al 2015). Circoscrivendo il dato ai soli reati di matrice mafiosa, la percentuale si riduce ma resta significativa, attestandosi infatti al 27 per cento. Specialmente nelle aree del Paese a tradizionale presenza mafiosa, i fenomeni di corruzione possono risultare inglobati in reati associativi per effetto di una maggiore presenza di attori criminali strutturati. Eppure questo dato va letto anche come conseguenza di specifiche strategie giudiziarie, che scelgono di contestare i reati associativi per rendere più efficaci le loro indagini. La corruzione (o il modo in cui questa viene rappresentata e perseguita in sede giudiziaria) risulta dunque più connotata da un punto di vista "associativo".

Questo dibattito coinvolge il riconoscimento delle mafie storiche, ma non tralascia i fenomeni di "genesi" di gruppi di criminalità organizzata in aree non tradizionali, la cui connotazione ha recentemente spinto la magistratura requirente a contestare loro il reato di associazione mafiosa, anche se con esiti ambivalenti in sede giudicante.

Proprio su un caso di presunta genesi – il processo al "Mondo di mezzo" che ha coinvolto una rete affaristica e criminale interessata agli appalti per i servizi pubblici di Roma Capitale – si è palesato un primo grande banco di prova per misurare la sussistenza del reato di associazione mafiosa sul fronte della repressione degli intrecci tra criminalità politico amministrativa, criminalità economica e dei colletti bianchi, e criminalità organizzata. La sentenza di primo grado, pronunciata dal tribunale di Roma nel luglio 2017, ha condannato diversi imputati – con pene molto severe – per reati di corruzione e per associazione a delinquere, senza tuttavia riconoscere né l'associazione di tipo mafioso di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale né l'aggravante del metodo mafioso. Il verdetto ha generato letture contrapposte tra opinionisti e addetti ai lavori, alimentando anche un

[7] Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, Relazione annuale 2016, p. 259.
[8] Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, Relazione annuale 2017, p. 271.

acceso dibattito a livello politico. Proprio il nesso tra mafia e corruzione è stato sottolineato da molti osservatori come uno degli aspetti peculiari del caso. Tra le posizioni espresse, alcune sostengono che il metodo mafioso, proprio perché poggiato sull'intimidazione, sarebbe estraneo alle logiche della corruzione. 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; da questo punto di vista, la riserva di violenza concorre in pari grado, anche al nord, a definire la matrice composita di quel capitale sociale, che evolve nella permanenza dell'atteggiamento collusivo e di quello violento, che si alimentano a vicenda.

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. Adottando questo vocabolario, 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".

In questa ottica è importante affrontare come prendono forma reti di relazioni e di affari nell'"area grigia", che – come anticipato sopra – presentano configurazioni variabili a seconda degli attori coinvolti, dei settori di attività, dei contesti e della posta in gioco. 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 mobili e assai variabili: i mafiosi si muovono al suo interno, instaurando una varietà di rapporti di scambio, sono a loro agio in questo ambiente ma non ne sono necessariamente gli attori più importanti, quindi non sono neppure quelli che ne ricavano sempre i maggiori benefici. Il suo funzionamento si basa su "giochi a somma positiva", quelli per cui tutti i partecipanti al gioco hanno qualcosa da guadagnare, quindi molto diversi dai

"giochi a somma zero", quelli per cui chi vince piglia tutto. I mafiosi sono spesso rappresentati come impegnati in giochi a somma zero, che riuscirebbero a vincere proprio grazie alla loro peculiare capacità di intimidazione. Una ricerca scientifica sul tema mostra una gran mole di evidenze empiriche in cui i mafiosi "mettono al servizio di altri questa capacità (nella forma di servizi di protezione, mediazione e regolazione); al tempo stesso, essi preferiscono optare per giochi a somma positiva, per i quali diventa rilevante stabilire chi è incluso e può partecipare agli scambi collusivi, e chi invece ne è escluso, mentre i costi vengono ovviamente scaricati in vario modo sulla collettività"[9].

Come si diceva, l'area grigia tende ad assumere configurazioni diverse a seconda dei contesti, degli attori coinvolti, dei settori di attività interessati, quindi risulta estremamente difficile da individuare. A ciò si aggiunga il fatto che, una volta che si è strutturata, essa acquisisce una sua autonomia e funziona per forza propria, quella che deriva dalle reti di relazioni che la costituiscono.

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. Si tratta di agire sui reticoli del loro sostegno esterno, intaccando il "capitale sociale mafioso" con intervenenti e proposte che disincentivino i meccanismi che sono alla base della genesi e della riproduzione del consenso sociale delle mafie. Il problema fondamentale è che queste reti di relazioni non si esauriscono con il "fermo" dei mafiosi, ma rappresentano una forma di capitale sociale che viene utilizzata da altri attori sociali, risultando una risorsa preziosa e un vantaggio competitivo per affermarsi sul piano economico e politico. Per aggredire questa forma di capitale non basta, dunque, 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.

In conclusione, 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 eccetera), devono chiamare in causa variabili connesse alla sfera del mercato (regolazione istituzionale, trasparenza contabile e fiscale, diritti del lavoro, eccetera) e alla sfera socio-culturale (responsabilità sociale d'impresa, modelli di sviluppo, stili di consumo, eccetera). In questo modo, accanto all'azione giudiziaria, che punta a indebolire le organizzazioni

[9] R. Sciarrone, *Una ricerca su corruzione e politica*, in *Politica e corruzione*, cit., p. 22.

criminali attraverso la repressione soggettiva e patrimoniale, l'azione politica potrà puntare a indebolire le condizioni di radicamento e di riproduzione delle mafie.

Gli strumenti di contrasto delle condotte dell'area grigia: il progressivo adeguamento della legislazione all'evoluzione del metodo mafioso e la centralità perduta della figura del concorso esterno.

Il sistema di rapporti intessuti secondo le nuove forme di declinazione del metodo mafioso ha dato luogo nel tempo ad un reticolo diversificato di comportamenti che non sono sempre ed in ogni caso qualificabili in termini di condotte penalmente rilevanti sotto una delle fattispecie incriminatrici tipiche. Non solo, ma il più delle volte le forme della complicità penalmente rilevante si manifestano, sotto il profilo fattuale, secondo lo schema della relazione funzionale che, da un lato garantisce all'organizzazione mafiosa la sua stessa sussistenza ovvero il suo rafforzamento, anche in uno specifico settore di intervento criminale e, dall'altro apporta al "contraente privato", imprenditore, politico, libero professionista, utilità, anche non economiche, in violazione delle regole, in primo luogo di mercato.

Uno schema funzionale al quale tuttavia fa difetto la cosiddetta *affectio societatis*, la volontà cioè di entrare a far parte dell'organizzazione criminale "favorita", elemento che connota il reato di partecipazione all'associazione mafiosa di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale.

Siamo anzi in presenza di una volontà esattamente antitetica: l'altro contraente vuole infatti stipulare per ragioni di convenienza uno o più specifici patti con l'organizzazione, ma non vuole divenirne un sodale, effetto che di solito neppure l'organizzazione intende determinare.

Proprio tali connotati oggettivi e soggettivi che caratterizzano la condotta di complicità più frequentemente verificabile hanno indotto la giurisprudenza a qualificarla nell'ambito della fattispecie associativa di tipo mafioso, sotto il profilo del cosiddetto concorso esterno, commesso cioè da colui che non essendo neppure potenzialmente affiliato all'organizzazione, ne rimane *extraneus*. La giurisprudenza, in particolare quella di legittimità, ha costruito nel tempo alcune figure sintomatiche di concorso esterno nell'associazione mafiosa, quella dell'imprenditore, quella del politico, quella del libero professionista, quella dell'appartenente alle istituzioni dello Stato. Da alcuni anni, da più parti viene sempre più prospettata l'esigenza di tipizzare queste figure di concorso esterno onde sottrarle ad una discrezionalità di interpretazione ritenuta fin troppo eccessiva. Tale intendimento è stato anche oggetto di attenzione da parte di diverse commissioni di riforma, i cui lavori tuttavia non hanno sortito alcun effetto in questa direzione.

La eventuale tipizzazione delle figure di concorso esterno se, da un lato, metterebbe certamente al riparo la costruzione della relativa fattispecie incriminatrice dalle censure, formulate soprattutto in sede di giustizia europea, di difetto di tipicità e di prevedibilità, dall'altro però andrebbe incontro al rischio tipico della normazione analitica in una materia così poco riducibile ad un numero "chiuso", e dunque facilmente definibile, di condotte, quello cioè di prefigurare modelli che non esauriscano le molteplici possibilità di verifica di comportamenti penalmente rilevanti, sì da trascurarne alcuni, lasciandoli fuori dalla "copertura" normativa. Con conseguenze ancora peggiori di quelle che con la scelta di tipizzare si vorrebbero e potrebbero evitare.

Questa è anche una delle ragioni, forse la più profonda, che ha indotto finora il legislatore a non formulare una specifica norma incriminatrice; e d'altra parte, neanche la dottrina ha fin qui offerto soluzioni pienamente persuasive.

In questi ultimi anni si sono poi aggiunte altre considerazioni che inducono a ritenere opportuno un ulteriore approfondimento della problematica e sconsigliano di procedere in modo affrettato.

La prima di queste considerazioni è che la fattispecie è stata fin qui elaborata facendo riferimento in modo pressoché esclusivo alle mafie tradizionali e, più in particolare, allo schema della mafia siciliana.

In questi ultimi dieci anni, invece, sono emerse nuove figure di associazioni che sono state ricondotte al paradigma dell'articolo 416-*bis* del codice penale o per intervento espresso del legislatore o per il riconoscimento in sede giurisprudenziale di quanto risultato dalle indagini svolte in molte parti d'Italia. Basti pensare alla presenza della 'ndrangheta nelle regioni dell'Italia centro-settentrionale, alle mafie straniere e a quelle che recenti sentenze della Cassazione hanno definito "piccole mafie".

E' chiaro che questo fenomeno conferma, da un lato, la capacità della norma incriminatrice di cui all'articolo 416-bis del codice penale di ricomprendere e sanzionare condotte diverse e più ampie di quelle che erano presenti al legislatore del 1982, e, dall'altro lato, impone un'ulteriore riflessione anche con specifico riferimento alle ipotesi di concorso esterno che potrebbero forse atteggiarsi in modo diverso da quello fin qui oggetto di analisi in sede processuale e dottrinale.

La seconda considerazione da fare è che, sempre in questi ultimi dieci-dodici anni (volendo fare riferimento alla sentenza delle sezioni unite nel procedimento riguardante l'onorevole Mannino), il legislatore ha notevolmente ampliato gli strumenti a disposizione per il contrasto (anche) alle associazioni mafiose in sede sia di processo penale, sia di processo di prevenzione.

Basti pensare alle norme incriminatrici dell'autoriciclaggio, di falso in bilancio, di depistaggio, di scambio elettorale politico-mafioso, alla nuova disciplina della corruzione o alla

nuova possibilità del controllo giudiziario delle aziende, prevista dall'articolo 34-*bis* del codice antimafia.

Altri strumenti già esistenti, prima usati di rado e solo in alcune sedi giudiziarie, hanno poi trovato un'applicazione più frequente ed efficace in tutto il territorio nazionale (si pensi alla norma di cui all'articolo 12-*quinquies* L. 356/1992 o a quella di cui all'articolo 34 del codice antimafia).

È agevole rilevare che tutti questi strumenti vanno in sostanza a colpire, specie se viene contestata anche l'aggravante di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del1991, (anche) quelle condotte per la cui sanzione si è fin qui spesso fatto ricorso all'ipotesi del concorso esterno e finiscono quindi per incidere proprio sulla cosiddetta "area grigia", obiettivo primario, come è noto, delle contestazioni di concorso esterno.

Anche sotto questo profilo appare dunque necessaria un'ulteriore riflessione sia sui limiti di una eventuale nuova norma incriminatrice sia sulla sua stessa necessità.

3. LE MAFIE OGGI

3.1 COSA NOSTRA

Premessa

La Commissione, nel corso dei propri lavori, ha voluto dedicare una particolare attenzione alla mafia siciliana, sia come fenomeno generale che con riferimento a singoli aspetti emersi nel corso dei lavori, tanto che il primo atto di inchiesta dell'organo parlamentare è stato proprio l'incontro, il 26 novembre 2013, con i vertici della Direzione distrettuale antimafia di Palermo.

Da lì si sono succedute una serie di altre missioni in tutta la Sicilia[10] nel cui ambito sono stati sentiti i prefetti, i questori, i comandanti provinciali dei carabinieri e della guardia di finanza, i responsabili locali della DIA, diversi esponenti della magistratura, inquirente e giudicante, ma anche politici locali e appartenenti al mondo del volontariato e della società civile.

Si è così ottenuta, per ogni provincia, la fotografia di cosa nostra la quale, sebbene rimane pur sempre un'associazione unitaria, presenta peculiarità diverse, collegate alla fisionomia dei territori e alla storia del proprio insediamento in determinati contesti storici-ambientali.

L'approfondimento è proseguito anche attraverso copiose audizioni in seduta plenaria[11] volte a focalizzare alcuni aspetti di rilievo poiché sintomatici dell'attuale modo di essere della mafia siciliana.

Cercando di rappresentare l'esito di questi complessi lavori, non si intende ripercorrere né la storia di cosa nostra, né la sua strutturazione e organizzazione, rimanendo, comunque, un'associazione gerarchica suddivisa in "province", "mandamenti" e "famiglie", né il contenuto dei numerosi procedimenti penali trattati dalle direzioni distrettuali antimafia siciliane negli ultimi anni.

---

[10] Ci si è pertanto recati, il 26 novembre 2013 a Palermo, il 2-4 marzo 2014 a Palermo, il 24 marzo 2014 a Catania, il 27-28 ottobre a Messina e Barcellona Pozzo di Gotto, il 4-6 marzo 2015 a Caltanissetta, Ragusa e Siracusa, il 18-20 luglio a Palermo e Trapani, il 14-16 novembre 2016 a Palermo, Agrigento ed Enna, il 19-20 luglio 2017 a Palermo, il 13 ottobre 2017 a Palermo.

[11] Si è proceduto, in particolare, alle seguenti audizioni: il 20 gennaio 2014 del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Palermo, del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trapani, del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Trapani; il 17 marzo 2014 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo; il 1° ottobre 2014 del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Palermo; il 26 novembre 2014 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo; il 4 novembre 2015 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo; il 12 gennaio 2016 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo; il 23 novembre 2016 del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo; l'11 gennaio 2017 del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo; l'8 marzo 2017 del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Palermo; il 9 maggio 2017 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania; il 14 giugno 2017 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta.

Ciò perché cosa nostra non è un fenomeno nuovo. Dopo l'introduzione, con la legge Rognoni-La Torre del 1982, del reato di associazione mafiosa, dopo le dichiarazioni di Tommaso Buscetta del 1984 e la celebrazione del maxiprocesso, tale associazione segreta ha iniziato ad essere sempre più disvelata, sino ad essere arrivati, nel corso del tempo, a sentire la mafia raccontata dai suoi stessi protagonisti, sia tramite le centinaia di collaborazioni con la giustizia, sia attraverso le numerose intercettazioni che hanno registrato, all'interno dei contesti mafiosi, veri e propri summit o dialoghi tra sodali o anche soltanto singoli sfoghi.

Ci si trova di fronte, cioè, ad una situazione diversa rispetto a quella della 'ndrangheta che, sebbene sia anch'essa un'associazione mafiosa secolare, ha una storia giudiziaria più recente[12].

In sostanza, cosa nostra, specie per il particolare allarme sociale che ha suscitato in tutto il Paese nel periodo delle stragi, è un'associazione che è stata più volte descritta e rischiarata dai riflettori degli investigatori e della stampa, e che, anzi, proprio per questo, ha suscitato ferme reazioni da parte della società che, non solo ha sfilato nei cortei per reagire alle vessazioni e alla ferocia dei *viddani*, ma ha dato luogo ad un associazionismo civile con risvolti concreti nelle stesse indagini giudiziarie. Anzi, paradossalmente, uno degli effetti delle stragi è stato l'avvicinamento alle istituzioni anche di una certa parte della popolazione siciliana che, dopo secoli di paura o di consenso nei confronti di cosa nostra o di diffidenza verso lo Stato, ha iniziato a sperimentare la denuncia e lo schieramento accanto alla magistratura e alle forze dell'ordine, sebbene con un percorso lento e ancora non generalizzato.

Sul tema mafioso, in Sicilia si è dunque così avanti che si è arrivati, persino, a porre la questione delle deviazioni del movimento civile dell'antimafia, non solo quale strumento utilizzato dalla stessa mafia per accreditarsi con le pubbliche amministrazioni in vista dell'aggiudicazione degli appalti, ma come mezzo per il perseguimento di interessi personali e di avanzamento di carriera di alcuni appartenenti al mondo politico, delle professioni e, talvolta, della stessa magistratura, così come riportato in altre parti di questa relazione.

Non si intende, quindi, raccontare, ancora una volta, cosa nostra come associazione mafiosa, con le sue regole, i suoi affari, le sue *famiglie.* Sarebbe ripetitivo e sovrabbondante rispetto sia alle ricostruzioni che annualmente compie, con assoluta dovizia di particolari, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo la quale, peraltro, ha sempre offerto, nel rispetto dei ruoli istituzionali, il suo prezioso contributo ai lavori della Commissione, sia rispetto a quanto già riportato in migliaia

[12] Come noto, solo nel 2010 è stata introdotta, nel testo dell'art. 416-*bis* del codice penale, la denominazione di tale organizzazione criminale e che, sempre nel 2010, si è giunti, attraverso il lavoro della magistratura calabrese e milanese, alla delineazione della 'ndrangheta in termini di associazione unitaria e dotata di organismi di vertice (*cfr.* par. 3.2 sulla 'ndrangheta).

di provvedimenti giudiziari e di studi sul tema, sia rispetto al lavoro svolto dalle precedenti Commissioni parlamentari antimafia.

Appare più proficuo, invece, svolgere una riflessione, in base ai dati più recentemente acquisiti, sullo "stato di salute" della mafia siciliana.

Infatti, già durante il periodo post-stragi, successivo all'arresto del "capo dei capi", Totò Riina, in cui l'associazione rimase sotto la guida di Bernardo Provenzano, iniziava a parlarsi di una mafia sommersa e silente.

Negli anni successivi all'11 aprile 2006, quando a Montagna dei cavalli, in agro di Corleone, si pose fine, dopo quasi 43 anni, alla latitanza dell'ultimo capo corleonese libero, si cominciò, pian piano, a delineare cosa nostra come un'organizzazione in crisi e alla ricerca della sua identità, sì capace di sopravvivere ma con uomini sempre più di scarso spessore e, di conseguenza, con mire di basso profilo.

Nel corso dei lavori della Commissione si è poi registrata la scomparsa del Provenzano prima e del Riina poi, entrambi deceduti, in regime di 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, rispettivamente il 13 luglio 2016 e il 17 novembre 2017 e, a maggior ragione, oggi, dunque, si pongono diversi interrogativi sull'attuale fisionomia della mafia e sulle sue possibili linee evolutive.

La mafia nelle province siciliane

Una prima fondamentale traccia di ciò che cosa nostra è e di ciò che, forse, sarà, la si coglie certamente dall'insieme dei dati che la Commissione ha acquisito nel corso della sua inchiesta parlamentare.

In via generale, può affermarsi che, dalla lettura complessiva del materiale raccolto: risulta la presenza di cosa nostra in ciascuna provincia siciliana; che l'associazione mafiosa si muove principalmente nel settore delle estorsioni; prova ad infiltrarsi nell'economia pubblica e privata; va alla ricerca di contatti, diretti o indiretti, con interlocutori istituzionali; ha ampliato i suoi affari nel settore più nuovo dell'accoglienza dei migranti e, comunque, laddove vi sia la possibilità di ottenere ingenti ritorni economici.

Emerge anche, però, che in tutte le parti dell'isola deve fare i conti con i continui arresti i quali, sebbene compensati, in qualche modo, dalle scarcerazioni di sodali che hanno scontato la pena, riducono il livello, ma non il numero, dei propri *uomini di onore.*

Un'analisi attenta dei singoli contesti fa trasparire anche qualcosa di nuovo che rivela segni di particolare vitalità e che offre ulteriori spunti di ragionamento.

In particolare, la Direzione distrettuale antimafia di Palermo, che ha competenza anche sulle province di Agrigento e Trapani, e le forze dell'ordine dei diversi territori, sono state più volte sentite da questa Commissione. Dall'insieme di queste dichiarazioni emergono, innanzitutto, taluni dati costanti relativi alle tre province interessate, e cioè la sussistenza: di una serie di operazioni aventi ad oggetto l'arresto di un numero rilevante di indagati per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e/o per altri reati aggravati dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991; di nuove collaborazioni con la giustizia, anche se di consistenza diversa rispetto a quelle degli anni '90; di continui sequestri, in via penale o di prevenzione, di cospicui patrimoni mafiosi; di mafiosi scarcerati per avere scontato la pena loro inflitta che ritornano ad occupare le precedenti posizioni se non, addirittura, ruoli direttivi; della suddivisione mafiosa in *mandamenti* e *famiglie* che, tuttavia, specie a Palermo, risente della figura del relativo vertice in base alla cui importanza, almeno recentemente, vengono stabiliti gli ambiti territoriali; del controllo capillare delle attività economiche a cui corrisponde un numero elevato di imprenditori che ancora subisce silenziosamente il pizzo; di omicidi tra mafiosi che, di tanto in tanto, si compiono per rideterminare gli assetti o per finalità punitive; del ruolo di primo piano dei centri più piccoli delle province (quali Corleone, Bagheria, Castelvetrano, Favara) nel mantenere gli aspetti tradizionali della mafia che ne costituiscono la forza e che ne consentono la sopravvivenza nonostante l'intensa azione repressiva.

Con specifico riguardo al contesto del palermitano, l'attività criminale per eccellenza, continua ad essere rappresentata dal *racket* delle estorsioni. Nella città si paga il pizzo, esattamente come avveniva anni fa, in ogni borgata e in ogni quartiere del centro. Anche rinomati esercizi commerciali, come si scopre quasi quotidianamente, sono sottoposti alle imposizioni mafiose a cui soggiacciono nel più rigoroso silenzio. E' vero che alcuni commercianti si sono ribellati, è vero che associazioni come "Addiopizzo" continuano a svolgere un lavoro straordinario, ma il numero di coloro che sono disposti a denunciare non ha assunto una costante portata crescente.

Se il pizzo, anche in un sistema economico moderno, resta al centro degli interessi e si rivolge ancora anche al piccolo artigiano, ciò non significa, tuttavia, che cosa nostra sia rimasta arcaica nei mezzi a cui ricorre. E' bene ricordare, infatti, che l'estorsione, certamente fonte di alimentazione delle casse mafiose (bisognose di essere rimpinguate per assicurare il mantenimento delle numerose famiglie dei detenuti mafiosi e il pagamento delle loro spese legali), è però lo strumento primario per il controllo del territorio attraverso il quale l'associazione si manifesta e impone la propria prevalenza sulle leggi dello Stato.

Un altro settore che sempre più ha interessato la mafia palermitana è quello del gioco e delle scommesse clandestine. Una volta ritenuto poco onorevole (insieme al *racket* della prostituzione) e lasciato ai "cugini" americani, oggi è tenuto in grande considerazione e spazia dal controllo delle

macchine da gioco collocate nei vari esercizi commerciali ad ambiti di più elevato spessore come dimostrato anche da recentissime indagini della procura di Palermo sull'imprenditore Bacchi.

E' inoltre ritornato l'interesse verso il traffico degli stupefacenti. I mafiosi palermitani, un tempo *leader* mondiali per il commercio di eroina, già negli anni '90 - quando cioè si comprese che tale mercato comportava gravosi costi in termini di rischi, di arresti e di entità di pene inflitte, mentre il settore degli appalti pubblici produceva altrettanti e più sicuri introiti - abbandonarono quei traffici che rimasero nelle mani della 'ndrangheta. Cosa nostra si limitò a trattare qualche partita di droga e ad operare attraverso investimenti affidati ad altre organizzazioni, anche straniere, specializzate nel traffico internazionale di stupefacenti. Probabilmente per la crisi economica, si è invece registrato qualche segnale che fa ritenere il ritorno dell'interesse alla gestione del mercato della droga. Si commerciano quantità certamente lontane dalle tonnellate che si movimentavano ai tempi delle raffinerie e dei rapporti con gli americani, si è ancora dipendenti dalle grandi operazioni gestite dagli 'ndranghetisti, ma la situazione appare in una fase di sviluppo.

Quanto alla forza numerica di cosa nostra palermitana, secondo quanto riferito dall'attuale procuratore della Repubblica di Palermo, dott. Francesco Lo Voi[13], nell'audizione del 12 gennaio 2016, in quel momento, nonostante gli arresti continui, erano sottoposte ad indagini per reati di mafia ben 1.658 persone identificate. Anzi, particolarmente importante al riguardo, appariva alla Commissione, un ulteriore passaggio di tali stesse dichiarazioni del procuratore della Repubblica nella parte in cui riferiva di una operazione eseguita lo stesso giorno dell'audizione evidenziando anche il coinvolgimento di professionisti: "gli arresti che sono stati effettuati questa mattina (sono) un'indagine particolarmente importante e significativa, per più aspetti. Non soltanto è stato colpito in maniera piuttosto severa il patrimonio di un gruppo mafioso molto ben consolidato nel territorio palermitano, facente capo alle famiglie dei Graziano e dei Galatolo, (..) ma anche alcuni soggetti appartenenti al mondo delle professioni (..) che si sono prestati (..) a riciclare gli enormi capitali prodotti da quelle famiglie e a intestarsi fittiziamente i beni (..) compiendo una serie di operazioni finanziarie che hanno necessità di essere svolte ed eseguite da persone non note agli ambienti mafiosi né ovviamente alle forze di polizia e agli inquirenti in genere, ma che appartengono al mondo delle professioni. È un settore sul quale personalmente (..) ho ritenuto di dover investire e ho chiesto alle forze di polizia di investire le migliori energie e risorse, perché non siamo più ai tempi in cui il reinvestimento delle ricchezze frutto delle attività illecite della mafia avveniva con l'acquisto di terreni o con la costruzione di qualche fabbricato. È invece un periodo in cui ormai, sia per l'evoluzione della stessa società, sia per l'evoluzione della finanza e dei circuiti finanziari, c'è necessità che determinate attività illecite inevitabilmente vengano svolte col contributo di

[13] Cfr. res. sten. n. 128.

professionisti, di commercialisti, di ingegneri, di avvocati, di esperti in materia fiscale, di esperti in transazioni anche internazionali, che possano consentire da un lato l'occultamento e dall'altro lato il riciclaggio e il reinvestimento".

Una cosa nostra, dunque, che, per quanto falcidiata dagli arresti, non solo riesce a inglobare il mondo delle professioni e a mantenere la propria *vis attractiva* anche rispetto a ceti sociali medio-alti, ma che si adegua al cambiamento economico e sociale.

La provincia agrigentina, invece, è stata sempre considerata una zona assai povera dell'isola che sembra attrarre scarso interesse nel panorama criminale mafioso siciliano. cosa nostra, lì presente, e in combutta con la stidda, altra organizzazione mafiosa minore operante nello stesso territorio, negli ultimi anni sembrava arroccata nel suo interno, intenta a districarsi in piccoli affari, legata alle vecchie tradizioni ormai lontane dal più evoluto mondo dei palermitani.

Tuttavia, negli ultimi tempi, sono stati avvertiti numerosi segnali che impongono una seria rivalutazione di quel contesto criminale.

Per comprenderne la portata, bisogna partire dai punti di forza di tale associazione che la rendono una impenetrabile roccaforte della mafia tradizionale. E' stato, infatti, riferito alla Commissione che "nella provincia di Agrigento ci sono soltanto 43 comuni e 450 mila abitanti. Siamo in una provincia in cui il numero di abitanti è inferiore a quello di una città come Palermo. Questo comporta una familiarità di sangue tra coloro che fanno parte di cosa nostra in questi piccoli centri, il che permette a sua volta una possibilità di controllo da parte dei vertici di cosa nostra sui singoli affiliati. Infatti, è ovvio che parlare di un soggetto che è tuo consanguineo è estremamente difficile. Questo spiega perché in provincia di Agrigento da diversi anni non vi siano collaboratori e spiega anche l'impermeabilità alle indagini".[14]

Nella medesima audizione, si è anche sottolineato che la mafia agrigentina gode da tempo di pari dignità rispetto alle mafie delle vicine province di Palermo e Trapani: "il quadro è anche quello di una non subordinazione a cosa nostra palermitana. Potrei fare l'esempio di una diatriba, che è stata scoperta attraverso i pizzini che vennero trovati a Provenzano, tra il vecchio capo provincia Falsone e Matteo Messina Denaro. Il rapporto tra Falsone e Matteo Messina Denaro di fronte a Provenzano, che doveva dirimere una questione relativa a una messa a posto, era un rapporto fra pari".

Nell'ambiente così delineato, come emerso attraverso le audizioni, si sono registrati alcuni eventi di rilievo.

[14] Cfr. audizione del dott. Maurizio Scalia, procuratore aggiunto della Repubblica di Palermo, nella missione ad Agrigento del 15 novembre 2016.

Intanto, si è appreso che la stidda, dopo la sanguinosa guerra conclusasi nei primi anni '90, e dopo un periodo di convivenza pacifica con cosa nostra, è stata parzialmente riassorbita da quest'ultima, il che incide in termini di rafforzamento dell'associazione mafiosa.

Si è data, inoltre, una descrizione complessiva di un territorio in cui sono ritornati in libertà storici capimafia, in cui vi è una ripresa degli omicidi con l'avvio di guerre sanguinarie anche verso l'estero, come in Belgio, in cui si dispone di arsenali, in cui rimane invariato il controllo capillare del territorio.

Per fare solo un esempio a quest'ultimo proposito, se in un tranquilla cittadina, vocata al turismo, come quella di Sciacca, ben diversa dai contesti di Favara o di Palma di Montechiaro, si iscrivono quotidianamente decine di procedimenti per danneggiamenti, e se, anche qui, "è inutile dire e registrare che, quando vengano sentite le persone offese, ovviamente la collaborazione è praticamente nulla e che nessuno avanza mai sospetti. (..) non c'è ancora alcuna forma di apertura da parte della cosiddetta 'società civile e imprenditoriale' "[15] si ha, dunque, l'idea di ciò che accade in altre località con una maggiore densità mafiosa.

Tuttavia, pure in questi territori tradizionali si riscontra la continua ricerca di contatti sia con la pubblica amministrazione - che ha portato allo scioglimento di comuni, a condanne per fatti di mafia di sindaci e a procedimenti inerenti l'indirizzamento del consenso elettorale verso prescelti candidati[16], alla realizzazione di numerosi atti intimidatori sul territorio della provincia in danno di pubblici amministratori, come segnalato dal prefetto di Agrigento -, sia con il mondo delle professioni e, in particolare, con quello del settore bancario[17].

Il senso di questa particolare vitalità mafiosa nel territorio agrigentino che, peraltro, è quello in cui fu trucidato barbaramente il giudice Rosario Livatino, già avvertita dalla Commissione nel corso dei propri lavori di approfondimento, si coglie ed è sintetizzato nella recentissima e imponente operazione sul "mandamento della Montagna" che, il 22 gennaio scorso, ha portato all'arresto di oltre una cinquantina di associati mafiosi accusati di voto di scambio, di gestione di appalti pubblici, di imposizione dei propri uomini nelle amministrazioni comunali, di estorsioni ai centri di accoglienza per i migranti, ma anche di affari, più tradizionali, nel settore delle *slot machine* e del traffico di stupefacenti.

[15] Cfr. audizione della dott.ssa Roberta Buzzolani, procuratore della Repubblica di Sciacca, nella missione ad Agrigento del 15 novembre 2016.
[16] Cfr. audizione cit. del dott. Maurizio Scalia.
[17] Cfr. audizione del procuratore della Repubblica di Agrigento, dott. Luigi Patronaggio, nella missione ad Agrigento del 15 novembre 2016.

Anche la mafia trapanese si è rivelata, nel panorama mafioso generale, secondo quanto accertato dalla Commissione, di particolare pericolosità e insidia, e ciò proprio perché, al contrario di altri territori, è rimasta sostanzialmente uguale a sé stessa e priva di eclatanti novità.

Pur essendo un'espressione tradizionale di cosa nostra che, peraltro, ha operato in stretto contatto con la mafia palermitana guidata dai corleonesi, l'associazione presenta aspetti propri che fanno di essa una organizzazione moderna e, per questi aspetti, più assimilabile alla mafia catanese.

Tradizione e modernità sono, del resto, le caratteristiche che, parallelamente, contraddistinguono il capo della provincia mafiosa di Trapani, il latitante Matteo Messina Denaro.

Si tratta, innanzitutto, di un territorio storicamente caratterizzato da una massiccia presenza della massoneria[18], e dall'accadimento di eventi difficilmente spiegabili solo in termini di criminalità mafiosa[19].

Inoltre, si tratta di un territorio dove non si ricorre all'imposizione indiscriminata del pizzo poiché, spesso, è la stessa imprenditoria ad essere essa stessa mafiosa ovvero socia in affari della mafia. In particolare, il latitante Matteo Messina Denaro, da almeno un ventennio, gestisce l'associazione mafiosa trapanese secondo regole solidaristiche volte all'acquisizione del potere economico nonché del consenso sia degli associati che della società civile. Anche per questo l'imprenditoria non è vessata ma riceve l'aiuto finanziario e il sostegno mafioso offrendo in cambio, sinallagmaticamente, la titolarità di quote delle imprese.

Stando alla quantità e alla qualità dei sequestri, si coglie che gli affari sono in crescita nei settori più moderni, quali quelli del turismo e delle energie alternative, mentre il pizzo, a maggior ragione, rimane confinato nei settori di bassa manovalanza.

Inoltre, a parte i contatti con il mondo della politica che, stando ai provvedimenti giudiziari, possono in ipotesi ritenersi sporadici, ma comunque vi sono, particolarmente significativi appaiono sia i numerosi procedimenti penali sui condizionamenti degli appalti dove si evince l'assoggettamento dei pubblici interessi a quelli particolari dell'associazione mafiosa sia, soprattutto, i diversi scioglimenti delle amministrazioni del trapanese *ex* articolo 143 TUEL (sette enti dal 1992 al 2012) e i molteplici provvedimenti di accesso ispettivo adottati negli anni, sebbene non conclusi con la misura sanzionatoria, fino a giungere, nel giugno 2017, allo scioglimento per infiltrazioni mafiose di Castelvetrano, comune di origine di detto latitante.

[18] Cfr. come già rilevato da questa Commissione nella propria relazione sui rapporti tra la mafia siciliana e calabrese e le obbedienze massoniche.

[19] Cfr. ad esempio, la sentenza emessa, in data 16 maggio 2014, dalla Corte di assise di Trapani, sull'omicidio di Mauro Rostagno, che è stata oggetto di approfondimento da parte di questa Commissione, pur confermando la mano mafiosa del delitto, dà contezza di una pluralità di interessi incrociati sottostanti. Ma si consideri anche la strage alla casermetta di Alkamar del 1976 di cui si è tornato a parlare di recente in seguito alla revisione del processo e all'assoluzione, soltanto nel 2012, dei soggetti allora ingiustamente condannati e alla successiva richiesta di risarcimento avanzata da costoro per l'ingiusta detenzione subita.

Probabilmente anche la modernità degli affari della cosa nostra trapanese, che comporta contatti con interlocutori di profilo diverso rispetto al mafioso tradizionale, ha inciso sul fatto, riferito alla Commissione[20], che Messina Denaro, sebbene capomafia legato al territorio, non abbia sentito la necessità di permanervi stabilmente e di mantenere comunicazioni continue con la base dell'associazione.

A questa mafia imprenditoriale moderna si affianca, però, anche una mafia tradizionale che lo stesso Messina Denaro riesce ad incarnare e ad alimentare, coniugandola con il proprio tratto innovativo[21]. In effetti, anche in questo territorio le operazioni di polizia sono state pressoché costanti, specie per la necessità di giungere alla cattura del latitante. Le relative indagini, che hanno comportato decine di arresti[22], hanno tutte avuto un filo comune: la persistenza di una mafia conservatrice ancora legata alla catena dei pizzini che consente al capo provincia di Trapani di gestire l'associazione mafiosa ancorché assente. I sistemi di comunicazione immediati o moderni, che pure sono stati individuati, hanno riguardato invece rapporti diversi, cioè quelli del latitante con la famiglia che, sebbene sia essa stessa, in parte, *famiglia* mafiosa, gode naturalmente di un canale diretto e più immediato. In tale circuito, vecchi fidati *uomini d'onore* scarcerati ritrovano presto un posto nel sistema di comunicazione del latitante che, non per questo, perde le sue caratteristiche di sicurezza, e comunque, si attivano per mantenere i contatti, per conto del loro capo, tra *famiglie*, *mandamenti* e *province* limitrofe.

Scarsissimo pertanto il numero dei collaboratori di giustizia e, anzi, emblematico è apparso alla Commissione il recente caso del dichiarante Lorenzo Cimarosa, cugino di Matteo Messina Denaro ed unico soggetto di quell'ambito familiare che ha offerto informazioni agli investigatori minando, per la prima volta, l'intangibilità di quella famiglia. La reazione, rispetto a tali dichiarazioni di apertura, da parte di taluni concittadini, fino a giungere, dopo l'improvvisa morte del Cimarosa, avvenuta nel gennaio del 2017, alla profanazione, nel mese di maggio 2017, della sua tomba, riporta indietro di tanti anni, a quella mafia che si riteneva scomparsa.

Dalle audizioni della Direzione distrettuale antimafia di Caltanissetta, competente anche sulla provincia di Enna, e in particolare dalla relazione scritta dall'allora procuratore Sergio Lari, dalle dichiarazioni di quest'ultimo, nonché da quelle del suo successore alla guida della procura,

[20] Cfr. audizioni della dott.ssa Teresa Maria Principato, procuratore aggiunto della Repubblica di Palermo, in data 23 novembre 2016 (Res. Sten. n. 180) e 11 gennaio 2017 (Res. Sten. n. 183).
[21] Ciò si desume, ad esempio, dal testo dei "pizzini" che scriveva a Bernardo Provenzano o dalle posizioni conservatrici da egli assunte in vista del tentativo, nel 2008, di rifondazione della commissione provinciale di cosa nostra in assenza di Totò Riina, di cui si parlerà.
[22] Cfr. audizioni cit. della dott.ssa Teresa Maria Principato, procuratore aggiunto di Palermo.

dott. Amedeo Bertone, viene confermata l'esistenza, ancora, della mafia di *Piddu* Madonia nonché la pacificata convivenza, inizialmente burrascosa, tra cosa nostra e stidda.

Anche qui si segnala la pervasiva presenza della mafia sul territorio, il ricorso alle estorsioni come strumento di predominio, l'infiltrazione nei pubblici appalti, il controllo esercitato su talune amministrazioni comunali e, di converso, l'esecuzione di numerosi provvedimenti di carcerazione per delitti di mafia.

Emerge anche una certa ripresa. Il mandamento di Gela appare in fase espansionistica, coinvolto, come risulta dalle ultime indagini, in traffici in ogni area della Sicilia (da Catania a Palermo a Trapani), in piazze italiane (Roma e Milano), con interessi anche fuori dai confini nazionali (in Nord Africa), e con contatti e relazioni con la mafia delle altre province quasi a creare una sorta di coordinamento.

Accanto ai grandi affari, è tuttavia anche l'aspetto microcriminale che deve far riflettere sulla pericolosità di quella zona e sulle sue potenzialità criminali. La Commissione ha appreso dal procuratore della Repubblica di Gela[23] che in quel territorio si verificano «più che quotidianamente» incendi di autovetture, fino a registrare, nell'ultimo anno, «circa 600 episodi delittuosi di questo genere, quindi circa un episodio o quasi due al giorno sul territorio gelese. L'altra notte, cinque autovetture sono state incendiate nell'arco di quattro ore». Episodi questi che si affiancano ad un'altra forma di ricorrente intimidazione, quella degli «spari contro esercizi commerciali in orari notturni o contro portoni di abitazioni private». Di converso, le vittime, che non sono soltanto commercianti e imprenditori ma anche appartenenti al mondo delle professioni, non collaborano, "scatta il famoso muro di omertà". In sostanza, un controllo militare del territorio, una vessazione a tappeto che ancora genera timore e senso di sopraffazione nella popolazione. Un fatto ancora più allarmante è, inoltre, quello che il territorio di Gela, secondo le dichiarazioni del procuratore, rappresenta una sorta di laboratorio della delinquenza giovanile che si risolve in costanti fenomeni di violenza tanto che "la consistenza quantitativa delle notizie di reato per lesioni personali dolose è, in totale, di circa una lesione personale dolosa al giorno".

Pure la arroccata provincia di Enna, che respira più l'aria catanese che quella nissena, dà segni di una particolare crescita criminale. Ed invero, se il procuratore di Caltanissetta, Amedeo Bertone[24], dava contezza di collegamenti con ambienti della criminalità organizzata catanese, di efferati omicidi consumati in quel territorio, di atti vandalici, in taluni comuni dell'ennese, in danno di amministratori locali e forze dell'ordine e, da ultimo, dell'uccisione a Pietraperzia, nell'ottobre

[23] Cfr. audizione del dott. Ferdinando Asaro, procuratore della Repubblica di Gela, missione ad Agrigento del 15 novembre 2016.
[24] Cfr. audizione resa nella missione ad Enna del 16 novembre 2016.

2016, di un noto avvocato che aveva appena acquistato un importante fondo agricolo, a sua volta, il procuratore della Repubblica di Enna, il dott. Massimo Palmeri[25], riferiva di rilevantissime indagini che evidenziavano "cointeressenze tra reati comuni e delinquenza organizzata in un ampio filone di indagine che riguarda le truffe AGEA, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura dei contributi forniti dall'Unione europea, che opera in sede locale con i Centri di assistenza agricola, ai quali vanno presentate per essere istruite le domande per ottenere i contributi (..). Agricoltori ed esponenti della malavita organizzata hanno avuto quindi tutto l'interesse ad apparire nella disponibilità di terreni".

Si descriveva, dunque, un contesto collegato al crescente e ampio fenomeno della cosiddetta mafia dei Nebrodi (che coinvolge i territori di Enna, Messina e Catania), di cui si tratterà più avanti, che assume dimensioni sempre più imponenti e riguarda un lucroso sistema di speculazione.

Se si passa alla provincia di Messina, un tempo considerata zona in cui le varie mafie catanesi e calabresi transitavano ma non si fermavano, invece, secondo gli accertamenti della Commissione, pare meno innocua di come era stata rappresentata nel passato.

Il dott. Guido Lo Forte, allora procuratore della Repubblica di Messina, sentito il 27 ottobre 2014, infatti, offriva una prospettiva che portava a rivalutare la cosa nostra della provincia messinese come una mafia autoctona e strutturata e a comprendere le rilevanti trasformazioni avvenute nel capoluogo.

Spiegava, innanzitutto, che "nel passato si alimentò una tendenza leggermente fuorviante (..), nel senso di indurre l'opinione che la provincia di Messina come tale non fosse produttiva di una criminalità organizzata strutturale autoctona, ma fosse, piuttosto, il terreno di passaggio e di influenza di altre criminalità organizzate come quella calabrese o quella catanese. Tuttavia così non era e così non è. In effetti, le indagini degli ultimi anni hanno evidenziato, in sintesi, che la provincia di Messina ha una sua criminalità organizzata di tipo mafioso strutturata (quando dico 'strutturata' intendo con controllo sistematico del territorio e organizzazione gerarchica tendenzialmente piramidale) (...). Inoltre, questa provincia dialoga secondo le regole tradizionali di cosa nostra, a pari livello con le altre province".

Tale mafia strutturata, inoltre, almeno nell'ultimo decennio, ha installato il suo epicentro di comando nella città di Barcellona Pozzo di Gotto (prima era invece a Mistretta) che, sebbene colpita da numerosi arresti, rimane attualmente la roccaforte della cosa nostra tradizionale (come più di recente dimostrato dagli arresti eseguiti in tale contesto dalla procura di Messina, ora guidata dal dott. Maurizio de Lucia).

[25] Cfr. audizione resa nella missione ad Enna del 16 novembre 2016.

Particolarmente interessante, appare la situazione della città di Messina che, secondo, il procuratore Lo Forte, "fa un po' eccezione nel senso che, per motivi storici, (...) è rimasta per un certo periodo zona franca perché i ricorrenti disegni ora di cosa nostra palermitana, ora della 'ndrangheta di insediarsi a Messina (...) non ebbero esito. Quindi, si è sviluppata una criminalità organizzata che, a differenza di quella barcellonese, non è organicamente inserita in quello che definiamo 'cosa nostra', anche se ne svolge tutte le attività (...). Questa criminalità (...) è molto simile a quella che era la realtà criminale di Catania prima dell'insediamento di una famiglia di cosa nostra a opera di Giuseppe Calderone. (..) Anche lì c'erano gruppi criminali territoriali organizzati che non erano cosa nostra. Poi, a metà degli anni Settanta si è insediata la famiglia di cosa nostra – quindi a Catania c'è, mentre a Messina non si è insediata – ma anche dopo questo insediamento cosa nostra non ha totalizzato il controllo della realtà catanese perché ha continuato a coesistere con diversi gruppi criminali che non appartengono a cosa nostra e che nel panorama criminale sono, talvolta, più noti e più famosi della stessa cosa nostra. Quindi, a Messina c'è stata e continua registrarsi una sorta di evoluzione simile a quella dei gruppi criminali catanesi, che, però, ha avuto notevoli progressi".

Si è evidenziata, dunque, una certa tendenza alla modernità della mafia messinese "nel senso che negli ultimi anni si è passati (...) dalla mera predazione del territorio basato sulle estorsioni e sul controllo del traffico di stupefacenti al riciclaggio del denaro, sotto forma di creazione di un'imprenditoria mafiosa. Abbiamo, quindi, il mafioso che fa direttamente l'imprenditore e non più il mafioso collegato con l'imprenditore (...) e la tendenza a investire il denaro non più nei tradizionali acquisti immobiliari, ma in forme di attività commerciale, imprenditoriale e così via".

Per questo motivo la cosa nostra barcellonese "non ha proiettato direttamente i suoi uomini d'onore nel territorio messinese, bensì i suoi imprenditori. Questo attualizza un fenomeno antico. (...) Quando cosa nostra palermitana (e in misura minore la 'ndrangheta) a un certo punto, anziché perseguire l'obiettivo che le avrebbe creato dei problemi sia con Catania sia con Reggio Calabria di insediare una sua famiglia mafiosa direttamente qui, ha preferito esportare a Messina non uomini d'onore, ma la borghesia mafiosa per fare affari".

Concludeva, quindi, il procuratore, che l'inclinazione della mafia messinese e della città di Messina "è quella a farsi imprenditori. Infatti, quasi tutti i collaboratori che abbiamo avuto prima facevano i piccoli o medi imprenditori. I vertici dell'organizzazione mafiosa barcellonese (...) erano tutti imprenditori anche medio-grandi in tutti i settori. Insomma, la vocazione all'imprenditoria è una caratteristica tipica della provincia di Messina, per cui studiando bene gli imprenditori si arriva anche ad altro".

A ciò si aggiunga, come si accennava, che negli ultimi tempi anche nel territorio messinese opera, quale espressione di cosa nostra, la cosiddetta mafia dei Nebrodi che potrebbe apparire una mafia rurale dei pascoli in controtendenza rispetto alla finora descritta evoluzione imprenditoriale. In realtà, essa ha ben poco di antico se non nei metodi. Si sta facendo luce, infatti, su un fenomeno sempre più cruento che conta, anche nei territori di Catania ed Enna, numerosi gravi episodi di violenza, minaccia, danneggiamento, ma anche attentati e omicidi, con l'obiettivo di entrare in possesso dei fondi agricoli dell'area e di ottenere gli ingenti contributi economici concessi dall'Europa.

Si tratta di un campo molto remunerativo, per questo oggetto di svariati interessi criminali, al cui ambito la stampa ha ricondotto anche il preoccupante, anche per le sue modalità, attentato del 17 maggio 2016 a Giuseppe Antoci, presidente del Parco dei Nebrodi, oggetto di indagini in corso, bloccato da un commando armato mentre viaggiava a bordo della sua auto sulla statale che collega San Fratello a Cesarò, forse perché promotore di un protocollo che ha dato luogo alla revoca dei contributi per migliaia di ettari di terreni ricadenti nelle aree di riserva naturale del Parco dei Nebrodi.

Una situazione estremamente interessante si registra nella Sicilia orientale, storicamente zona di influenza delle *famiglie* Santapaola-Ercolano di Catania. Nonostante il capo Benedetto Santapaola - ormai ottantenne - sia in carcere dagli anni immediatamente successivi alle stragi, la cosa nostra catanese continua a rivelarsi la mafia imprenditoriale per eccellenza.

Considerata una mafia inferiore rispetto a quella palermitana, al contrario, si è rivelata più capace di infiltrarsi nel tessuto economico e politico rispetto alle altre fazioni siciliane di cosa nostra.

Chiara, sul punto, è l'analisi del dott. Giovanni Salvi, allora procuratore della Repubblica di Catania, secondo il quale "Catania in qualche maniera possa dirsi un luogo dove si è sperimentato in passato quello che poi oggi vediamo diffondersi anche altrove, cioè un legame tra alcuni settori dell'imprenditoria e alcuni settori della politica e organizzazioni criminali, nelle quali il rapporto è diverso rispetto a quello che conosciamo, per esempio, a Palermo"[26].

Precisava, al riguardo, anche che "Catania è stato, negli anni, un laboratorio di nuove forme di criminalità organizzata (...). I capi di cosa nostra palermitana sono i mafiosi 'con la coppola'. A Catania i capi di cosa nostra non sono gli imprenditori collusi o che chiamiamo mafiosi, ma sono imprenditori. Sono i Santapaola, i Mangion, gli Ercolano. Questo avrà un significato. Questa non è una cosa nostra più debole. Santapaola uccide o fa uccidere. (…). È una mafia imprenditrice, ma

[26] Cfr. audizione del 15 gennaio 2015, res. sten. n. 77.

spara. Adesso ci ritroviamo tutto questo con una maggiore difficoltà di distinguere il bianco dal nero, con una zona grigia più vasta".

Di pari passo, nella relazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per l'anno 2016, si dava atto, altresì, della compenetrazione di questa mafia imprenditoriale con "taluni esponenti politici ed amministratori locali, come emerso in vari processi in cui sono stati accertati episodi di patto di scambio politico mafioso e il condizionamento di competizioni elettorali da parte dei sodalizi criminali, che hanno procurato pacchetti di voti consistenti a candidati che ne facevano richiesta e quale contropartita hanno ottenuto l'aggiudicazione di pubblici appalti in favore di imprese colluse o infiltrate dalle stesse cosche".

Anche in questi territori si registra l'espansione di interesse verso nuovi settori, quali quelli dell'accoglienza dei migranti, quelli del - sempre in crescita - mercato ortofrutticolo del ragusano e quelli delle sovvenzioni della comunità europea.

Il fatto, inoltre, segnalato dal procuratore Salvi, che anche questa mafia "spara" veniva ulteriormente avvalorato dalle sue dichiarazioni rese sia il 24 marzo 2014, nel corso della missione a Catania, sia durante l'audizione del 15 gennaio 2015, in cui riferiva di gravi e recenti episodi omicidiari nel Calatino e a Biancavilla, ma anche a Vittoria, evidenziando, peraltro, che e "a Librino è stato recentemente sequestrato uno dei più potenti arsenali nella storia recente delle organizzazioni criminali: vi erano vari kalashnikov, varie mitragliette di immediata portabilità, una ventina di pistole nuove di zecca e alcuni fucili a pompa".

Lo stato attuale e le prospettive di cosa nostra

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati, come è noto, da una percezione diffusa di avanzamento criminale della 'ndrangheta, definita ormai l'associazione mafiosa italiana più pericolosa, a cui ha corrisposto, di converso, nel sentire comune, una valutazione della mafia siciliana quale quella di un'organizzazione che, ferita e decimata dall'azione repressiva dello Stato, vive inabissata e, comunque, stenta a sopravvivere. Si muoverebbe, dunque, in un ristretto circuito in cui *uomini d'onore* sempre meno autorevoli si limitano alla realizzazione di delitti di second'ordine per far fronte ai bisogni essenziali dell'associazione, senza né capacità né mire espansionistiche che possano riportare cosa nostra alla potenza del passato.

Il quadro complessivo che emerge dai lavori della Commissione impone, tuttavia, un altro genere di riflessioni, certamente non di natura allarmistica, ma che tendono a puntualizzare alcuni

passaggi, talora superficiali, della lettura quasi trionfalistica spesso offerta nelle riflessioni sullo "stato di salute" della mafia siciliana.

Deve preliminarmente e doverosamente darsi atto, prima di ogni altra considerazione, dell'incessante impegno della magistratura e delle forze dell'ordine le quali, nel corso del tempo, si sono instancabilmente profuse per arginare la potenzialità di cosa nostra, ottenendo, in tal senso, risultati così importanti tanto da porre oggi, appunto, la questione della sopravvivenza della mafia.

Indubbiamente, tale organizzazione criminale, ha subìto alcuni cambiamenti epocali che hanno inciso sulla sua connotazione di mafia eversiva che sfidava il sistema democratico e che, di conseguenza, si avvaleva di forme di efferata violenza dinamitarda e indiscriminata.

E' certamente scomparsa, dalla fine del 1994 e fino a questo momento, la mafia stragista di area corleonese che, con una progressiva *escalation*, giunse ad essere la protagonista, ma non da sola, di una stagione di terrorismo politico-mafioso.

Del resto, gli attori di quell'epoca, almeno quelli individuati dalla parte mafiosa, sono stati tratti in arresto, compresi quanti svolsero funzioni di promozione della strategia sanguinaria, quali Riina e Provenzano che, anzi, sono recentemente deceduti.

In *status libertatis* è rimasto soltanto Matteo Messina Denaro al quale, tuttavia, al di là di aspetti di natura formale mafiosa, non viene riconosciuto l'interesse a intraprendere nuove campagne di violenza essendosi dedicato, invece, oltre che a garantirsi la latitanza, alla pacifica gestione di imperi economici.

In ogni caso, non sono stati finora registrati episodi significativi che lascino presagire né la volontà né la capacità di cosa nostra di un ritorno alla guerra alle istituzioni democratiche, fermo restando, ovviamente, che, trattandosi di un'organizzazione segreta, peraltro soggetta a continue trasformazioni, è impossibile effettuare qualunque genere di prognosi in termini di assoluta affidabilità.

A parte, dunque, questo straordinario risultato su cui ormai converge la gran parte delle opinioni, un altro cambiamento che si ritiene provato è quello secondo cui, nel periodo successivo alle stragi e all'arresto, nel 1993, di Totò Riina, cosa nostra abbia optato per la cosiddetta "strategia della sommersione". In sostanza, l'associazione mafiosa, dopo avere patito pesantemente la mano ferma dello Stato con tutte le relative conseguenze in termini di detenzione, anche in regime di 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, e di sequestri di patrimoni, avrebbe preferito, sotto la guida di Provenzano, rimasto libero fino all'11 aprile 2006, agire sottotraccia rendendosi quasi invisibile sì da non suscitare allarme sociale e da sfuggire alla morsa delle investigazioni.

Bisogna tuttavia riflettere sul significato della ipotizzata "sommersione" che potrebbe erroneamente evocare un cambiamento strutturale di cosa nostra.

Innanzitutto va sottolineato che la "sommersione" era una strada necessitata non potendo la mafia, in quel momento, secondo le proprie regole, compiere azioni straordinarie di violenza che non fossero già state deliberate dal Riina quale capo formale dell'associazione mafiosa o che, comunque, richiedessero la delibera delle commissioni - provinciali o regionale - di cosa nostra, rimaste inattive per lo stato di detenzione del suddetto corleonese.

Invero, durante il periodo della sua lunga reggenza, Provenzano, così come ricostruibile anche attraverso i pizzini sequestrati nel suo covo di Montagna dei cavalli di Corleone, non aveva il potere formale di assumere un tal genere di decisioni. Basti ricordare la questione del ritorno dei cosiddetti "scappati", rispetto alla quale lo stesso Provenzano dichiarava di non essere in grado di adottare da solo eventuali determinazioni diverse rispetto a quelle originariamente assunte sotto la direzione del Riina. D'altra parte, che la regola fosse questa veniva più tardi confermato da una serie di intercettazioni registrate nel 2008, nell'ambito della nota operazione "Perseo" della direzione distrettuale antimafia di Palermo, in cui i vari capi *mandamento* del palermitano, da un lato, ricordavano che, in ossequio ai precetti di cosa nostra, *Binu* Provenzano, durante la sua reggenza e prima della sua cattura, si limitava formalmente ad esprimere consigli più che ordini, e dall'altro, evidenziavano che non era possibile procedere alla rifondazione della commissione provinciale di cosa nostra non potendo conoscere le determinazioni del capo Riina ristretto in regime di 41-*bis*.

Alla questione formale va aggiunto che, in ogni caso, nel periodo post-stragi, l'interesse dell'associazione mafiosa palermitana non era più quello della guerra allo Stato che, non solo non aveva prodotto, almeno per la popolazione di cosa nostra, i risultati sperati, ma aveva causato, all'organizzazione e ai suoi singoli aderenti, danni incommensurabili.

Allora, stando alle inchieste giudiziarie di quegli anni che continuavano a dimostrare comunque l'operatività affaristica dell'associazione mafiosa, ma anche il ricorso alla violenza, omicidi compresi, quando ciò si rendeva necessario, deve affermarsi che la "sommersione" non era né invisibilità né mutamento fisionomico di cosa nostra, ma semmai un ritorno al passato, a ciò che essa era prima dell'avvento *corleonese*, riappropriandosi dei suoi ambiti tradizionali.

Lo storico Salvatore Lupo ha efficacemente evidenziato alla Commissione che "in prospettiva storica, questa vicenda cosiddetta corleonese sembrerà un'enclave, perché la mafia è nascosta di sua natura, la mafia si nasconde nelle pieghe delle relazioni sociali, e si è inflitta da sola la più grossa sconfitta in quanto non ha più reso possibile che qualcuno dicesse che la mafia non esiste, perché la mafia si è palesata da sé nella sua esistenza indubitabile"[27].

[27] Cfr. audizione del 1° dicembre 2015, res. sten. n. 124.

Forse è proprio ad opera dello stesso Provenzano che finisce, dunque, la lunga epoca *corleonese* di cosa nostra per ritornare a quella della tradizionale convivenza con lo Stato.

Un altro rilevante, ma successivo, cambiamento della mafia siciliana è quello dell'assenza, a partire dall'11 aprile del 2006, di un vertice unitario. Con la cattura di Bernardo Provenzano, cosa nostra rimane senza un capo libero, universalmente riconosciuto, mentre i tentativi espansionisti del latitante Salvatore Lo Piccolo, qualora avessero mai potuto dar luogo ad una sua ascesa nella gerarchia mafiosa complessiva, vennero comunque stroncati il 5 novembre del 2007 con il suo arresto.

L'assenza di un capo attivo si è tradotta, ovviamente, anche in assenza di strategia unitaria e, dunque, di crescita delle potenzialità criminali.

A ciò ha altresì corrisposto, grazie ai continui arresti, un generale abbassamento del livello degli *uomini d'onore* spesso posti a capo di *famiglie* o *mandamenti* come scelta obbligata, in assenza di figure di esperienza e di rilievo.

Tutto questo, tuttavia, non può leggersi in termini ottimistici di decadimento assoluto di cosa nostra, minata tanto al vertice che alla base, dato che le indagini giudiziarie dimostrano il contrario.

Con una certa frequenza vengono eseguite, in tutti i distretti siciliani, misure cautelari per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e per i relativi reati-fine, quali le estorsioni che, essendo di norma indirizzate a commercianti e accompagnate da danneggiamenti e atti intimidatori, continuano a manifestare, sui territori, la presenza invasiva e condizionante della mafia. Al contempo, la continua esecuzione di sequestri patrimoniali, in sede penale o di prevenzione, testimonia, a sua volta, che cosa nostra ha proseguito, comunque, nella sua attività di arricchimento.

Inoltre, e soprattutto, l'elevato numero di scioglimenti di comuni siciliani per infiltrazione mafiosa, ma anche di amministrazioni *ex* articolo 34 del codice antimafia (che hanno riguardato banche e società di rilevante interesse), comprovano, qualora ve ne fosse bisogno dopo che due presidenti della Regione siciliana hanno subìto processi per fatti di mafia, che è proseguita imperterrita l'attività propria dell'associazione mafiosa di infiltrazione nei settori della pubblica amministrazione, della politica, dell'economia.

L'assenza di un vertice unitario e di una base autorevole probabilmente ha fatto sì che cosa nostra non fosse più un interlocutore tale da potere dialogare, alla pari, con la politica. Tuttavia, il controllo delle amministrazioni comunali è proprio quello che consente, attraverso gli appalti di piccola o media entità e quelli in via d'urgenza, di rimpinguare non solo le casse ma anche le mire di supremazia dell'associazione mafiosa.

Né può dirsi che l'attuale cosa nostra abbia rinunciato tanto all'idea di ricostituire i suoi organi deliberativi quanto alla sua vocazione violenta. Come si accennava, alla fine del 2008 i capi *mandamento* del palermitano davano luogo ad una serie di riunioni per ricostituire la commissione provinciale di cosa nostra anche perché ciò, come affermavano testualmente mentre erano intercettati, avrebbe consentito loro di ritornare a fare le "cose gravi". Progetto questo che, insieme ad altri tentativi di ridarsi organi di vertice, registrati dalle forze dell'ordine negli anni successivi, venne interrotto a causa dell'arresto dei soggetti coinvolti.

Se da quanto finora evidenziato emerge un'associazione dinamica ma in crisi come organismo unitario, devono tuttavia considerarsi anche i punti di forza sui quali cosa nostra riesce ancora a contare.

Nell'affrontare questa analisi non bisogna dimenticare, innanzitutto, che già più di mezzo secolo fa, subito dopo la strage di Ciaculli, nel giugno del 1963, la mafia era stata data per sconfitta, ed anzi alcuni stessi *uomini d'onore* avevano proposto di sciogliere per sempre l'organizzazione, ma che, soltanto qualche anno dopo, iniziò l'inarrestabile scalata dei *corleonesi*. E' vero che il panorama generale di oggi è profondamente mutato, tanto nella società che nel sistema di prevenzione e repressione, ma non bisogna sottovalutare che ci si trova di fronte comunque ad una associazione criminale segreta con più di due secoli di storia.

Deve dunque considerarsi, in primo luogo, che la mafia siciliana è un'organizzazione fondata su regole precise che le consentono di superare i momenti difficili e di sopravvivere anche in assenza dei vertici. Così si afferma, in proposito, nella relazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per l'anno 2016: "L'organizzazione mafiosa continua in questa fase storica particolare a fare ricorso al suo patrimonio 'costituzionale' e, dunque, alle regole circa la propria struttura tradizionale di governo che - anche a prescindere dalla presenza sul territorio di capi liberi muniti di particolare carisma - le consente di affrontare e, purtroppo spesso, di superare momenti di crisi quale quello che indubbiamente sta ora attraversando. Va ribadito ancora una volta anche in questa sede come cosa nostra appaia dotata di una sorta di 'costituzione formale' e di una sua 'costituzione materiale'. In alcuni momenti storici ha contato di più la sua costituzione materiale, nel senso che il governo dell'organizzazione è stato retto secondo le scelte dei capi ed a prescindere dal rispetto delle regole. Nel momento in cui l'azione investigativa dello Stato ha portato alla cattura di tali capi, se la cosiddetta costituzione materiale dell'organizzazione è entrata in crisi, la costituzione formale di cosa nostra ha ripreso importanza e tutt'ora consente alla struttura di sopravvivere anche in assenza di importanti capi riconosciuti in stato di libertà".

Altro punto di forza, segnalato alla Commissione dalle autorità giudiziarie che indagano sul fenomeno, è che l'associazione mafiosa ha dimostrato, negli ultimi anni, una impressionante

"capacità di rigenerazione"[28], nel senso che, ai continui arresti di mafiosi di ogni livello, l'organizzazione criminale ha puntualmente risposto con la sostituzione immediata del sodale detenuto, dimostrando così non solo una operatività incessante ma anche di potere contare su un numero, sempre vasto, di affiliati talvolta, peraltro, di strato culturale medio-alto.

Anche per questo, nonostante tutto, la mafia, come visto nelle pagine precedenti, ha mantenuto il controllo del territorio nelle città e nei paesi siciliani, gode ancora di ampio consenso ed esercita tuttora largamente la sua capacità di intimidazione alla quale ancora corrisponde, di converso, il silenzio delle vittime.

Il mutamento di livello degli attuali *uomini d'onore*, meno esperti e meno carismatici rispetto a quelli del passato, a sua volta, può essere letto in un'altra ottica. Il procuratore Lo Voi affermava, infatti, che: "è vero che cosa nostra ha subìto dei colpi rilevanti nel corso degli ultimi due decenni, ma è altrettanto vero che registriamo quotidianamente la sua capacità di autorigenerazione, che magari non raggiunge più i livelli qualitativi rappresentati dagli importanti *uomini d'onore* di una volta, ma che non per questo cessano di essere pericolosi o sono meno pericolosi; anzi, in mancanza di un rigido controllo nella procedura di selezione degli *uomini d'onore* e degli affiliati alla mafia, rischiano di essere addirittura più pericolosi. Bisogna quindi stare attenti ai momenti di apparente silenzio sotto il profilo della sicurezza in generale, che riguardi gli uomini delle istituzioni come i semplici cittadini vittime delle varie attività illecite tipiche di cosa nostra"[29].

Sempre a proposito dello spessore dei mafiosi siciliani, deve anche considerarsi con molta attenzione ciò che di cosa nostra ancora non si conosce.

Bisognerebbe comprendere che fine abbiano fatto quei rapporti e quegli interlocutori della stagione dei delitti politico-mafiosi. Sarebbe, infatti, molto importante sapere se quei complici eccellenti ci siano ancora e con chi si confrontino; se interloquissero allora, direttamente o indirettamente, con i *viddani*, sicché, dopo l'uscita di scena di questi ultimi, i pregressi rapporti siano caduti nel nulla, o se ci fosse un sistema di contatto ad un livello diverso che tuttora è capace di funzionare.

Occorre inoltre domandarsi che fine abbiano fatto quegli ingenti patrimoni che la vecchia mafia era riuscita ad accumulare e che non sono stati ancora del tutto individuati.

Per fare un mero esempio, le indagini volte alla cattura di Provenzano hanno dimostrato che questi, insieme agli altri due storici *corleonesi*, Leoluca Bagarella e Salvatore Riina, avevano acquistato beni, negli anni Settanta, che spaziavano nei settori turistici e farmaceutici oltre quelli, più tradizionali, dell'edilizia. Si ricorderà che al latitante Provenzano venivano inviati i ritagli dei

[28] Cfr. audizione del 4 novembre 2015, res. sten. n. 121.
[29] Cfr. audizione cit. del 4 novembre 2015.

giornali contenenti l'andamento delle borse e che, negli anni '90, secondo quanto appreso dalle intercettazioni, la alienazione di un ignoto immobile dei tre *corleonesi* avrebbe comportato, soltanto per gli oneri notarili, una spesa per oltre 200 milioni di lire. Oppure, si consideri il cosiddetto tesoro di Ciancimino, solo in parte ricostruito, i cui proventi sono stati investiti nel territorio nazionale ma, soprattutto, all'estero. Si pensi, ancora, al più giovane Matteo Messina Denaro inserito nelle catene di distribuzione alimentare e, più di recente, nel sistema delle energie alternative.

Occorre pertanto chiedersi se, accanto alla manovalanza mafiosa che si accontenta degli spiccioli o solo dell'onore dell'appartenenza, vi sia ancora, come del resto è sempre avvenuto, un grado superiore, una *élite* mafiosa che gestisce questi enormi e sconosciuti patrimoni che, ripuliti nel tempo da investimenti su investimenti, hanno prodotto, nel frattempo, posti di lavoro e, dunque, consenso, e, soprattutto, legami con il mondo delle professioni, della politica, della grande imprenditoria e, dunque, l'ingresso a pieno titolo nel sistema democratico.

Una tale riflessione si rivela ancora più opportuna se si guarda al contesto della mafia trapanese, catanese, messinese, dove il connubio con l'imprenditoria ha finito per rendere la stessa cosa nostra imprenditrice, e al modo di essere capo di Matteo Messina Denaro, esempio di modello evolutivo in cui i vertici si allontanano dagli affari della base per avvicinarsi a quelli dell'apice.

Altro elemento di forza dell'associazione mafiosa siciliana è attualmente rappresentata proprio dalla morte di Totò Riina e dalla definitiva chiusura dell'ingombrante stagione *corleonese*. Cosa nostra, cioè è libera di ridarsi un organismo decisionale centrale, e quindi una strategia comune, finora ostacolata dall'esistenza di un capo che, ristretto al 41-*bis*, né poteva comandare né poteva essere sostituito.

In questo peculiare contesto si considerino anche sia la recente scarcerazione di soggetti di particolare spessore e storia criminale sia il rientro, a Palermo, dei cosiddetti "scappati", cioè i sopravvissuti dell'aristocrazia mafiosa alla guerra di mafia dei primi anni Ottanta, che possono vantare importanti legami dall'altra parte dell'Atlantico.

Non si dimentichi inoltre la coesistenza delle due anime di cosa nostra. Innanzitutto, quella conservatrice dei paesi della provincia che assicurano la forza della tradizione (e, del resto, il primo tentativo di rifondare la commissione provinciale veniva mediato proprio dagli *uomini d'onore* di Bagheria e di Corleone). Inoltre, quella più "moderna", delle città come Catania, Trapani e Messina che rappresentano un modello più avanzato in linea con le mafie moderne. Due anime, dunque, che consentono il ritorno al rassicurante e solido passato per stare al passo con il futuro.

Certamente qualunque cosa accadrà è e sarà una cosa nostra diversa da quella che abbiamo conosciuto negli ulti decenni.

3.2 'NDRANGHETA

Premessa

La Commissione, fin dal suo insediamento, ha dedicato specifica attenzione alle dinamiche che caratterizzano l'evoluzione della 'ndrangheta sia in Calabria che nelle altre regioni d'Italia, nonché all'estero. Non a caso, le prime sedute plenarie della Commissione si sono svolte a Reggio Calabria dal 9 al 10 dicembre 2013, dando inizio a un intenso programma di periodiche audizioni (in missione e in sede) con i vertici delle autorità giudiziarie e delle forze dell'ordine dei distretti di Reggio Calabria e Catanzaro[30]. Ma gli approfondimenti si sono sviluppati anche nel corso delle missioni svolte nelle regioni dove la 'ndrangheta si è insediata e all'estero[31].

La Commissione ha potuto registrare, anche alla luce delle imponenti attività d'indagine degli ultimi anni, il profondo radicamento, la potenza finanziaria delle cosche calabresi e la loro capacità di essere anti-Stato senza sfidarlo apertamente, ma infiltrandosi nei suoi gangli vitali.

La consapevolezza della forza e della pericolosità della 'ndrangheta è comunque un dato recente. Per molto tempo è stata descritta come mafia secondaria, subalterna e arretrata. Questa immagine deformata ha proiettato un cono d'ombra che le ha permesso di crescere e di espandersi sotto traccia, oltre i confini della Calabria[32].

L'ascesa criminale della 'ndrangheta, di cui si sono in parte già analizzate le ragioni all'inizio di questa relazione, avviene dopo le stragi di Falcone e Borsellino, quando, sfruttando le difficoltà di cosa nostra, divenuta il bersaglio principale delle attività di contrasto dello Stato, le cosche calabresi investono i profitti dei sequestri di persona nella droga, inviando i loro uomini in Sudamerica. La 'ndrangheta diventa il principale broker del traffico internazionale degli stupefacenti, che in quel periodo stava realizzando il passaggio dall'eroina alla cocaina, e conquista un rapporto privilegiato con i grandi fornitori centro e sudamericani grazie alla sua affidabilità economica, all'assenza fino a tempi recenti[33] di collaboratori di giustizia di un certo spessore che

[30] Missioni a Vibo Valentia 8 aprile 2014; a Reggio Calabria, 28-29 aprile 2014, 31 marzo - 1° aprile 2016; a Catanzaro 23 febbraio, 2015; a Cosenza 26 e 27 ottobre 2015.

[31] Per l'elenco completo delle audizioni e delle missioni si vedano gli allegati 1, 3 e 4.

[32] Al riguardo si veda altresì quanto osservato dal procuratore distrettuale di Roma, Giuseppe Pignatone, già procuratore distrettuale di Reggio Calabria: "Un ruolo preminente che la 'ndrangheta ha conquistato proprio grazie a quelle caratteristiche che cosa nostra non ha più saputo garantire, a cominciare dall'assoluta affidabilità economica e dalla sicurezza, per l'assenza di 'traditori', ovvero di collaboratori di giustizia di un certo spessore... La ndrangheta ha una storia secolare e non è certo una novità degli ultimi anni. Mi pare tuttavia che tutti concordino sul fatto che le cosche calabresi abbiano soppiantato Cosa Nostra quale principale broker nel traffico mondiale degli stupefacenti, nel rapporto privilegiato con i grandi fornitori sudamericani e messicani di cocaina, rafforzando ulteriormente il ruolo significativo che già, peraltro, ricopriva". La citazione è tratta da "La fine di un'epoca", in Diritto penale contemporaneo, 2017.

[33] Le recenti inchieste della DDA di Reggio Calabria si sono avvalse di collaboratori che hanno dato, negli ultimi anni, un contributo decisivo nella ricostruzione della struttura della ndrangheta e sulle vicende oggetto dei procedimenti penali e che hanno consentito di ricostruire struttura, nomenclatura, competenze, gradi e mansioni della ndrangheta Si pensi ad esempio a Paolo Iannò, Giuseppe Costa, Consolato Villani, Belnome Antonino, oltre a Roberto Moio, Nino

invece ora cominciano a fornire importanti elementi investigativi, e a un rapporto con gli uomini delle istituzioni decisamente meno conflittuale, rispetto alla mafia dei corleonesi[34].

La struttura unitaria della 'ndrangheta

La 'ndrangheta è il fenomeno criminale che, negli ultimi anni, ha maggiormente occupato le cronache giudiziarie, su cui gli inquirenti hanno svolto un'attività più penetrante, dirompente per certi aspetti, portando al vaglio dei giudici una ricostruzione sistematica del fenomeno.

È possibile affermare che l'ultimo decennio ci consegna una migliore conoscenza della struttura e delle sue caratteristiche, tanto che solo nel 2010 il termine 'ndrangheta ha avuto riconoscimento legislativo nel testo dell'articolo 416-*bis* del codice penale[35] e questo fenomeno criminale è emerso dal contenitore generale e indistinto delle altre organizzazioni, acquisendo rilievo autonomo.

Nel 2014 e nel 2016 le sentenze della Cassazione hanno quindi messo il sigillo sui procedimenti delle procure di Reggio Calabria e di Milano "Crimine" e "Infinito", confermando le ipotesi investigative sulla struttura unitaria, il *modus operandi* e le strategie di espansione della 'ndrangheta[36]. Già in passato diversi elementi emersi da indagini condotte dalla procura di Reggio

---

Fiume e altri, tutti collaboratori di accertata ed elevata caratura criminale la cui attendibilità è stata riconosciuta da plurime sentenze definitive.

[34] Seduta del 14 aprile 2014, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica di Reggio Calabria, Nicola Gratteri, Res. sten. n. 27: "Antonio Macrì era il capo di Siderno, che discuteva alla pari con cosa nostra americana. Totò Riina veniva a trovarlo in Calabria vestito da prete. Totò Riina veniva ad Africo a trovare don Stilo vestito da prete. Brusca, quello che ha schiacciato il telecomando, veniva in Calabria a trovare don Stilo per chiedere raccomandazioni per aggiustare i processi in Cassazione. Questa era la 'ndrangheta di allora, che nessuno ha capito e che tutti hanno sottovalutato, considerandola una mafia stracciona. La filosofia della 'ndrangheta è sempre stata quella di presentarsi come una mafia contadina, che cercava sempre l'abbraccio con gli uomini delle istituzioni e mai lo scontro".

[35] Art. 6, co. 2, del decreto legge n. 4 del 2010, convertito, con modificazioni, dalle legge 31 marzo 2010, n. 50.

[36] L'esistenza della struttura criminale denominata "Lombardia" e l'accertamento di una struttura unitaria e verticalizzata è stata definitivamente accertata dalla Corte di cassazione – sezione VI - con la sentenza del 6 giugno 2014 che ha confermato le condanne pronunciate nel procedimento "Infinito-Crimine" dal GUP in data 19 novembre 2011 e dalla Corte d'appello di Milano. Sulla base della motivazione può affermarsi che: la 'ndrangheta in Lombardia è organizzata in una pluralità di "locali", i quali fanno riferimento ad un organismo di coordinamento denominato "la Lombardia", in cui hanno rivestito un ruolo di vertice, nel corso del tempo, Barranca Cosimo fino al 15.08.2007, Novella Carmelo dal 15.08.2007 al 14.07.2008 (data del suo assassinio ad opera di Belnome Antonino, divenuto collaboratore di giustizia), Zappia Pasquale dal 31.08.2009; è stata accertata con autorità di cosa giudicata la presenza in Lombardia dei seguenti "locali": Bollate, Cormano, Milano, Pavia, Corsico, Mariano Comense, Seregno-Giussano, Desio, Rho, Pioltello, Legnano, Erba, Bresso, Limbiate, Canzo e Solaro; la 'ndrangheta è radicata nel territorio lombardo, cioè ne costituisce una presenza stabile e costante. Si è pertanto superata la logica della infiltrazione, intesa come sporadico inserimento dei mafiosi in traffici illeciti; i "locali" lombardi hanno costanti rapporti con la Calabria. Anzi ogni "locale" presente sul territorio lombardo ha un proprio omologo e deriva da analoga struttura presente in Calabria; all'interno di ciascun "locale" sono distribuite cariche e doti, che individuano la funzione e l'importanza degli affiliati all'interno della 'ndrangheta; il radicamento della 'ndrangheta in Lombardia determina la presenza di una condizione di assoggettamento e omertà diffusa, frutto della forza di intimidazione che promana dall'associazione mafiosa armata e radicata sul territorio lombardo; gli incontri tra gli associati, funzionali alla concessione di doti e alla elaborazione delle strategie dell'associazione, avvengono nell'occasioni di incontri, definiti "mangiate", che costituiscono dei veri e propri *summit* mafiosi; l'associazione ha per scopo la commissione di reati (estorsioni, usure, delitti contro il patrimonio in generale, omicidi, altri delitti contro la persona, traffico di rifiuti, favoreggiamento di latitanti, incendi, recupero credito con modalità intimidatorie), l'acquisizione di attività economiche, l'inserimento in competizioni elettorali al fine di procurare voti a soggetti poi disponibili ad esaudire i *desiderata* del sodalizio mafioso

Calabria avevano fatto intuire i tasselli di un mosaico che sarà ricomposto dal punto di vista giudiziario solo molto più tardi, e cioè che la 'ndrangheta è un'organizzazione unitaria con articolazioni territoriali che rispondono al "crimine", cioè alla Calabria, e che ha un organo apicale, di natura collegiale e con competenza generale, denominato la "provincia".

In altri termini oggi sappiamo che la 'ndrangheta in Calabria è strutturata in tre diversi mandamenti: ionico, tirrenico e di Reggio Calabria, all'interno dei quali operano "locali"; ha articolazioni territoriali anche in diverse regioni del Nord Italia e all'estero (in Europa, Nord America e Australia) ma ciascuna di queste locali risponde alla "provincia", che si configura come il vertice di una vera e propria organizzazione trasnazionale. Un vertice che rappresenta tutte le famiglie di 'ndrangheta della Calabria, capace di dirimere le controversie interne, con il potere di aprire o chiudere *locali*, conferire cariche, dare il nulla osta per gli omicidi eccellenti o di particolare rilevanza da compiere anche fuori dalla regione. Sarebbe però sbagliato accostare la *provincia* con la *cupola* di cosa nostra, i due organi non sono sovrapponibili. Le strutture decentrate hanno infatti grande autonomia. "Il crimine di San Luca, che è erroneamente stato rapportato alla cupola di cosa nostra, non è altro che il custode delle regole. Il crimine è il custode delle dodici tavole. Il crimine esiste per presiedere il rispetto delle regole. Il crimine interviene quando c'è una faida all'interno di un locale, come è successo a Locri nel 1989"[37]. All'interno della propria locale, "ciascuno è dominus assoluto, ma non può fare nulla che possa danneggiare interessi delle altre locali, pena l'isolamento. Questo vale per le 'locali' in Calabria, in Italia, in Europa, nel mondo. L'equilibrio fra le scelte che hanno effetti esclusivamente all'interno della locale, che nessuno può sindacare, e le scelte che coinvolgono altre locali comporta, ovviamente, che le decisioni più importanti non possano esse prese dalla singola locale ma spettano alla provincia"[38].

La 'ndrangheta nasce come organizzazione unitaria e orizzontale ma con il tempo cambia e si dota di una struttura più complessa e gerarchica. Questo processo evolutivo di tipo piramidale si rende necessario per scongiurare nuove sanguinose guerre di mafia, come quella che tra il 1985 e il 1991 provoca più di settecento morti, e al tempo stesso per inserire l'organizzazione nel traffico

---

nonché il conseguimento di vantaggi ingiusti; tra le condizioni di contesto che hanno consentito il radicamento della 'ndrangheta in Lombardia vi è la disponibilità del mondo imprenditoriale, politico e delle professioni (cioè il cosiddetto capitale sociale della 'ndrangheta) ad entrare in rapporti di reciproca convenienza con il sodalizio mafioso (cfr. doc. 1404.1).

Il processo "Crimine" è stato definito dalla Corte di cassazione il 17 giugno 2016. In esso si è accertato, con autorità ormai di cosa giudicata, l'esistenza della "santa", che ha connotato il nuovo corso della 'ndrangheta, a partire dalla fine degli anni sessanta, che, superando l'esclusività del vincolo 'ndranghetista, ha previsto la possibilità di "contaminazione" o collegamenti anche con altre organizzazioni, tra cui principalmente la massoneria.

Allo stesso tempo, il processo "Minotauro", celebrato a Torino e anch'esso ormia passato in giudicato, ha ricostruito negli stessi termini la struttura e l'organizzazione della 'ndrangheta in Piemonte.

[37] Seduta del 14 aprile 2014, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica di Reggio Calabria, Nicola Gratteri, res. sten. n. 27.

[38] Requisitoria depositata dai PP.MM. G. Musarò e A. De Bernardo nel procedimento "Crimine" dinanzi al tribunale di Locri.

mondiale di stupefacenti e accompagnare il salto nei grandi appalti nazionali grazie a nuove relazioni con livelli più alti della pubblica amministrazione, delle istituzioni e del mondo delle professioni e dell'economia. La creazione della *santa,* alla fine degli anni Sessanta*,* costituisce un'ulteriore novità, "una rivoluzione interna alla 'ndrangheta" che si struttura con una componente più riservata di cui fanno pare "'ndranghetisti autorizzati a entrare nella massoneria per avere contatti con i quadri della pubblica amministrazione e, quindi, con medici, ingegneri e avvocati"[39].

Con la creazione della *santa* la '*ndrangheta* si "sprovincializza" e al tempo stesso si rafforza la tendenza a creare una struttura che limiti l'autonomia della singola *locale* per spostare verso l'alto il potere ed accrescere le potenzialità dell'intera organizzazione[40].

Le ragioni del successo

Questo modello organizzativo e le sue dinamiche decisionali, funzionali all'accumulazione della ricchezza, si sono rivelati efficaci per disciplinare l'attività delle cosche in tutta la Calabria e nel resto d'Italia e nel mondo. Proprio in ragione della diffusione e della ramificazione sul territorio nazionale e mondiale dei suoi interessi economici, la 'ndrangheta ha necessità di sapere, ovunque e comunque, chi comanda nel territorio in cui vuole concludere un affare. Se si tratta di organizzare lo sbarco di un carico di cocaina, se si devono acquisire vantaggi (incarichi, commesse, posti di lavoro) in relazione a un appalto, se si deve effettuare un rilevante investimento è necessario sapere chi "comanda" su quell'area, con chi si deve trovare un accordo e se insorge una controversia quali sono le regole per definirla. Non sono consentite incertezze soggettive e temporali. La struttura, le "doti" (le gerarchie interne) servono a controllare gli uomini, sono funzionali all'esigenza di

[39] Seduta del 14 aprile 2014, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica di Reggio Calabria Nicola Gratteri, res. sten. n. 27.

[40] La DDA di Milano è riuscita a videoregistrare il conferimento della dote della "santa", rituale svoltosi in Brianza (a Castello di Brianza in provincia di Lecco) il 12 aprile 2014, alla presenza del capo locale di Giffone (RC): "Buon vespero e santa sera ai santisti! Giustappunto questa santa sera, nel silenzio della notte e sotto la luce delle stelle e lo splendore della luna, formo la santa catena! Nel nome di Garibaldi, Mazzini e Lamarmora, con parole d'umiltà, formo la santa società! Dite assieme a me: Giuro… di rinnegare… tutto fino alla settima generazione... Tutta la società criminale da me fino ad oggi riconosciuta… per salvaguardare l'onore dei miei saggi fratelli! In nome di Garibaldi, Mazzini e La Marmora, passo la mia votazione sul conto di G. Buttà. Se prima lo conoscevo come un saggio fratello fatto e non fidelizzato da questo momento lo conosco per un mio saggio fratello! Sotto la luce delle stelle e lo splendore della luna, sformo la santa catena! Nel nome di Garibaldi, Mazzini e La Marmora, con parole di umiltà, è sformata la santa società! Fino a ieri, appartenevi alla società criminale. Per quanto riguarda la 'ndrangheta, fino a ieri eravate completo! Oggi, state prendendo un'altra strada! Devi essere armato! Dovete rinnegare tutto quello che conoscevate fino a ieri! Qua ci sono due strade: la montagna… il monte santo… Oggi, da questo momento in avanti, non vi giudicano gli uomini…. Vi giudicate da solo! Ci sono due alternative… se nella vita commetterete una trascuranza grave, non devono essere i fratelli vostri a giudicarvi. Dovete essere voi a sapere che avete fatto la trascuranza e scegliete voi la strada da seguire! Il giuramento del veleno!! Una pastiglia, c'è una pastiglia… il cianuro… o vi avvelenate o prendete questa che spara! Dei colpi in canna, ne dovete riservare sempre uno! Quello è per voi! Se vi chiedono: 'scusate, di chi siete figlio? Vostro padre chi è?' Voi gli rispondete: 'mio padre è il sole e mia madre è la luna!' Cfr. processo Insubria" (doc. 388.2).

garantire le relazioni necessarie a gestire il traffico internazionale di droga e i grandi appalti, è un problema di legittimazione mafiosa e criminale.

Molte famiglie mafiose non sono direttamente riconducibili alle storiche *'ndrine* della provincia di Reggio Calabria, con le quali non sono neanche imparentate, ma se vogliono fregiarsi del nome di 'ndrangheta devono sottostare alle regole e alla signoria mafiosa dei vertici reggini. Il livello superiore di comando interviene solo nel momento in cui sorgono motivi di contrasto tra le varie *'ndrine*. Oppure entra in azione quando è minacciata l'unitarietà della 'ndrangheta, com'è accaduto con l'omicidio di Carmelo Novella che comandava la 'ndrangheta in Lombardia ma avrebbe voluto svincolarsi dalla casa madre.

La forza della 'ndrangheta risiede soprattutto nella sua struttura familiare, nei legami di sangue che assicurano la continuità delle cosche, nel loro radicamento territoriale e nella capacità di gemmazione delle *'ndrine* fuori dei confini della Calabria[41]. Questo spiega anche le poche collaborazioni significative: "nessun capo locale di 'ndrangheta di serie A si è mai pentito"[42]. Accusare un affiliato, il più delle volte, significa tradire un fratello, un cugino, uno zio, il padre, infrangere un duplice giuramento, quello di affiliazione e quello naturale *iure sanguinis*.

La struttura familiare delle *'ndrine* e la "compartimentazione" della 'ndrangheta permettono di reggere meglio la pressione delle forze dell'ordine e ne fanno un'organizzazione altamente affidabile, sia nei rapporti con le altre organizzazioni criminali che con gli interlocutori economici, istituzionali, politici.

Le inchieste degli ultimi anni hanno rivelato l'espansione territoriale ed economica delle cosche calabresi, la capacità di colonizzare parti significative delle regioni settentrionali adeguando ai nuovi contesti, come si dirà in uno specifico capitolo, il modello organizzativo, le strategie criminali.

Ma sia in Calabria che altrove le *'ndrine* si nutrono di consenso, non sono un corpo estraneo e separato della società, anche laddove questo consenso si esprime nelle forme più arcaiche di soggezione indotta dalla paura. La violenza resta una risorsa irrinunciabile, anche se sempre meno esibita e solo in casi estremi, quando non è più sufficiente ogni altra forma di pressione, intimidazione e delegittimazione.

---

[41] La 'ndrangheta "colonizza" i nuovi territori, vi esporta la sua struttura organizzativa e il "metodo mafioso" ma, soprattutto, esporta il suo sistema relazionale con il quale raggiunge e infiltra, con estrema facilità anche fuori dalla Calabria, imprenditoria, libere professioni, politica, pubblica amministrazione, si radica nel nuovo territorio, reimpianta la "famiglia". V. ad esempio le dichiarazione di Iannò Paolo, nell'udienza del 17.5.2013, nel processo Crimine, dinanzi al tribunale di Locri: "*la 'ndrangheta a differenza delle altre appartenenze criminose ha una sua cultura e mentalità (...) di trapiantare i locali, cioè è la natura di 'ndranghetista… proprio ce l'ha nel sangue. Se arriva in un posto (...) ce l'ha nel suo sangue, nel sua D.N.A. di essere in possesso di quel locale, sentirselo suo nelle mani*".

[42] Seduta del 14 aprile 2014, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica di Reggio Calabria, Nicola Gratteri, res. sten. n. 27.

Il consenso raccolto dalla ‘ndrangheta nelle terre d’origine è ancora in larga parte frutto dei ritardi e delle carenze dello Stato. Le scritte “meno sbirri e più lavoro” apparse a Locri mentre si celebrava la Giornata nazionale della memoria delle vittime di mafia il 21 aprile del 2017 hanno reso evidenti i termini di una sfida che nel Mezzogiorno, e in particolare in Calabria, vede le mafie fare leva sui bisogni più vitali delle popolazioni locali e offrire servizi decisivi (assistenza, casa, sicurezza, salute, occupazione) che le istituzioni pubbliche faticano a garantire.

Il successo della ‘ndrangheta va letto in questa chiave, nella sua straordinaria capacità di muoversi dai livelli più bassi della società ai più alti, di abitare al tempo stesso la dimensione locale e quella globale, di intrecciare relazioni sempre più significative con mondi che non sono mafiosi ma che diventano essenziali per raggiungere gli scopi criminali delle cosche[43].

La ‘ndrangheta in Calabria

Gli interessi economici

La ‘ndrangheta si conferma solidissima e agguerrita lì dove è nata. Nel corso delle missioni nei due distretti di Reggio Calabria e Catanzaro sono state raccolte significative conferme e nuove indicazioni sugli interessi e le attività criminali nella regione.

Un ruolo di primissimo piano è rivestito dal traffico di stupefacenti. La Calabria resta il centro propulsore delle strategie ‘ndranghetiste in questa attività illegale, che vede le cosche dei mandamenti tirrenico e ionico di Reggio Calabria e quelle di Vibo Valentia esercitare una vera e propria egemonia nel mercato mondiale della cocaina [44].

I vertici delle cosche calabresi mantengono rapporti privilegiati, se non addirittura esclusivi, con i principali cartelli di narcotrafficanti del Centro e Sud America, dove la ‘ndrangheta ha realizzato basi logistiche e operative che consentono un rapido e costante rifornimento della merce, l’organizzazione di trasporti sicuri e la gestione diretta degli affari con la presenza nei diversi paesi di *broker* e fiduciari delle cosche.

La ‘ndrangheta è considerata dai *narcos* un partner affidabile e solvibile e queste caratteristiche ne hanno favorito la globalizzazione, agevolata dalla diffusa presenza di *‘ndrine* in tutto il mondo. Il traffico internazionale di stupefacenti si avvale di solidi contatti oltre oceano,

[43] La ‘ndrangheta “stringe patti con le componenti più elevate della società, quelle dotate di potere economico, politico. Si tratta di un indispensabile sistema di rapporti con il mondo che mafioso non è (nè intende diventarlo), ma del cui apporto le organizzazioni mafiose hanno assoluto bisogno per concludere affari e realizzare i loro interessi criminali”. G. Pignatone, *La fine di un'epoca*, cit..

[44] Si citano alcuni delle più significative operazione condotte negli ultimi anni dalle procure di Reggio Calabria e Catanzaro: “Puerto Liberado”, “Porto Franco”, “Ulivo 99”, “Km 24”, “Columbus”, “Columbus2”, “Santa Fe’”, Terramara-Closed, “Due Mari”, “Buena Ventura”, “Acero”, “Siderno-Connection”, “Overing” e “Stammer”.

negli Stati Uniti e in Canada anche in partnership con esponenti di cosa nostra[45]; e soprattutto in Europa, dalla Germania al Belgio, dall'Olanda alla Spagna, queste ultime, da sempre, sponde accoglienti di molti latitanti calabresi[46].

In tutti questi paesi le *locali* della 'ndrangheta reinvestono gli ingenti profitti del narcotraffico in nuove attività e consolidano la loro presenza, moltiplicando la forza espansiva delle famiglie calabresi.

Il porto di Gioia Tauro è uno dei crocevia del traffico di droga lungo le rotte che dal Sud America si proiettano in Europa. Le cosche egemoni nella Piana controllano le attività di gestione dei servizi interni del porto, dove le cosche possono contare sulle complicità e il supporto di tecnici e i lavoratori per le operazioni di *transhipment* della droga dai *container* a terra[47].

Malgrado l'intensa e continua attività di contrasto, che registra numerosi arresti e sequestri davvero imponenti (1.533,785 Kg di cocaina solamente nel porto di Gioia Tauro), si fa ancora fatica, per ammissione degli stessi investigatori, a intercettare la circolazione di denaro che serve a muovere le partite di droga. "Se non interveniamo e non blocchiamo i meccanismi finanziari che consentono ai trafficanti di muovere le partite sul piano planetario di droga, non andremo mai al cuore del problema. Bisogna individuare e colpire i meccanismi finanziari che stanno a monte dei traffici di stupefacenti."[48]

Se la droga rappresenta il *core business* della 'ndrangheta globalizzata, le cosche calabresi continuano a operare un controllo penetrante in molte attività economiche della regione, con maggiore incisività e diffusione nella provincia di Reggio Calabria che presenta un quadro particolarmente allarmante.

Le cosche reggine (della città, delle fasce ionica e tirrenica) esercitano un pesante condizionamento in tutti i settori dell'economia legale, dall'edilizia al commercio, dalla ristorazione

[45] Procedimento "New Bridge" per gli Stati Uniti, il procedimento "Ontario" per il Canada. In particolare nel procedimento "Ontario" sono emerse sinergie tra uomini delle cosce calabresi, alcuni stabilmente residenti in Canada (Antonio Ursino) e ed esponenti siciliani (famiglia Rizzuto).

[46]Dal 2005 ad oggi, in Olanda sono stati catturati i seguenti latitanti appartenenti alla 'ndrangheta: Sebastiano Strangio (2005); Rocco Gasperoni (2007); Giuseppe Nirta (2008); Gianluca Racco, Francesco Romeo, Giovanni Strangio (2009); Francesco Nirta cl. '74 (2013); Sebastiano Signati, dapprima localizzato in Olanda nel 2011 e poi catturato in Belgio nel 2015; Rocco Mammoliti (2016). Nello stesso periodo sono stati catturati in Spagna i seguenti 'ndranghetisti: Alessandro e Roberto Pannunzi (2004); Ippolito Magnoli (2008); Carmelo Gallico (2011); Rocco Piscioneri (2014); Antonio Gallace, Gianluca Landonio (2016); Domenico Lagrotteria e Davide Taher, entrambi localizzati in Spagna ma poi catturati al rientro in Italia (2016). In tempi più risalenti si ricordano la cattura di Domenico Paviglianiti e Santo Maesano, rispettivamente nel 1996 e nel 2002.

[47] "Il livello di corruzione è elevatissimo, soprattutto con particolare riferimento ai tecnici che operano nell'ambito dell'area portuale, i lavoratori portuali, gente del posto, ramificata in quel territorio, collegata, intimamente connessa alle più importanti organizzazioni criminali del posto". Missione a Reggio Calabria, del 28 aprile 2014, audizione del comandante provinciale della Guardia di finanza di Reggio Calabria, Alessandro Barbera.

[48] Missione a Reggio Calabria del 9 e 10 dicembre 2013, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti.

ai trasporti, dall'import export di prodotti alimentari al turismo. E' una 'ndrangheta sempre più imprenditrice, che non si limita a esercitare le estorsioni e l'usura o taglieggiare imprenditori e commercianti in una logica parassitaria ma si è affermata con la gestione diretta delle attività economiche, alcune emergenti e molto popolari come le scommesse e il gioco *on line*, dove il rischio di essere smascherati è peraltro più basso mentre altissime sono le opportunità di riciclare i proventi delle attività illecite.

Le ultime inchieste hanno consolidato le conoscenze sulle capacità di inquinare non solamente il sistema economico privato ma soprattutto la pubblica amministrazione. Grazie alla rete di relazioni consolidate con esponenti della politica, delle istituzioni e delle professioni, le cosche - sia attraverso prestanome sia con imprenditori e professionisti di riferimento - riescono ad aggiudicarsi importanti pubblici appalti, imporre le proprie ditte e la propria manovalanza nei sub-appalti, e questo vale sia nel caso dell'appalto milionario per la ristrutturazione del Museo nazionale della Magna Grecia di Reggio Calabria che per la ristrutturazione di un noto bar del capoluogo reggino. Un *modus operandi* che non ha bisogno di ricorrere alla violenza ma che trova nella convergenza di interessi con ampi settori della classe dirigente locale e regionale una leva per mantenere potere e consenso e garantire l'impunità delle cosche.

Nel distretto di Catanzaro, che comprende anche le province di Cosenza, Crotone e Vibo Valentia, le *'ndrine* si muovono con altrettanto cinismo e aggressività, e dove primeggiano le famiglie Grande Aracri di Cutro e i Mancuso di Limbadi con importanti proiezioni nell'Italia settentrionale e all'estero. Anche in queste territori si si va affermando il modello imprenditoriale, con le cosche che allargano il proprio raggio d'azione nel campo delle energie rinnovabili, della depurazione delle acque e nell'assistenza ai migranti. Significativa, in tal senso, l'indagine della procura di Catanzaro sulle infiltrazioni mafiose nella gestione del CARA Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto, dove la cosca egemone degli Arena era riuscita ad accaparrarsi per molti anni gli appalti indetti dalla prefettura di Crotone per le forniture dei servizi di ristorazione destinati agli ospiti del centro di accoglienza, grazie alle complicità anche del rappresentante locale delle Misericordie, l'ente gestore del CARA, e di un parroco di Isola Capo Rizzuto.

Il mondo delle professioni è decisivo per assicurare il radicamento e l'espansione delle attività criminali. Non è esagerato dire che non c'è professione che sia rimasta impermeabile alla penetrazione mafiosa: commercialisti, notai, ingegneri, medici, avvocati si sono messi al servizio delle cosche nei contesti più diversi, compresa la delicata funzione di amministrazione di beni sequestrati e confiscati alle cosche e purtroppo non sono rimaste immuni né la magistratura né le forze dell'ordine.

I rapporti con la politica

La presenza mafiosa negli enti locali costituisce un indice significativo del controllo capillare esercitato dalle *'ndrine* sul territorio calabrese e dei solidi rapporti tra la 'ndrangheta e la politica che investono i livelli comunale, provinciale e regionale.

L'imponente numero dei comuni sciolti per mafia in Calabria, gli ultimi cinque alla fine del 2017[49], attesta la fragilità delle istituzioni locali, esposte alle infiltrazioni criminali che si realizzano non solamente attraverso forme di condizionamento esterno dei consigli comunali, ma sempre di più attraverso la presenza diretta di affiliati nella compagine amministrativa, con un preoccupante salto di qualità nella capacità di inquinamento della vita democratica.

Su questo versante la Commissione ha svolto un costante monitoraggio, non solo in occasione delle diverse tornate elettorali che nel corso della legislatura hanno visto il rinnovo di numerosi consigli comunali calabresi, ma anche con un immediato approfondimento sulla situazione del comune di Reggio Calabria, il primo e finora unico capoluogo di provincia sciolto per infiltrazioni mafiose nell'ottobre del 2012. All'analisi generale di questo preoccupante fenomeno è dedicato uno specifico capitolo della relazione a cui si rinvia anche per una puntale illustrazione delle proposte avanzate in materia dalla Commissione, ma è utile tratteggiare anche attraverso gli ultimi dati giudiziari le peculiarità della situazione calabrese.

La 'ndrangheta coltiva il preciso obiettivo di soggiogare e mantenere in condizioni di arretratezza e di isolamento la terra dove ha avuto genesi e da cui trae legittimazione. Il rapporto con la politica è da questo punto di vista indispensabile a consolidare il potere delle cosche, ed è efficacemente illustrato dal procuratore aggiunto della Repubblica di Reggio Calabria, Nicola Gratteri: "25 anni fa erano i mafiosi che andavano col cappello in mano dal politico a chiedere cortesie o a chiedere l'assunzione alla forestale. Oggi, invece, sono i politici che vanno a casa dei capimafia, a chiedere pacchetti di voti in cambio di appalti.... Oggi se è il politico che va a casa del capomafia a chiedere i voti, vuol dire che nel comune sentire si ritiene che il modello vincente è il capomafia. Perché il capomafia interviene anche sulla ristrutturazione di un marciapiede da 20.000 euro? Con tutti quei soldi che hanno si interessa pure di un marciapiede? Sì, perché farà lavorare per venti giorni cinque padri di famiglia e quando sarà ora di votare quei cinque padri di famiglia si ricorderanno di votare per il candidato prescelto dal capomafia. Nei piccoli comuni, ad esempio, è molto facile per le mafie decidere chi sarà il sindaco. Le mafie sono una minoranza… anche nei paesi a più alta densità mafiosa, ma la differenza è che si tratta di una minoranza organizzata. Loro

[49] Il 22 novembre 2017 il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha deliberato lo scioglimento per infiltrazioni mafiose dei comuni di Cassano allo Ionio, Isola Capo Rizzuto, Marina di Gioiosa Ionica, Petronà e Lamezia Terme.

contano sul 15 o al massimo sul 20 per cento dei voti, però spostando quel 20 per cento a destra o a sinistra loro determinano chi sarà il sindaco e quindi poi gli chiedono il conto"[50].

L'operazione "Stige", nel gennaio del 2018 coordinata, della DDA di Catanzaro e che ha coinvolto a vario titolo sindaci, ex sindaci, consiglieri comunali, assessori dei comuni di Cirò Marina, Mandatoriccio, Strongoli, Casabona, Crucoli, San Giovanni in Fiore e della provincia di Crotone, che ha disarticolato una potente cosca del crotonese con ramificazioni in diverse regioni italiane, in Germania e in Svizzera, ha offerto un'ulteriore allarmante conferma della mutazione genetica delle cosche calabresi che ormai si muovono inserendo direttamente propri rappresentanti, senza distinzioni ideologiche tra forze politiche, nelle istituzioni locali.

D'altra parte, il potere dei clan non arretra neanche laddove gli amministratori non intendono piegarsi. Significative, in proposito, le vicende del comune di Rizziconi, ricostruite in Commissione dall'allora procuratore della Repubblica di Reggio Calabria Cafiero de Raho. Nel comune di Gioia Tauro, la potente famiglia dei Crea aveva condizionato e guidato per anni l'andamento della pubblica amministrazione, non a caso sciolta per due volte nel 1996 e poi nel 2000. Quando però, nel 2010 viene eletto un sindaco riluttante a cedimenti e compromessi mafiosi, i vertici della cosca fanno terra bruciata intorno al primo cittadino e di fatto impongono l'autoscioglimento del consiglio comunale, costringendo la maggioranza dei consiglieri a presentare le dimissioni. "Così aveva voluto la 'ndrangheta che comanda e controlla il territorio in modo talmente pressante e pervasivo da condizionare l'espressione del voto".[51]

Altrettanto pesante la situazione nella Locride, dove la Commissione ha acceso un faro su numerosi casi di minacce e veri e propri attentati ai danni di amministratori pubblici. Un fenomeno in cui non sempre appare evidente la regia 'ndranghetista delle intimidazioni, ma che comunque conferma le pesanti criticità di un territorio ad alta densità criminale, come hanno riferito nel corso della missione a Locri il prefetto di Reggio Calabria, i componenti delle commissioni straordinarie dei comuni di Bovalino e Africo e alcuni amministratori minacciati.

"In alcuni casi, i pubblici amministratori si rivelano vicini agli ambienti della criminalità organizzata o comune, oppure gli episodi maturano in un contesto riconducibile a interessi o dissidi che possono poi divenire evidenti sotto forma di atti e danneggiamenti. Non è escluso che, per altri aspetti, alcuni episodi possano essere riconducibili ad accordi elettorali poi disattesi o a semplici promesse non mantenute[52]". In altre occasioni tali eventi maturano in un contesto politico poco sereno o addirittura litigioso. Possono, inoltre, sussistere ipotesi di opportunistiche interpretazioni di

[50] Seduta del 14 aprile 2014, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica di Reggio Calabria, Nicola Gratteri, res. sten n. 27.
[51] Seduta del 17 settembre 2014, audizione del procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho, res. sten. n. 54.
[52] Missione a Locri del 1° aprile 2016, audizione del prefetto di Reggio Calabria, Claudio Sammartino.

questi episodi al fine di pretesi accreditamenti o eventuale legittimazione, o ancora forme strumentali di eterogenesi dei fini per più o meno visibili interessi di varia natura.

Spesso i tentativi di superare prassi amministrative approssimative e opache e avviare un'azione di bonifica delle infiltrazioni criminali si scontrano con l'inadeguatezza degli apparati burocratici e le diffidenze, quando non l'aperta ostilità, dei cittadini. A Bovalino, ad esempio, è stato segnalato che quando la commissione straordinaria ha bandito la gara per il servizio della raccolta differenziata, l'unica ditta che aveva presentato l'offerta era risultata in realtà destinataria di interdittiva antimafia[53] o ancora che nessuna ditta si era resa disponibile per demolire un manufatto abusivo e lo sforzo dei commissari di ripristinare la legalità era stato contrastato con una raccolta di firme tra la popolazione, secondo una modalità tipica della 'ndrangheta di delegittimare chi ostacola i propri interessi. In alcuni comuni sciolti per mafia non si è stati capaci di utilizzare i fondi POR richiesti per il recupero dei numerosi beni confiscati presenti nel territorio.[54]

La vicenda più emblematica, anche sul piano nazionale, dei rapporti tra 'ndrangheta e politica resta quella che ha portato allo scioglimento per infiltrazioni mafiose del comune di Reggio Calabria e che aveva evidenziato le infiltrazioni della 'ndrangheta nelle società partecipate dall'ente locale, per drenare ingenti risorse pubbliche e consolidare il proprio potere e consenso, pilotando un numero significativo di assunzioni.

Le indagini della DDA di Reggio Calabria nel 2016[55], hanno gettato nuova luce sul sistema criminale che condizionava il capoluogo reggino. I procedimenti che hanno coinvolto esponenti di primo piano della politica locale, regionale e nazionale (dall'ex sindaco ed ex presidente della regione Calabria Giuseppe Scopelliti, agli ex assessori regionali Alberto Sarra e Umberto Pirilli, eletto poi al Parlamento europeo, fino al senatore Antonio Caridi), e che sono giunti alla fase dibattimentale, hanno drammaticamente rivelato come la 'ndrangheta abbia condizionato le attività amministrative, le scelte in materia di servizi pubblici strategici, come il sistema integrato delle acque, drenato risorse pubbliche senza alcuna ricaduta sullo sviluppo della città e orientato attraverso il controllo di un consistente pacchetto di voti il consenso elettorale nell'ultimo decennio. Secondo le valutazioni dei magistrati, nella città di Reggio Calabria si sarebbe creata una struttura riservata di comando, formata da esponenti di primissimo piano della cosca De Stefano, accreditati professionisti della città legati alla massoneria, come l'avvocato ed ex parlamentare Paolo Romeo e uomini della politica locale e nazionale. Un vertice in realtà non conosciuto né dalle strutture della 'ndrangheta né dalle logge ufficiali dalla massoneria, ma che costituiva una "rete di legami

[53]Missione a Locri del 1° aprile 2016, audizione del presidente della commissione straordinaria per la gestione del comune di Bovalino, Alberico Gentile.
[54] Missione a Locri del 1° aprile 2016, audizione di Franca Tancredi, presidente della commissione straordinaria per la gestione del comune di Africo.
[55] Operazioni "Fata Morgana", "Reghion" e "Mammasantissima".

finalizzata a condizionare organi comunali, ma anche costituzionali, se si pensa ai rapporti con parlamentari"[56].

"Quello cui ho fatto riferimento è lo strumento attraverso il quale negli ultimi dieci-quindici anni la 'ndrangheta ha intrattenuto i propri rapporti con quell'area grigia che era anche inserita nella massoneria, quindi la massoneria è stata piegata all'esigenza della 'ndrangheta di entrare in contatto con la società schermandosi. La componente riservata è formata da soggetti diversi, che restano occulti alla stessa massoneria, perché sono persone che, dovendo schermare l'organizzazione ed essendo note soltanto a determinanti appartenenti all'organizzazione dei vertici più elevati, non si possono esporre a nessuna altra forma evidente"[57].

Grazie a questa struttura riservata la 'ndrangheta ha potuto avvantaggiarsi negli ultimi dieci anni dei rapporti con quell'area grigia che era anche inserita nella massoneria e la massoneria è stata piegata all'esigenza della 'ndrangheta.

Sui rapporti di lunga data tra massoneria e mafie, si rinvia alla relazione[58] della Commissione in cui sono illustrati i risultati di una lunga e approfondita inchiesta sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nelle logge massoniche di Sicilia e Calabria e di cui si riferisce anche in un capitolo della presente relazione.

L'espansione della 'ndrangheta in Italia e all'estero

Si è già sottolineata la struttura transnazionale della mafia calabrese, che grazie alla *leadership* nel traffico mondiale di stupefacenti, esporta all'estero prassi di insediamento e radicamento sempre più incisive. Qui si vuole anticipare un tema che sarà affrontato nel capitolo sulla internalizzazione delle mafie e dell'antimafia.

Nelle missioni in Spagna, in Olanda, a Malta e in Canada, la Commissione ha potuto registrare una buona e crescente collaborazione tra le rispettive autorità giudiziarie e gli apparati inquirenti, in particolare nella lotta al traffico di stupefacenti. Ma in nessuno di questi Paesi le istituzioni, sia quelle politiche che quelle preposte al contrasto della criminalità, hanno mostrato una soglia di consapevolezza e attenzione adeguate a fronteggiare le nuove dinamiche criminali e le capacità della 'ndrangheta, l'organizzazione più radicata e attiva, di individuare i varchi normativi e

[56] Seduta del 13 ottobre 2016, audizione del procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho, res sten. n. 174.
[57] *Ibidem.*
[58] Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria (Doc XXIII, n. 33), pag. 22-25. "Su tale ultimo aspetto, relativo ad un "livello" superiore e diverso dalla massoneria e quindi per certi versi persino ulteriore rispetto all'oggetto della presente inchiesta, occorrerà, naturalmente, attendere gli esiti processuali per un quadro più completo e stabile delle acquisizioni conoscitive".

le opportunità imprenditoriali per investire e riciclare l'enorme massa di denaro frutto delle attività illecite.

Significativa in proposito l'inchiesa "Acero-Krupy" delle procure distrettuali di Reggio Calabria e Roma, con il coordinamento della DNA e in collaborazione con le autorità olandesi e canadesi, che ha accertato la presenza in Olanda e Canada di storiche cosche del mandamento ionico della provincia reggina (Commisso e Crupi di Siderno e Aquino-Colucci di Gioiosa Ionica) stabilmente inserite in segmenti strategici delle economie di quei Paesi, dall'import-export di fiori da Amsterdam all'Italia e agli investimenti immobiliari in Canada. Dalle indagini emerge la grande flessibilità imprenditoriale della 'ndrangheta, in grado di adattarsi a ciò che offre il mercato e al tempo stesso di intercettare i settori emergenti e diventare punto di riferimento per le attività di riciclaggio. Gli investimenti all'estero sono favoriti da legislazioni nazionali meno rigorose negli accertamenti sulla provenienza illecita del denaro e dall'assenza di norme paragonabili al nostro reato di associazione a delinquere di stampo mafioso con il suo efficace corollario delle misure di prevenzione patrimoniale. Non a caso è molto difficile sequestrare e confiscare beni mafiosi in Europa e le cosche comprano alberghi, palazzi di pregio, ristoranti, strutture ricettive in Spagna, Germania, Svizzera, Francia e Malta avviando attività d'impresa che consentendo alle famiglie mafiose di operare alla luce del sole e nella legalità.

Anche nel resto d'Italia la 'ndrangheta ha ormai messo radici profonde: dalla Toscana al Piemonte fino alle Valle d'Aosta, dall'Umbria fino al Friuli Venezia Giulia. In particolare le modalità di colonizzazione delle regioni settentrionali, di cui si dirà più compiutamente in un capitolo successivo, segnalano la forza di un fenomeno in espansione.

Dalle inchieste più importanti degli ultimi anni emerge una 'ndrangheta affaristica, dinamica, duttile, flessibile, profondamente infiltrata nel vitale tessuto sociale ed economico di queste realtà produttive, nel quale molti imprenditori, professionisti, dirigenti pubblici e amministratori locali hanno mostrato una sorprendente cedevolezza e friabilità rispetto agli interessi e agli appetiti delle locali di 'ndrangheta saldamente radicate nei nuovi territori.

Rafforzare i presidi della legalità

Il monitoraggio svolto dalla Commissione sull'evoluzione delle dinamiche criminali nella regione se da un lato ha registrato una costante, altamente professionale e determinata azione di

prevenzione e contrasto da parte delle forze dell'ordine e della magistratura, dall'altra ha anche raccolto condivisibili preoccupazioni in ordine alle carenze logistiche e strutturali e all'inadeguatezza degli organici degli uffici giudiziari dei distretti di Reggio Calabria e Catanzaro.

Sul tema è stata anche approvata una relazione, trasmessa per conoscenza anche al CSM e alle altre istituzioni interessate, nella quale la Commissione avanza una serie di proposte tese a rafforzare il complessivo sistema di contrasto della criminalità organizzata in Calabria[59].

L'impatto della criminalità organizzata su questa parte dell'Italia ha un costo sociale, civile ed economico non più sostenibile ed è quindi necessario e urgente intervenire per riequilibrare le forze in campo sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Sono infatti emerse differenze significative nel grado di consapevolezza e di conoscenza del fenomeno oltre alle difficoltà dei tribunali circondariali, spesso prima destinazione dei magistrati appena nominati a costituire collegi per dibattimenti particolarmente complessi come quelli sulla mafia, con un elevato numero di imputati, la maggior parte dei quali detenuti, e di capi d'imputazione.

Processi che inevitabilmente si protraggono nel tempo con numerose udienze, talvolta oltre la data di trasferimento dei giovani giudici che, fisiologicamente, tendono a riavvicinarsi alle città di provenienza e, spesso, non possono neppure contare sull'esperienza dei presidenti di sezione che nei piccoli tribunali possono a volte trovarsi in situazioni di incompatibilità funzionale in ragione delle funzioni svolte.

Al riguardo la Commissione non ha mancato di invitare a riflettere sulla opportunità di attribuire ai tribunali distrettuali la competenza esclusiva per i dibattimenti di criminalità organizzata. Si tratta di una prospettiva che avrebbe l'indiscutibile vantaggio di consolidare la fisiologica specializzazione delle sezioni distrettuali su vicende complesse come i delitti di criminalità organizzata. Ma l'ipotesi di attribuire solo ai tribunali distrettuali i processi di mafia avrebbe anche l'effetto di superare quel doppio registro nel contrasto alla criminalità organizzata che si manifesta in molti altri contesti, soprattutto nelle regioni di diverso insediamento mafioso, e che vede da un lato un efficiente sistema di corpi specializzati delle forze dell'ordine e di esperti magistrati che ormai conoscono a fondo geografia e *modus operandi* delle cosche, dall'altra forze di polizia, inquirenti e giudici che spesso fanno fatica a vedere e a comprendere l'evoluzione del metodo mafioso.

[59] Relazione sulla situazione degli uffici giudiziari in Calabria. Risultanze delle missioni a Catanzaro, Reggio Calabria e Locri. Relatrice onorevole Rosy Bindi, approvata all'unanimità nella seduta del 27 aprile 2016. Doc XXIII, n. 14.

3.3 CAMORRA

Premessa

Dalla seconda metà degli anni Novanta del Novecento la camorra ha assunto un ruolo crescente e, assieme alla ‘ndrangheta calabrese, ha scalzato cosa nostra dal ruolo leader rivestito fino alla cattura di Totò Riina. L’offensiva dello Stato contro la mafia siciliana e la contestuale evoluzione del mercato delle droghe con il passaggio dall’eroina alla cocaina, hanno permesso a camorristi e ‘ndranghetisti di occupare lo spazio lasciato da cosa nostra, specializzata nel traffico di eroina grazie ai rapporti con la mafia statunitense, e divenire interlocutori privilegiati dei narcotrafficanti del Sud America.

Ancora una volta è una merce, o un commercio illegale o proibito, a fornire a Napoli basi di massa e consenso sociale alle organizzazioni criminali. Napoli diventa così una “narco-città” dal punto di vista della distribuzione all’ingrosso e dello spaccio (così come nel passato era stata “città-contrabbandiera” per eccellenza) e Scampia (e poi altre zone della città e del suo *hinterland*) si trasforma per decenni nel “narco-quartiere” per antonomasia. Se per un periodo storico la camorra aveva incontrato e utilizzato il contrabbando di sigarette per espandersi, e poi la vendita di prodotti contraffatti all’estero, ora è la droga e il suo commercio a ribadirne le prevalenti caratteristiche mercantilistiche-criminali.

Senza il ruolo occupato nel commercio delle droghe a livello nazionale e internazionale, non sarebbe possibile spiegare l’ascesa della camorra *nell’élite* della criminalità mondiale.

Mentre la ‘ndrangheta si è diffusa a partire dalle cellule di calabresi che riproducevano all’estero o nel nord dell’Italia il modello delle ‘ndrine, la camorra non ha esportato un suo modello organizzativo o di vita ma solo criminali in affari, che si stanziano nei posti strategici della produzione e delle rotte del narcotraffico o in ogni luogo dove è possibile fare investimenti, smerciare prodotti contraffatti, senza seguire necessariamente le rotte dell’emigrazione napoletana e campana.

Anche per questo sarebbe sbagliato pensare a un’unica organizzazione, cui fanno riferimento e si rapportano i malavitosi di Napoli e della Campania, né tanto meno la parola “camorra” indica una *élite* criminale che si differenzia dalla delinquenza comune. I diversi clan non hanno mai avuto una “cupola” né su base comunale né provinciale né tanto meno regionale; nessuna struttura verticale di comando, di coordinamento o di condizionamento sulle singole

attività; non hanno modalità per dirimere controversie, o per rispondere unitariamente ad una eventuale azione repressiva dello Stato. Ogni tentativo di unificazione sotto forma di un unico comando è degenerato in una carneficina. Tranne nel caso del clan dei casalesi, dove ha operato per anni una specie di federazione criminale, circoscritta al territorio di Casal di Principe, Casapesenna e San Cipriano d'Aversa. Questa caratteristica rappresenta la maggiore pericolosità sociale delle *camorre*.

Ciò che ha consentito il loro lungo durare non è stato l'agire unitario ma proprio un'anarchica frammentazione. Ma soprattutto la sua secolare capacità di trarre vantaggio e organizzare l'emarginazione e il disagio sociale dei ceti più poveri della città di Napoli e della sua provincia, dove è storicamente forte la tolleranza alle attività di sopravvivenza e ai commerci illegali.

La camorra va considerata come una criminalità catalizzatrice di tutte le attività criminali-illegali e di una parte consistente dell'economia informale-sommersa, che si sviluppa nel tessuto economico della città essenzialmente modellato sulle attività commerciali piuttosto che su quelle industriali o dei servizi. Ed è qui che i camorristi, specializzati nei ruoli di mediazione, si sono inseriti, facendo leva sulla violenza come fattore competitivo.[60]

La frammentazione si è dimostrata più congeniale a farla aderire a tutte le ampie, diffuse e stabili forme di illegalità che, variamente, hanno caratterizzato la vita economica e sociale della città di Napoli e del suo *hinterland* in tutti i periodi storici. E la sua organizzazione reticolare le ha consentito di aderire con naturalezza a tutta l'economia informale che caratterizza una parte non secondaria dell'economia napoletana e campana.

Il successo di questa criminalità "trafficante" è dovuto alla grande massa di consumatori disposti a comprare beni o merci contraffatte di grandi marche venduti a prezzi più convenienti rispetto al circuito legale (sigarette, ad esempio, o cd) o perché mette a disposizione beni il cui consumo è proibito, ma la domanda è ampiamente sostenuta (come nel caso delle droghe, della prostituzione e degli altri settori che fanno parte della cosiddetta "economia dei vizi").

[60] "La tolleranza per l'illegalità è una forma di governo. Se una realtà deve ricorrere alla tolleranza per l'illegalità per governare, c'è qualche problema grosso nella storia di Napoli che forse dobbiamo mettere sul tappeto (…) il consenso alla camorra ruota sempre attorno alle possibilità di sopravvivenza. Quanta gente vive attorno alle estorsioni, ai furti, alle rapine e al traffico della droga nella città di Napoli ? Che parte ha l'economia illegale nell'economia di Napoli? Ha una parte consistente. Quando parliamo di consenso, ci riferiamo a ceti a cui oggi, nella città di Napoli, dà molto di più il lavoro illegale, come riuscita nella vita, che il lavoro legale". Seduta del 15 dicembre 2015, audizione del prof. Isaia Sales, res. sten. n. 127.

Sotto questo profilo la camorra a Napoli e in Campania, come ha sottolineato il Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti, è "elemento costitutivo, dato strutturale permanente, che ci trasciniamo dall'unità d'Italia ad oggi senza che sia stato mai affrontato. Parliamo del cuore del problema, perché l'intervento giudiziario è sì necessario, ma è una parte dell'intervento dello Stato per recuperare questi territori che stanno morendo"[61].

Il quadro d'insieme

Gli approfondimenti sviluppati dalla Commissione nelle missioni presso le DDA di Napoli e Salerno e nelle regioni italiane in cui le camorre mostrano una forte operatività, nonché le audizioni svolte in sede con i magistrati napoletani, i sindaci di diversi comuni della regione e studiosi del fenomeno, hanno confermato il quadro di una realtà criminale multiforme e complessa, difficile da inquadrare in una definizione unitaria che mai come oggi appare forte e aggressiva, con un esteso controllo del territorio regionale, uno stretto rapporto con la politica e le istituzioni di alcune aree, una vasta proiezione nazionale e internazionale[62].

In base ad alcune stime, la Calabria risulta essere la regione italiana con la più elevata densità di reati in rapporto alla popolazione; Napoli invece ha il primato per omicidi ogni 100 mila abitanti e il record assoluto nel numero di clan e di affiliati. Se si analizzano le ordinanze di custodia cautelare dal 1992 al 30 giugno del 2017 per il reato di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, si può verificare come la camorra tocchi la cifra di 3.100 unità, la 'ndrangheta quella di 2.707, cosa nostra 2.093, mentre la criminalità mafiosa pugliese arriva a 751.

Nel 2015 si contavano ben 180 clan camorristici a Napoli e provincia, un numero record in rapporto alle altre criminalità mafiose italiane. E se si dà uno sguardo alle mappe della presenza delle mafie nel centro-nord d'Italia, in Europa e negli altri continenti, si resta colpiti dal maggior radicamento e dalla più alta capacità di espansione di camorra e 'ndrangheta rispetto a cosa nostra. Nel mondo criminale nazionale e internazionale si parla sempre più il napoletano e il calabrese che il siciliano.

Per numero complessivo di morti ammazzati negli ultimi quarant'anni i clan di camorra detengono il primato tra le organizzazioni mafiose italiane. Da quindici anni la media annuale di

[61] Seduta del 16 settembre 2015, audizione del Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti, res. sten n. 111.
[62] Missioni a Caserta del 13 dicembre, 2013, a Napoli del 12 marzo 2014, a Napoli il 14 e 15 settembre 2015, ad Avellino del 6 novembre 2015, a Salerno del 19 giugno 2017; audizioni di Franco Roberti, Giovanni Colangelo, Isaia Sales, Antonello Ardituro, sindaco di Quarto Rosa Capuozzo; prefetto di Napoli, Gerarda Pantaleone; sindaco di Battipaglia, Cecilia Francese; prefetto di Napoli, Carmela Pagano; sindaco di Arzano, Fiorella Esposito.

omicidi di camorra è superiore a quelli di cosa nostra e della ‘ndrangheta. In Campania le armi non hanno mai taciuto, anche quando si è sfiorato il numero zero negli omicidi in Sicilia e in Calabria.

Da quindici anni la media annuale di omicidi di camorra è superiore a quelli di cosa nostra e della ‘ndrangheta. Nella provincia di Napoli nel 2015 ci sono stati quarantacinque omicidi di stampo camorristico, mentre nel 2016 si è toccata la soglia dei sessantacinque, concentrati in gran parte nei quartieri del centro storico e nell’area nord della città. Negli ultimi due anni si sono verificate cinquantadue “stese” in cinque diversi quartieri della città partenopea. Dal 2010, un solo omicidio camorristico si è verificato a Caserta, ma questo dato non va interpretato come la crisi delle strutture militari del clan dei casalesi, quanto piuttosto come una scelta strategica tesa a realizzare un modo diverso di governare e controllare il territorio. Mentre nel distretto di Salerno si sono registrati quattro omicidi di stampo camorristico, segnali inquietanti di un’inversione di tendenza in un territorio tradizionalmente ritenuto meno esposto a influenze camorristiche.

Ciò che rende eccezionale e complesso il caso criminale campano è proprio il fatto che convivano fenomeni diversi sotto il profilo dei metodi adottati, dei settori economici occupati e delle classi sociali di riferimento.

Il distretto di Napoli

La camorra di Napoli città e quella del suo immediato *hinterland* presentano tratti abbastanza simili, mentre hanno caratteristiche del tutto diverse i clan che si sono ramificati ad appena 25 chilometri di distanza, cioè quelli dei casalesi o quelli delle zone al di là del Vesuvio.

Più camorra-massa la prima, più camorra-impresa quella casertana, nolana, vesuviana. Più frammentata e gangsteristica la prima, più solida e radicata la seconda. Meno dipendente dal rapporto con il ceto politico e amministrativo la prima, più relazionata permanentemente ad esso la seconda. Ed è proprio per queste caratteristiche che i capi camorra di provincia hanno lasciato indubbiamente un segno più duraturo, da Nuvoletta di Marano a Bardellino di San Cipriano d’Aversa, da Cutolo di Ottaviano ad Alfieri di Saviano, da Zagaria di Casapesenna a Fabbrocino di San Gennaro Vesuviano, da Bidognetti di Casal di Principe ai Moccia di Afragola, da La Torre di Mondragone a Galasso di Poggiomarino.

Le due camorre, quella napoletana e quella casertana, hanno reagito in modo totalmente differente all’incisiva azione repressiva che ha riguardato negli ultimi anni le due province criminali.

A Napoli si assiste all'assalto di giovanissimi killer al potere criminale dei vecchi clan indebolito dai numerosissimi arresti e la repressione spinge alla creazione di nuove formazioni criminali anziché ridurle. La frammentazione delle bande crea un potere meno verticistico e strutturato, meno stabile e radicato, più esposto agli assalti dei nuovi, decisi a scalare velocemente le gerarchie. In questo senso la camorra si presenta più aperta con barriere di accesso basse e facilmente superabili. Al tempo stesso se la repressione colpisce i capi non si assesta di per sé un colpo risolutivo all'organizzazione, la quale si rigenera continuamente proprio per la fluidità degli apparati di comando e per la bassa soglia di accesso alle *élite* criminali.

Inoltre, i gruppi più strutturati non impediscono né limitano le attività predatorie, il confine tra attività camorristiche e attività di delinquenza comune è molto labile. Alcuni clan pretendono dai criminali comuni che operano nelle loro zone la consegna di parte dei proventi dei furti, delle rapine, degli scippi e di altre attività di strada, in particolare del settore della contraffazione. Vi è, di conseguenza, un continuo passaggio di malavitosi comuni ai gruppi camorristici.

Le nuove bande che attaccano anche i quartieri controllati da clan storici non hanno ridimensionato il ruolo delle solide organizzazioni della città, alcune delle quali si trasmettono il dominio da diverse generazioni. Emerge piuttosto un intreccio del tutto particolare tra potere di vecchi clan e modalità criminali giovanilistiche. C'è la convivenza forzata tra gruppi che interagiscono tra loro in equilibrio instabile ma con una connotazione comune: essi agiscono in territori caratterizzati da una densità abitativa molto alta, dove si concentrano povertà, emarginazione, assenza di nuclei familiari coesi da un'integrità di valori e tassi elevati di evasione scolastica.

Il mercato della droga, gestito sia nelle fasi di importazione che di spaccio rappresenta, insieme alle estorsioni e alla contraffazione, continua a rappresentare la principale fonte di accumulazione delle ricchezze criminali. Nelle attività collegate al commercio della droga sono impiegati tutti i componenti della famiglia: dal nonno al nipote, dalla madre ai figli. Particolarmente allarmante il coinvolgimento sempre più massiccio di adolescenti, e persino bambini, nelle attività di spaccio, una sorta di pony express che provvedono alla consegna direttamente a domicilio per i consumatori di maggiore riguardo che vogliono conservare la loro *privacy*[63]. Né deve essere

[63] Seduta dell'8 febbraio 2017, audizione del procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Colangelo, res sten. n. 189: "In merito, l'aspetto più significativo è costituito dall'avere adibito minori da parte delle madri, minori che, in assenza delle persone più adulte, provvedevano o alla consegna diretta delle sostanze stupefacenti, o addirittura – parlo di minori di anni diciotto, ma ultraquattordicenni o ultrasedicenni – alla consegna a domicilio. Lo spaccio avveniva con varie modalità, o presso le abitazioni, o nelle cosiddette piazze di spaccio per i consumatori periodici e occasionali o addirittura a domicilio per i consumatori di maggiore interesse o di maggiore riguardo, che avevano interesse a una maggiore *privacy*, ragion per cui la consegna delle sostanze stupefacenti avveniva a domicilio".

sottovalutato il ruolo attivo e di comando rivestito dalle donne dei clan, i cui capi sono tutti in carcere, più volte sottolineato dagli inquirenti: "assistiamo al fenomeno delle madri di camorra, cioè di donne che sostituiscono i capi e lavorano come 'zarine' della camorra"[64]. A questi aspetti emergenti e allarmanti la Commissione ha dedicato un lungo approfondimento e un capitolo specifico di questa relazione, a cui si rinvia.

Le fibrillazioni che interessano i quartieri del centro storico, con i violenti contrasti tra gruppi contrapposti nei quartieri del centro storico e le veloci trasformazioni della devianza giovanile in forme criminali più o meno strutturate, non devono distogliere l'attenzione dai circuiti affaristici più sofisticati nei quali i clan della camorra si sono da tempo indirizzati sia con crescenti investimenti all'estero, in cui riciclano i profitti del narcotraffico sia con vere e proprie attività imprenditoriali.

In particolare nella zona che va dalla cintura di Napoli nord ed est fino alla zona nord del casertano, anche dopo la disarticolazione del clan dei casalesi, nuove aggregazioni camorristiche che esercitano penetrante controllo del territorio e si sono inserite nella gestione degli affari perseguendo lo stesso modello di espansione fondato sui rapporti con il ceto politico e amministrativo.

Permane la presenza del clan Moccia, la cui operatività è ormai distinta e ripartita sia sulla Campania, sia sulla città di Roma[65]; sono ancora attivi i gruppi dei Contini, dei Polverino, dei Mallardo, dei Ferrara. Vi è una significativa ripresa di una presenza camorristica nella zona di Nola che si spinge sull'intero Vallo di Lauro, in cui si manifesta un preoccupante fenomeno di infiltrazione nelle amministrazioni locali. Ne è testimonianza la nomina della commissione d'accesso al comune di Pago del Vallo di Lauro, disposta dal prefetto di Avellino, nell'ottobre del

[64] Missione a Napoli del 14 settembre 2015, audizione del presidente della corte d'appello di Napoli, Antonio Buonajuto.

[65] Il 23 gennaio 2017, a conclusione di indagini coordinate dalla direzione distrettuale antimafia della procura della Repubblica di Napoli, personale del Centro Operativo DIA di Napoli, della squadra mobile di Napoli e del nucleo investigativo Carabinieri di Castello di Cisterna, anche con l'ausilio della Guardia di finanza, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP del tribunale di Napoli nei confronti di 45 persone.
I soggetti destinatari della misura restrittiva sono gravemente indiziati, a vario titolo, dei reati di associazione mafiosa, detenzione di armi comuni e da guerra e relative munizioni, plurimi episodi di estorsione aggravata, riciclaggio di ingenti somme di denaro.
Si tratta di una complessa attività investigativa finalizzata a ricostruire gli assetti dell'associazione di stampo camorristico nota come clan Moccia, radicata, in ampie aree della provincia di Napoli (Afragola, Casoria, Arzano, Frattamaggiore, Frattaminore, Cardito, Crispano e Caivano, Acerra) e nel Lazio, a partire dal 2011 e fino ai tempi più recenti. L'attività è stata svolta mediante il ricorso a indagini tecniche con il contemporaneo monitoraggio di colloqui in carcere ed il conseguente sequestro di alcuni manoscritti inviati da soggetti detenuti ai propri fiduciari liberi nonché con il contributo di vari collaboratori di giustizia.
Le indagini hanno ricostruito la più recente conformazione del clan Moccia, le responsabilità del suo vertice assoluto, dei dirigenti e dei relativi referenti sul territorio, le modalità di comunicazione tra gli affiliati, anche detenuti, la capillare attività estorsiva, l'imposizione delle forniture per commesse pubbliche e private, la ripartizione tra i sodali, liberi e detenuti, degli illeciti profitti conseguiti tramite le precedenti attività, le infiltrazioni del sodalizio negli apparati investigativi.

2017. Particolarmente attivo in quella zona è il clan Cava e vi sono segnali di una ripresa di attività dello storico rivale, il clan Graziano, entrambi protagonisti di una sanguinosa faida durata decenni e culminata con la cosiddetta "strage delle donne", dopo la scarcerazione per fine pena dei suoi esponenti di spicco.

I clan di camorra hanno potuto sempre contare sulla disponibilità di ingenti quantitativi di armi, come attestano anche i sequestri operati tra il 2016 e il 2017 di veri e propri arsenali: granate per uso bellico, kalashnikov, mitra di vario tipo, mitragliette veloci, pistole di grosso calibro o comunque di tipo militare. Così nella zona sud di Napoli, zona Barra-Ponticelli, in cui Polizia e Carabinieri congiuntamente hanno operato sui due gruppi criminali che si fronteggiavano in quel territorio con scorrerie armate negli stessi comuni. Così, ancora, nel territorio a nord di Napoli e nel casertano dove sono stati arrestati gli appartenenti ai clan Bidognetti e Schiavone.

Sul versante casertano, dopo la cattura di tutti i capi storici, il clan dei casalesi non esiste più nelle forme e nei modi conosciuti. Il comando dei vecchi capi è passato ai figli che continuano a operare ma in settori diversi rispetto a quelli tradizionali. Si tratta di una camorra ancora molto forte, violenta, organizzata essenzialmente sul vincolo familiare e che può contare sul prestigio ancora alto dei boss, ristretti in carcere al 41-*bis*, in una parte della popolazione. I clan ricavano rilevanti profitti dal controllo estorsivo delle piazze di spaccio, un dato che segnala il rischio *"*di un'evoluzione di quella camorra che è stata nel corso degli anni strutturata, secondo una deriva più napoletana, con tendenze alla violenza". Ma si sono orientati anche nella nuova frontiera della gestione del gioco d'azzardo *on line*, operato da piattaforme per lo più collocate all'estero. I guadagni in questa filiera sono duplici "nell'imporre l'estorsione del pizzo al bar e al locale che deve tenere la macchinetta del gioco d'azzardo e nel ricavato del provento del gioco d'azzardo in sé e per sé"[66] .

Un elemento rilevante è rappresentato dalla presenza sul territorio di vecchi affiliati ai gruppi Bidognetti, Zagaria e Schiavone tornati in libertà mentre alcuni degli esponenti di rilevo si trovano in condizione di fine pena, prossimi alla scarcerazione, come Pasquale Zagaria, fratello del più noto Michele. Per i magistrati della DDA di Napoli, si potrebbero ricreare le condizioni che consentirono agli inizi degli anni Ottanta lo sviluppo di una delle più agguerrite compagini mafiose conosciute nel nostro Paese. Il rischio di una riorganizzazione finalizzata alla riappropriazione degli spazi di controllo illegale in quei territori, considerate le risorse economiche e umane di cui ancora possono disporre, non va quindi sottovalutato.

[66] Seduta dell'8 febbario 2017, audizione del procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Colangelo, res. sten. n. 189.

Vi è la certezza che buona parte dei patrimoni accumulati nel tempo dai casalesi siano ancora nelle mani di imprenditori che per anni sono stati la sponda economica dei clan, attraverso i meccanismi delle intestazioni fittizie e della schermatura societaria. Patrimoni che si sono riversati in numerosi mercati legali, in particolare nel campo dell'edilizia, nei grandi centri commerciali e turistici e nelle forniture agli enti pubblici. Inoltre si suppone che molti dei politici che si sono fatti strada grazie all'appoggio dei capi clan siano ancora operativi e presenti nelle amministrazioni, e non solo locali.

Il quadro di conoscenze sull'operatività e la struttura del clan si è arricchito negli ultimi tempi, grazie alle dichiarazioni di Antonio Iovine, ex boss dei casalesi, arrestato il 17 novembre 2010 dopo quattordici anni di latitanza, divenuto collaboratore di giustizia dal maggio 2014. Le informazioni raccolte hanno dato avvio a nuove indagini che potranno rivelarsi utili anche al fine di intercettare preventivamente i segnali di una possibile riorganizzazione del clan.

Le dichiarazioni di Iovine hanno permesso di ricostruire l'evoluzione dall'associazione e i suoi rapporti con il mondo dell'imprenditoria e della pubblica amministrazione. La camorra era divenuta "imprenditrice" creando relazioni stabili con le imprese, inserendosi e imponendosi in maniera sempre più attenta e oculata nel mondo degli appalti. Il camorrista si era trasformato da estortore in socio, in un collaterale dell'imprenditore stesso, o a sua volta in imprenditore in grado di fornire servizi alle altre imprese. In questa nuova prospettiva erano altresì mutati i rapporti con il mondo della politica. Una metamorfosi pervasiva che risulta tristemente essere ancora presente.

Non vi è stata più necessità per il camorrista latitante di interagire personalmente con il politico. Tale rapporto è stato affidato alla mediazione dell'imprenditore stesso; è quest'ultimo che da allora in poi si è premunito di trovare i necessari riferimenti per conseguire l'oggetto finale delle sue aspettative, cioè l'appalto; che si è relazionato con la politica; che ha pagato, nell'eventualità, il funzionario o il politico, e in ogni caso la camorra per ottenere la possibilità di partecipare e di aggiudicarsi la gara; è l'imprenditore che ha scelto, una volta offertagli l'opportunità, di rivestire quel ruolo che gli ha consentito di consolidarsi sul mercato, di sbaragliare ogni concorrenza, di conseguire profitti.

Forte del suo rapporto con la camorra, si presenta al politico come l'imprenditore di riferimento di quel mondo e assume verso l'esterno una posizione di vero e proprio monopolio, in quanto tutte le parti sono consapevoli che nessun'altra impresa potrà mai svolgere quel lavoro al suo posto. Il meccanismo creato genera una comunanza di interessi: il camorrista riceve la tangente dall'imprenditore; l'imprenditore versa a sua volta una tangente a chi gli garantisce l'acquisizione

dell'appalto e, nel frattempo, chi garantisce l'acquisizione dell'appalto si garantisce un appoggio e una sicurezza dalla base. Una triangolazione che delinea un rapporto nuovo su base non più violenta, ma fiduciaria e si sviluppa su tre livelli, che vanno dalla corruzione, alla collusione, alla stessa cointeressenza nell'associazione.

Sempre più la corruzione è divenuta lo strumento generalizzato attraverso cui la criminalità organizzata è riuscita ad acquisire il controllo di attività economiche e del territorio, assicurando la connivenza e la fedeltà anche per il futuro e non più solo in relazione ad un singolo episodio.

E' stato rilevato che se "un appaltatore vince tutti gli appalti perché riesce a corrompere l'amministratore, costituisce un modello per gli altri che, per sopravvivere, devono perseguire strade analoghe, altrimenti sono destinati a soccombere. Costituisce, quindi, un modello comportamentale, negativo che si propaga come una forma di contagio"[67].

Le indagini svolte negli anni e i processi celebrati, al di là degli esiti dibattimentali, hanno posto all'evidenza come la partecipazione societaria tra i clan camorristici e gli imprenditori ha comportato, grazie alle "compiacenza" di una parte della classe politica e di certe istituzioni, che imprese direttamente riconducibili a Michele Zagaria fossero divenute destinatarie degli affidamenti e delle commesse nel periodo dell'emergenza rifiuti in Campania[68]; degli appalti dei servizi dell'ospedale di Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta, ove "a decidere le nomine era la politica, per gli appalti decideva Franco Zagaria"[69], cognato di Michele. Sempre quelle imprese avevano gestito gli appalti per i lavori della rete idrica della regione campana, attraverso il meccanismo degli affidamenti diretti per le opere di somma urgenza. E' stata rilevata la pervasiva presenza nelle amministrazioni pubbliche dei comuni di quei territori, nonché tentativi di legittimazione degli imprenditori, al fine di evitare misure interdittive e di continuare ad operare indisturbati, attraverso fittizie adesioni alle associazioni antiracket[70].

Il livello di infiltrazione e di collegamento della criminalità organizzata per il tramite degli imprenditori nelle istituzioni appare ancora più allarmante ove riferito a soggetti appartenenti alle forze di polizia. Casi di collegamento tra criminalità e forze dell'ordine sono, purtroppo, emersi in vari procedimenti[71].

---

[67] Seduta del 29 luglio 2015, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, dott. Giovanni Colangelo, res. sten. n. 107.
[68] Seduta del 14 ottobre 2015, audizione del dott. Antonio Arditurо, componente del Consiglio superiore della magistratura, già sostituto procuratore della DDA di Napoli, res. sten. n. 118.
[69] *ibidem*.
[70] *ibidem*, nonché indagine DDA Napoli Rg.Nr15858\2014, denominato "Medea" .
[71] Si richiamano, tra le altre, le indagini richiamate alle note 1 e 9.

In proposito, il procuratore di Napoli, Giovanni Colangelo, ha riferito alla Commissione anche in merito alle indagini sulla inquietante vicenda della *pen drive* che sarebbe stata consegnata da Michele Zagaria durante il blitz che portò alla sua cattura presumibilmente ad un uomo delle forze dell'ordine, presente al momento dell'irruzione nel bunker del latitante o nei momenti immediatamente successivi[72] .

Il distretto di Salerno

Il quadro complesso e multiforme della criminalità organizzata in Campania non può ignorare le dinamiche criminali nell'area meridionale della regione. La Commissione ha approfondito questa realtà nel corso della missione a Salerno, raccogliendo dagli investigatori e dai magistrati della DDA del capoluogo elementi di sicura rilevanza, che smentiscono la vulgata di un territorio a lungo considerato meno interessato, se non addirittura esente, alle pressioni della camorra.

Il procuratore Giovanni Lembo ha infatti sottolineato "la capacità di penetrazione nel tessuto economico-sociale e anche politico-imprenditoriale, con la realizzazione in alcuni casi di veri e propri cartelli criminali, che hanno monopolizzato alcune attività economiche di primaria importanza, direi importanza strategica, nell'economia salernitana"[73].

I recenti fatti di sangue (quattro omicidi di stampo camorristico), lo scioglimento per infiltrazioni mafiose dei comuni di Pagani (2012), Battipaglia (2014) e Scafati (2017), dove è stato evidenziato un controllo penetrante sull'amministrazione comunale fin dal 2008; le inchieste sul traffico di stupefacenti, sul caporalato, anche collegato agli sbarchi di migranti nel porto di Salerno, la presenza di esponenti del clan dei casalesi che hanno trasferito nella provincia interessi imprenditoriali nello smaltimento dei rifiuti e nelle bonifiche ambientali sommato alle attività nel traffico di stupefacenti, fanno di quest'area un bacino preoccupante di solidi e agguerriti interessi camorristici.

La procura di Salerno è stata anche tra le prime a individuare le infiltrazioni della criminalità nella gestione del gioco d'azzardo *on line*, che vedono imprenditori vicini alla camorra utilizzare e

[72] Seduta del 29 luglio 2015, audizione del procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Colangelo, res. sten. n. 107.
[73] Missione a Salerno del 19 giugno 2017, audizione del procuratore della Repubblica Giovanni Lembo.

installare, su tutto il territorio nazionale, piattaforme di gioco i cui *server* sono collocati all'estero e che consentono rilevantissimi profitti (operazione "jamm jamm"[74]).

Delicata appare infine anche la situazione del Cilento, dove sono state avvertite presenze inquietanti dal punto di vista criminale e dove resta ancora irrisolto il caso dell'omicidio del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo. Si stratta di un'area vasta, rispetto alla quale i magistrati antimafia lamentano insufficienti presidi di sicurezza garantiti soltanto da piccole stazioni dell'Arma dei carabinieri.

Scenari futuri

E' probabile che i giovanissimi che negli ultimi anni hanno creato una fibrillazione permanente all'interno della camorra napoletana tornino a cercare la loro ascesa criminale dentro i clan più strutturati, dopo aver verificato che la loro sopravvivenza come clan autonomi è limitata. Non possono, infatti, permettersi una violenza quotidiana che attira sulla città e sui loro affari un'attenzione scomoda. E in ogni caso, le iniziative degli ultimi anni della magistratura napoletana, che ha sferrato dei colpi durissimi alla camorra imprenditrice e a quella del riciclaggio, dimostrano la piena consapevolezza della capacità di diversi clan di competere nei circuiti internazionali illegali e legali.

Le ultime dichiarazioni del nuovo procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, sulle responsabilità di una borghesia delle professioni, fanno ritenere che l'attenzione alla frammentazione delle bande di camorra e l'analisi del nuovo fenomeno che investe le giovanissime leve del crimine non allenterà la tensione su quella camorra che si propone come referente di professioni e ambienti imprenditoriali della città e della sua provincia e che finora non si erano lasciati coinvolgere dagli affari criminali in maniera così ampia. Nel suo intervento all'evento conclusivo degli Stati generali dell'antimafia a Milano, il 24 novembre 2014, il procuratore Melillo ha tratteggiato con lucidità l'evoluzione delle dinamiche criminali nella regione: "I principali cartelli camorristici coincidono ormai con sofisticate costellazioni d'impresa, con reti in cui si stabiliscono relazioni invisibili ma solidissime. Basta che un'impresa fiduciaria d'interessi mafiosi si collochi in una posizione dominante perché espanda le sue capacità di controllo su una più ampia filiera affaristica, commerciale e imprenditoriale. La dissoluzione dei corpi intermedi, a sua volta, finisce per assegnare alle organizzazioni camorristiche il

[74] V. Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito, Doc. XXIII n. 18, pag. 39.

riconoscimento tacito di una sorta di pretesa ad assumere direttamente le funzioni di rappresentanza politica e sociale".

La camorra napoletana non è solo mera devianza sociale, né è possibile racchiuderla nella sola immagine di frammentazione organizzativa, anche se non si può prescindere da queste caratteristiche. Essa si inserisce in una rete di relazioni socio-economiche spesso non configurabili in una fattispecie giuridica o solamente penale. La sua configurazione a rete le permette di entrare in contatto con più ambienti sociali, con più interessi, con diverse imprese legali e illegali. Ma nel considerare l'insieme delle sue caratteristiche, l'indubbia predilezione per le reti commerciali e di impresa, non si deve trascurare la sua composizione sociale e di contesto. Così come la sua notevole capacità di reinvestire i capitali accumulati non deve fare perdere di vista il suo carattere informale di organizzazione. E' un fenomeno complesso e come tale deve essere affrontato, senza semplificazione e senza analisi rassicuranti.

Si può discutere a lungo se definire e inquadrare nella camorra anche le bande giovanili che si fronteggiano nel capoluogo della regione. Ma non si può sicuramente sottovalutare la pericolosità di questo fenomeno dal punto di vista dell'ordine pubblico in una città che torna ad essere al centro di flussi turistici internazionali. L'attenzione verso le "paranze dei bambini" ha distratto l'opinione pubblica dalla camorra vera? Può darsi. Ma che questa distrazione sia stata una strategia perseguita volutamente dai capi storici della vera camorra per distogliere l'attenzione degli inquirenti dai loro affari e concentrarla sui delitti dei ragazzini è improbabile, anche se non del tutto da escludere. I camorristi non sono capaci di strategie così raffinate. E' indubbio che a volte con il termine camorra si mettano insieme fenomeni criminali diversi, una vera e propria *élite* criminale consolidata, un gangsterismo giovanile legato allo spaccio di droga, e bande di scippatori, ladri e altre tipologie di criminali tipiche del disagio sociale urbano. I confini tra l'uno e l'altro mondo sono meno netti che nelle altre mafie, e il passaggio tra l'uno e l'altro è più agevole che in altri contesti. Per ora i giovanissimi assassini non sono riusciti a fondare un autonomo potere alternativo a quello dei clan storici, ma questo miscuglio di forme criminali diverse resta una caratteristica da non sottovalutare.

3.4 MAFIE PUGLIESI

Tradizionalmente, la mafia pugliese è stata identificata con la sacra corona unita (SCU). Le prime tracce dell sua esistenza risalgono al 1983: nell'ottobre di quell'anno un uomo, Vittorio Curci, dichiarò ai magistrati della procura della Repubblica di Bari di aver assistito, in piena notte, alla cerimonia d'affiliazione ad una mafia “nuova", autoctona.

Le immediate indagini disvelarono l’esistenza, all’interno della casa di reclusione di Bari, e precisamente nella cella del detenuto Giuseppe Rogoli, di un manoscritto costituente lo statuto di una consorteria denominata sacra corona unita, e in cui si indicava persino la data di fondazione: «*La Scu è stata fondata da G.R. l'1 maggio 1983 e con l'aiuto dei compari diritti*», dove G.R. sta per Giuseppe - detto Pino - Rogoli, un comune rapinatore di banche proveniente da Mesagne ed i “compari diritti” devono identificarsi in appartenenti alla ‘ndrangheta calabrese.

Le ragioni sottese alla nascita di tale sodalizio apparvero sin da subito chiare: opporsi all'invasione dei camorristi appartenenti alla fazione di Raffaele Cutolo che, in cerca di nuovi territori da conquistare, già sul finire degli anni Settanta, si erano spinti in Puglia radicandosi sul territorio soggiogando o soffocando, le famiglie criminali locali dove non riuscivano a stringere redditizie alleanze.

Tale originaria vocazione regionalista sarebbe rimasta inalterata anche dopo.

Il processo celebratosi dinanzi al tribunale di Bari nel 1986, con l’escluderne la natura mafiosa, paradossalmente fornì nuova linfa al progetto iniziale.

Infatti, nelle more, gli associati della prima ora, riacquistata la libertà, costituirono i primi nuclei mafiosi nei luoghi di origine: nel Foggiano, nel Barese e nel Tarantino, operando in piena autonomia.

Cosicché, sin da subito, la mafia pugliese palesò quella che sarebbe stata la sua principale caratteristica anche dopo la repressione da parte delle forze dell’ordine e della magistratura: la pluralità delle consorterie, tra loro paritarie e ciascuna, al suo interno, gerarchizzata e a vocazione monopolista. Il disegno di Rogoli trovò una sua parziale realizzazione più a sud avendo egli investito nella guida dei clan i suoi uomini più fidati. Tuttavia questo disegno unitario sarebbe fallito, e definitivamente tramontato, sotto i colpi della reazione dello Stato.

Ma se questa organizzazione mafiosa - che per oltre un ventennio ha instaurato in Puglia e, in particolare, nel Salento un vero soggiogamento mafioso - è venuta meno già nei primi anni del Ventunesimo secolo, ciò non vuol dire che il fenomeno mafioso sia scomparso. Anzi!

Scomparsi i capi storici, i gruppi malavitosi, ormai radicatisi sul territorio, del tutto slegati da una comune appartenenza ed in assenza di vincoli verticistici, ormai operano ciascuno nei rispettivi "locali", adottando, a seconda degli avvenimenti, un atteggiamento tra loro collaborativo o aggressivo, nel segno di una tradizione ormai trentennale, ottenendo sul territorio, dall'evocazione delle imprese della SCU., una maggiore carica criminale che perpetua quel clima di paura, omertà e soggiogamento tra la popolazione, clima tipico dell'esperienza sacrista.

Il contesto pugliese non fa, insomma, eccezione al *trend* nazionale di disgregazione degli organismi mafiosi unitari, esclusa la 'ndrangheta, ed anzi ne rappresenta uno dei paradigmi se è vero che il territorio è segnato da tanti gruppi, grandi, medi o piccoli, che replicano moduli intimidatori e di assoggettamento tipici del metodo mafioso, che operano autonomamente e dunque con una violenza non controllata.

Appare evidente che lo sviluppo dell'intera regione, a vocazione turistica - ma non solo - risulta palesemente condizionato dalla massiccia presenza di gruppi criminali radicatisi a macchia di leopardo sull'intero territorio e il salto di qualità in atto mediante la trasformazione da una dimensione familiare e rurale a quella prevalentemente imprenditoriale preoccupa non poco.

La criminalità organizzata nella città di Bari e provincia

La criminalità organizzata nella città di Bari risulta particolarmente radicata e caratterizzata dalla presenza di clan che si contendono il territorio al fine di imporre la propria egemonia nel campo delle attività illecite maggiormente lucrose quali il traffico di stupefacenti e le estorsioni.

Dunque una criminalità con struttura di tipo orizzontale, e non piramidale, in cui le varie organizzazioni hanno pari dignità sul territorio, tant'é che, talvolta, nei quartieri più popolosi, operano più organizzazioni contrapposte che danno luogo a momenti di contrapposizione che spesso sfociano in fatti di sangue.

Situazioni di fibrillazione appaiono essere all'ordine del giorno: recentemente, nel quartiere di San Girolamo, alla contrapposizione tra i clan Campanale e Lorusso sono seguiti due omicidi e negli anni precedenti tre persone innocenti, onesti lavoratori, sono state uccise a seguito dei conflitti tra organizzazioni criminali; nel quartiere Carrassi - San Pasquale il conflitto tra i clan Fiore e Caracciolese ha mietuto quattro vittime nei mesi di aprile e maggio 2014.

Ma è il quartiere San Paolo a far registrare le maggiori problematiche sotto il profilo della sicurezza pubblica a causa della contrapposizione fra il clan Montani-Telegrafo e una componente dei Misceo contro il clan Mercante.

Nell'intera provincia il quadro non è dei migliori: nei soli mesi di aprile, maggio e giugno 2017, sono stati commessi cinque omicidi tre dei quali sicuramente riconducibili, per modalità di esecuzione e per lo spessore criminale delle vittime, al crimine organizzato. Due di tali fatti di sangue si sono verificati nel capoluogo.

Attualmente nella città di Bari sono operanti nove clan (Parisi - in cui va ricompreso anche il cosiddetto gruppo Palermiti; Strisciuglio; Capriati - in cui va ricompreso anche il cosiddetto gruppo Lorusso); Di Cosola; Telegrafo; Mercante - Diomede, Montani; Anemolo; Misceo) che manifestano una particolare capacità di rigenerarsi anche all'indomani della loro decimazione a seguito dell'incisivo intervento repressivo delle forze di polizia e della magistratura, grazie all'intervento delle seconde linee, all'impiego di soggetti spesso incensurati, all'utilizzo di persone minorenni a cui vengono affidati i ruoli di detentori della sostanza stupefacente, di *pusher*, di "ragazzi fondina", detentori, per conto terzi, delle armi "scomode" e di esecutori di reati predatori.

La diversificazione degli interessi delle cosche, che vanno al di là delle tradizionali attività criminali, emerge, invece, dall'azione di contrasto ai patrimoni illeciti: buona parte dei beni sequestrati sono infatti costituiti da società di gestione di *slot machine*, società che rappresentano per i clan una forma di introiti e di riciclaggio, conti correnti bancari ed ancora bar, pizzerie, immobili vari, ristoranti e *resort*, un centro scommesse, imprese individuali e una cartolibreria, persino un centro ippico ubicato ad Aversa, terra dei casalesi.

La contiguità dell'area urbana con quella "metropolitana" sembra favorire l'interazione criminale tra il capoluogo e i comuni della provincia, come peraltro pienamente confermato dalle evidenze acquisite nell'ambito delle indagini portate a termine dalla magistratura inquirente:

- l'area murgiana, ed in particolare Altamura, si conferma un importante canale di collegamento con la Basilicata, territorio di espansione per il traffico di droga e per la commissione di reati predatori;

- il contesto criminale nel comprensorio di Monopoli, dopo la disarticolazione dei sodalizi avvenuta negli anni Novanta, appare condizionato dalle organizzazioni criminali operanti nei confinanti comuni di Conversano, Fasano e Mesagne, nonché del capoluogo;

- la città di Putignano, dove ha avuto origine la prima associazione mafiosa barese, denominata clan la Rosa appare sempre più condizionata dai circuiti della criminalità del capoluogo e, in particolare, dal clan Parisi;

- la provincia BAT (Barletta - Andria - Trani) è caratterizzata dalla presenza di organizzazioni malavitose aventi una spiccata autonomia operativa nonostante l'influenza esercitata dai sodalizi dei territori confinanti, *in primis* di Cerignola, con cui sono state avviate sinergie criminali per la gestione delle attività illecite;

- la situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica in Bitonto, caratterizzata dall'incidenza dei reati contro il patrimonio e soprattutto in materia di stupefacenti, si attesta su livelli che destano viva preoccupazione atteso che il tentativo di esercitare il monopolio delle attività delinquenziali, in particolare, della gestione delle varie piazze di spaccio da parte dei gruppi malavitosi bitontini genera la commissione di reati contro la persona particolarmente gravi, spesso commessi con l'uso delle armi, che determinano, come nell'ultimo efferato fatto di sangue del 30 dicembre 2017, un elevato allarme sociale.

Nell'occasione ignoti esplodevano vari colpi d'arma da fuoco contro un pregiudicato che causavano il decesso di una vedova, pensionata, colpita, verosimilmente, da una pallottola vagante.

- nella città di Andria la locale criminalità organizzata appare essere di assoluto spessore: i clan "Pesce-Pistillo" e "Pastore", pur ridimensionati da numerosi arresti, mantengono il controllo del territorio.

Dunque: pluralità di sodalizi, mancanza di un vertice aggregante e assoluta incapacità di elaborare strategie a lungo termine, di mantenere stabili alleanze o anche perduranti assetti organizzativi interni appaiono essere le principali caratteristiche della mafia barese.

Ciò che appare connotare le organizzazioni mafiose del capoluogo di regione e della sua provincia è la vocazione commerciale e l'intraprendenza della popolazione che ha trasformato il territorio in una realtà economica e sociale particolarmente vivace, sicuramente tra le più avanzate del Sud Italia; dall'applicazione del metodo mafioso a tale duttilità affaristica ne è derivata una criminalità organizzata più incline a realizzare immediati vantaggi economici che ad elaborare complesse strategie di lungo termine, che utilizza i metodi violenti sia a difesa dei propri interessi che per espandere il proprio dominio affaristico e territoriale, ma anche per eliminare dal proprio interno coloro che rappresentano un ostacolo al perseguimento degli obiettivi del sodalizio foss'anche, solo per sete di affermazione personale, piuttosto che cercare accordi e/o alleanze.

La mafia del Foggiano

La mafia operante nella provincia di Foggia presenta delle caratteristiche diverse da quelle del circondario di Bari. Storicamente suddivisa tra "mafia dei montanari", riferita ai sodalizi della zona garganica, e "mafia della pianura", riferita alla zona della Capitanata, le organizzazioni mafiose operanti nel territorio in esame, pur presentando tratti analoghi a quelli della criminalità barese, in quanto frammentate e prive di un vertice aggregante, evidenziano una solida struttura interna, basata sul familismo mafioso, tipico della "ndrangheta", ed una non comune capacità di

programmare e attuare strategie criminali, di intessere alleanze sia tra i diversi gruppi operanti sul territorio, sia con sodalizi mafiosi campani e calabresi.

Profilo quest'ultimo conseguente all'azione di contrasto delle forze dell'ordine e della magistratura che ha determinato, nel tempo, necessitati mutamenti negli equilibri di potere con continue aggregazioni e disgregazioni dei gruppi dei quali si compone la "società foggiana".

La solidità strutturale appare derivare da un'impenetrabilità propria del contesto sociale in cui operano tali gruppi, caratterizzato da arretratezza culturale, omertà e illegalità diffusa, condizioni che, tuttavia, non hanno impedito l'applicazione, nello svolgimento delle attività criminali, di modelli di modernità e flessibilità propri di una "mafia degli affari", nonostante essa rimanga caratterizzata da metodologie di imposizione delle regole, all'interno e all'esterno dei clan, fondate sulla forza che spesso si trasforma in pura ferocia, con vendette e punizioni mutuate dalle più arcaiche comunità agricolo-pastorali e dal modello della camorra cutoliana.

Il risultato è un micidiale connubio tra: 1) modernità e lungimiranza negli obiettivi (dimostrata da una spiccata vocazione agli affari, dalla capacità d'infiltrazione nel tessuto economico-sociale nei centri nevralgici del sistema economico della provincia, e cioè l'agricoltura, l'edilizia e il turismo); 2) valori e metodi arcaici e capillare controllo del territorio, ottenuto e consolidato attraverso una lunga scia di omicidi la gran parte costituiti dalla sparizione delle vittime (cosiddette lupare bianche); 3) omertà da parte della popolazione e assenza di collaborazioni con giustizia; 4) oggettive difficoltà nello svolgimento delle indagini stante la ostile morfologia del territorio (caratterizzato da zone impervie o boscate, da coste frastagliate, non coperte dal servizio di telefonia) che ostacola anche le più comuni metodologie di investigazione.

La storia giudiziaria del territorio consegna all'interprete l'esistenza di tre grosse organizzazioni la cui mafiosità è cristallizzata da sentenze definitive:

- la prima operante sul capoluogo e i comuni del centro-nord della provincia, denominata "società" o "società foggiana", strutturata in "batterie" che fanno diretto riferimento ad un vertice costituito da personaggi carismatici del crimine locale, ciascuno a capo della rispettiva batteria;
- la seconda operante principalmente a Cerignola e nei comuni del sud Foggiano, denominata "Piarulli-Mastrangelo-Ferraro", a struttura verticistica e con a capo due fratelli, entrambi residenti a Milano, organizzata su due livelli: "i grandi" e "i piccoli", ulteriormente suddivisa in "squadre", stanziate principalmente a Cerignola, che gestiscono operativamente le attività illecite, in particolare il traffico di sostanze stupefacenti;
- la terza, egemone sull'area garganica, denominata "clan dei Montanari", avente una struttura mista, con modulo di tipo federativo e forte caratterizzazione di tipo familiare, facente capo

alle famiglie Li Bergolis, di Monte Sant'Angelo, e Romito, egemoni sui territori di Monte Sant'Angelo e Manfredonia, e alla famiglia Ciavarrella, che opera sulla zona di Sannicandro Garganico.

Ad esse si affianca il gruppo lucerino "Bayan - Ricci - Papa - Cenicold'‘ che, pur se non annoverato tra le principali associazioni mafiose, ha con queste rapporti di partenariato che ne preservano l'autonomia operativa e organizzativa.

Un cenno particolare merita la zona di Vieste dove è stata accertata l'operatività di un sodalizio criminale originatosi dalla scissione di altre organizzazioni.

Il territorio è funestato da attività estorsive finalizzate, soprattutto, all'imposizione della guardiania abusiva, attività particolarmente vantaggiosa stante la vocazione turistica dell'economia locale. Il susseguirsi di atti d'intimidazione e soprusi di vario genere, perpetrati in modo seriale in un clima connotato soprattutto dalla paura, rischia di strozzare l'imprenditoria in una zona che costituisce sicuramente un polo di attrazione per gli affari e in cui la circolazione di rilevanti capitali è legata anche alla realizzazione/gestione di strutture ricettive, spesso, invece, utilizzate, per la posizione strategica fronte-mare, al presidio delle coste, attività strumentale al controllo del traffico di stupefacenti con la vicina Albania, che costituisce, per un verso, l'affare più lucroso e, per l'altro, il *trait d'union* tra le diverse organizzazioni criminali operanti sul territorio della provincia foggiana.

Il fenomeno del caporalato

Quello del "caporalato", è un fenomeno criminale che interessa tutto il territorio della provincia di Foggia e che ha assunto dimensioni tali da costituire una vera e propria emergenza a carattere nazionale.

Le indagini della magistratura hanno accertato il coinvolgimento della criminalità organizzata nella gestione dello sfruttamento del lavoro degli immigrati in quanto fenomeno da cui derivano rilevanti introiti economici, resi ancor più lucrosi dalla connessa attività illecita delle truffe ai danni dell'erario e degli enti previdenziali.

Infatti le organizzazioni mafiose s'inseriscono in ogni fase del rapporto lavorativo: da quella prodromica del reclutamento all'estero delle persone da avviare allo sfruttamento, a quelle successive del trasporto e dell'ingresso in Italia delle persone reclutate, della loro allocazione sul territorio e della utilizzazione in lavorazione agricole con modalità tali da costituire vere e proprie forme di riduzione in schiavitù al servizio di imprenditori in rapporti diretti con le stesse organizzazioni criminali.

La riduzione dei lavoratori in condizione di totale asservimento al "sistema" si connota per le disumane condizioni in cui i braccianti sono costretti a lavorare nei campi, a ritmi difficilmente sostenibili per il numero di ore in cui vengono impiegati, in spregio alle più elementari norme a tutela della condizione del lavoratore e con retribuzioni più che misere e, per di più, decurtate delle spese di affitto, di vitto e trasporto. Ma soprattutto per le condizioni in cui costoro sono costretti a sopravvivere, sopportando la sottrazione dei documenti personali di riconoscimento, e la ghettizzazione presso strutture fatiscenti sottratte, di fatto, al controllo delle forze dell'ordine alle quali, spesso, è interdetto l'accesso, e governate, quindi, dai "caporali" spalleggiati dai sodalizi mafiosi i quali esercitano un penetrante controllo sugli ospiti consapevoli del potere ricattatorio da essi esercitato, gestendo essi l'unica forma di sostentamento degli immigrati.

All'interno dei ghetti solitamente si pratica lo sfruttamento della prostituzione ma anche il traffico di sostanze stupefacenti.

Paradossale è l'omertà nel denunciare tali condizioni: spesso ad iniziali accuse hanno fatto seguito complete ritrattazioni. Frequenti sono stati infine i casi in cui, dopo le denunce si sono perse le tracce delle vittime che avevano osato rompere il muro del silenzio.

La criminalità minorile

Negli ultimi anni si è assistito ad una maggiore frequenza dell'impiego di minorenni nella perpetrazione di reati di tipo predatorio, con un ulteriore abbassamento dell'età dei giovani autori, spesso ai limiti della imputabilità.

Infatti, molte rapite a mano armata (effettuate con pistole, di regola giocattolo, o taglierini) ai danni di esercizi commerciali, o di passanti, sono state commesse da minorenni tra i 15 e i 18 anni i quali non sempre versavano in precarie condizioni economiche ma che, attraverso il ricavato dell'atto criminale, miravano a soddisfare piccole esigenze personali, tipiche dell'età, spesso sperperando nella stessa serata il denaro così ottenuto. Atti che, per un verso, costituiscono motivo di esaltazione per la sfida alle forze dell'ordine e, per l'altro, motivo di affermazione all'interno del "branco".

Ad esempio, in San Severo, ove si registra una radicata presenza della criminalità organizzata legata alla "società foggiana", a febbraio 2017 sono state commesse tre rapine nello stesso pomeriggio. Due degli autori sono stati arrestati, in flagranza di reato, dopo la terza rapina: si trattava di due giovani poco più che ventenni ma i due complici, arrestati il 15 marzo 2017 nel corso di altra rapina in Torremaggiore, sono risultati essere due minorenni, nell'occasione armati di una "replica" di pistola, non proprio un'arma giocattolo.

All'arrivo dei Carabinieri, il minore, classe 2001, ha puntato la pistola contro il carabiniere. Solo la professionalità del militare ha evitato l'utilizzo dell'arma in sua dotazione.

La vicenda delle tre rapine ha avuto un particolare clamore mediatico a seguito dello sciopero della fame effettuato dal Sindaco di San Severo al fine di attirare l'attenzione sulla situazione dell'ordine pubblico in quel comune.

L'ultimo di numerosi episodi è del 4 aprile 2017: un'altra rapina ai danni di una tabaccheria, anche in tal caso commessa da un minorenne classe 2000 e da un giovane classe 1999.

Lo spirito di emulazione, il senso di appartenenza ad un gruppo delinquenziale, induce i giovani a fare, poi, il salto di qualità con il loro inserimento in contesti di criminalità organizzata dove vengono utilizzati inizialmente per compiti marginali, al fine di testarne l'affidabilità (ad esempio per assicurare i contatti tra gli associati, effettuare telefonate o richieste estorsive), per poi farli partecipare a crimini importanti quali gli omicidi.

Tuttavia, la risposta dello Stato non si è fatta attendere, anche per effetto dell'interessamento e delle iniziative di sensibilizzazione istituzionale della Commissione parlamentare antimafia: è stato aumentato il numero di uomini delle forze dell'ordine impiegate su tutto il territorio della provincia di Foggia ed in particolare nella zona di San Severo; è stato elevato, al contempo, il livello di professionalità degli investigatori con l'istituzione del Nucleo Prevenzione Crimine del ROS presso il comando provinciale dei Carabinieri di Foggia e con l'assegnazione di 15 unità specializzate nelle indagini contro la criminalità organizzata, è stato istituito il Reparto Prevenzione Crimine della Polizia di Stato nel comune di San Severo.

Considerazioni conclusive

In conclusione, il caso della criminalità foggiana, impostosi con forza alle cronache di mafia nel corso della legislatura 2013-2018, appare questione che, nonostante il ruolo periferico della città e del suo *hinterland* nel sistema criminale nazionale, non può essere considerata secondaria. Al contrario, il "fenomeno Foggia" assume un rilievo esemplare, giocando un ruolo di metafora proprio su di un piano generale. Il primo dato di riferimento è costituito dal fatto che la criminalità organizzata ha, a Foggia, una storia incostante e carsica, del tutto al di sotto di quella delle maggiori organizzazioni nazionali. Ha conosciuto qualche fasto provvisorio tra la fine degli anni Settanta e i primissimi anni Ottanta, quando Raffaele Cutolo cercò di espandere il suo regno dalla Campania verso sud, partendo dalla prima provincia confinante della Puglia e dando vita alla già citata società foggiana, come detto sorta di cartello criminale pulviscolare. Tentativo che naufragò presto, insieme con le fortune della sua creatura, la nuova camorra organizzata, che aspirava a diventare in Puglia

forza colonizzatrice. Anche nel periodo di egemonia della sacra Corona Unita il baricentro territoriale di questa consorteria fu, fondamentalmente, il sud della regione, tra Brindisi e Lecce, sulle ali degli sbarchi albanesi e dai traffici con i clan montenegrini. Di talché Foggia, in questo scenario, non giocò ruoli di rilievo, rimanendo sullo sfondo con i suoi gruppi malavitosi, costretti in un ruolo locale e gregario, e caratterizzati, dicono le ricerche, da un elevato livello di dispersione. Stride, dunque, il confronto tra uno Stato dotato di professionalità adeguate, forze dell'ordine e magistratura annoverati come i più attrezzati professionalmente in tutta Europa, contro una criminalità precaria. Da qui le domande. Come è stato possibile che in una Puglia, in gran parte bonificata - sin dagli anni 2000 - nei suoi principali "distretti criminali" brindisini e salentini, sin dagli anni 2000, si presentassero sulla scena dall'altra parte della regione, quasi indisturbate, nuove organizzazioni, sia pure come sviluppo di nuclei precedenti? Perché una criminalità discontinua e dotata di modesto retroterra sociale ha potuto impunemente crescere in un capoluogo di provincia e in una delle più pregiate aree turistiche del Paese? Addirittura presentandosi in due versioni, quella foggiana e quella garganica, a conferma di come essa non possegga una unitaria (e dunque più temibile) identità? Bisognerebbe dedurne che chi doveva generare l'allarme sia rimasto vittima del classico e disastroso pregiudizio secondo cui "qui la mafia non esiste". Che sia prevalsa un'inclinazione collettiva al quieto vivere.

Conclusivamente, dunque, la rivitalizzazione della criminalità foggiana dopo 35 anni appare, in realtà, un atto d'accusa oggettivo verso la mentalità e gli atteggiamenti degli apparati del *law enforcement* e non solo loro. Torna la questione, altrove sollevata in questa Relazione, della distanza tra le capacità professionali dei reparti speciali e quelle dei reparti deputati al normale, ordinario lavoro di controllo del territorio, di prevenzione e arginamento delle pulsioni criminali provenienti "dal basso". Se un'organizzazione giunge, come è successo a Foggia nel giugno del 2014, a bloccare sei accessi alla città con propri mezzi pesanti per effettuare una rapina, o giunge a trasformare una ex caserma dell'esercito in un fortino criminale, vuol dire che essa si sente onnipotente e impunita, in grado di andare sfrontatamente allo scontro con le forze dell'ordine. Atteggiamento tipico, di fronte a uno Stato incerto, delle organizzazioni senza storia, spesso incapaci di un'amministrazione "saggia" della violenza, e che infatti ha caratterizzato anche la sacra corona unita alla fine del secolo scorso. È in questo senso che Foggia diventa dunque metafora di una lunga e diffusa storia d'Italia. Storia di cessione di spazi, di sottovalutazione, di rimozione, d'incapacità di contestare in tempo reale la pretesa accampata da associazioni criminali di esercitare una giurisdizione territoriale alternativa. C'è voluto l'assassinio feroce, dopo un incredibile inseguimento, dei due contadini innocenti testimoni dell'ennesimo delitto nell'agosto del 2017, con

il conseguente arrivo in città del Ministro dell'interno perché, dopo anni di basso profilo, la questione foggiana diventasse questione primaria.

Ed è anzi significativo in proposito che un'associazione della società civile come Libera abbia deciso di celebrare proprio a Foggia la giornata della memoria e dell'impegno contro la mafia (riconosciuta con legge 8 marzo 2017, n. 20) nel 2018. Per sottolineare che da sola non bastano le pur importanti visite di esponenti delle istituzioni per stroncare quel che si è lasciato crescere negli anni. E che occorre invece, per riuscirvi, un impegno corale e sistematico, ormai necessariamente di lungo periodo. Foggia non è solo una metafora, Foggia è un banco di prova.

La criminalità organizzata nel Salento

Abbandonata l'originaria struttura piramidale e la successiva rigida suddivisione in gruppi, restii a dialogare tra loro e piuttosto pronti a rivendicare ognuno la propria autonomia e a imporre l'egemonia su altri territori delle province salentine, le consorterie che ancora si riconoscono nella sacra corona unita paiono aver scelto, da qualche tempo, una strategia tesa all'inabissamento delle tradizionali attività criminali, all'apparente scomparsa dell'associazione mafiosa, ricercando invece il consenso sociale attraverso attività che, in un periodo di profonda crisi economica, trovano apprezzamento tra i consociati, quali, ad esempio, il recupero forzoso dei crediti da debitori riottosi o l'offerta di posti di lavoro all'interno di aziende "controllate" dalla stessa organizzazione.

Strategia in buona parte agevolata da una sorta di disponibilità della gente nei confronti di questa frange criminali, in assenza di una risposta della Stato non tanto sul piano repressivo quanto su quello sociale, in particolare sul piano del funzionamento dei servizi di primaria importanza tra cui occorre annoverare anche il ritardo della risposta alla domanda di giustizia nel campo civile.

Di talché l'azione delle organizzazioni mafiose appare articolata tra i vecchi e tradizionali ambiti criminali e nuovi spazi d'intervento non più limitati ai contesti sociali che in qualche modo già condividevano e fiancheggiavano la metodologia dell'intimidazione, avendo ottenuto un diffuso e inaspettato riconoscimento, da frange della società civile le più disparate, del ruolo regolatore dei rapporti tra cittadini, in sostituzione degli organi istituzionali dello Stato. A riprova di ciò le diffuse manifestazioni di solidarietà della gente comune nei confronti di esponenti della criminalità di tipo mafioso, sintomo evidente del mutato atteggiamento verso gli esponenti di un'associazione che, messi da parte omicidi, bombe e incendi, ha mostrato di sé il lato maggiormente accettabile e "presentabile".

Atteggiamento conciliante riverberatosi anche nello svolgimento delle attività criminali più comuni, laddove il denaro ottenuto in passato con la minaccia esplicita o implicita

nell'appartenenza all'associazione mafiosa, viene oggi offerto "spontaneamente" dalla vittima, forse non più tale, alla quale, in cambio, sono offerti servizi di tipo diverso: dalla tradizionale protezione o al recupero forzoso dei crediti, al finanziamento dell'attività economica, all'annullamento della concorrenza, alla possibilità d'inserimento in circuiti di riciclaggio. Fenomeno agevolato dalla perdurante crisi economica che ha interessato il Paese e che ha avuto, come in tutte le regioni del centro-sud, effetti devastanti in molte aree del Salento contribuendo a spostare il ricorso al credito dal circuito bancario al prestito ad usura, praticato anche dalle imprese finanziarie, talvolta non estranee all'ambiente della criminalità organizzata, spesso di proprietà o gestite dall'insospettabile "vicino della porta accanto".

Usura ed estorsione appaiono reati strettamente collegati anche nel rimanere nel sommerso in quanto non documentati dal numero delle denunce; i dati statistici appaiono del tutto irrisori a conferma della capacità intimidatoria dei clan mafiosi presenti nei territori delle tre province salentine e della conseguente condizione di assoggettamento e di omertà delle stesse vittime, in una sorta di muta accettazione da parte della popolazione delle regole mafiose e di rifiuto dell'intervento repressivo dello Stato.

Nello stesso solco della ricerca del consenso s'inserisce la partecipazione di esponenti di rilievo dell'ambiente mafioso, e di persone ad esso contigue, alle società di calcio, come è stato riscontrato per alcune squadre della provincia di Lecce (Galatina, Monteroni, Poggiardo, Racale, Tricase, Squinzano, Taurisano) nel palese tentativo di ottenere, oltre il consenso, anche la gestione economica di attività che possono costituire canali per il reinvestimento di denaro "sporco"[75].

Il sostanziale mutamento dei connotati della criminalità organizzata salentina deriva, altresì, dalla perfetta integrazione tra i capi storici dei vecchi gruppi criminali, molti dei quali hanno terminato di espiare le condanne conseguenti all'azione di contrasto e repressione posta in essere da magistratura e forze di polizia negli anni Novanta e gli esponenti della seconda e terza generazione delle famiglie mafiose "tradizionali" assurti nel mentre ai vertici dei clan. Integrazione favorita dal ruolo "storico" e sempre più rilevante delle donne (mogli, madri, sorelle) appartenenti alle famiglie malavitose, sempre attive nella gestione diretta delle attività criminali anche in sostituzione del congiunto detenuto, nel segno della continuità e della sommersione delle attività criminali. A ciò corrisponde una rinnovata attenzione agli equilibri tra i diversi gruppi operanti sul territorio e alla cura nell'appianare eventuali situazioni di contrasto con i clan limitrofi, nella convinzione che la *pax mafiosa* sia la condizione più conveniente per tutti.

Ciò ha prodotto anche una radicale riduzione degli omicidi. Nel 2016 a Casarano (Le) nel piazzale antistante un affollato centro commerciale, proprio nell'orario di maggiore frequentazione;

[75] sui rapporti tra mafia e calcio si veda altresì il paragrafo 4.5.2

vittima un noto esponente di uno dei clan storicamente presenti sul territorio. A tale fatto di sangue è seguito, a distanza di soli due giorni, anche un tentativo di omicidio nei confronti del sodale dell'ucciso. Le successive indagini, che hanno consentito di accertare sia la matrice del gesto che i suoi esecutori, nonché di prevenire l'assassinio programmato di un'ulteriore vittima, attestano che il conflitto fosse insorto, tra ex appartenenti allo stesso clan, per il controllo del territorio di Casarano e dei paesi limitrofi, finalizzato a stabilire l'egemonia nel traffico delle sostanze stupefacenti e delle attività economiche svolte in quei centri. E' stato pure messo in luce come il capo di una delle consorterie mafiose antagoniste riuscisse ad esercitare pienamente il suo ruolo direttivo nell'ambito del clan nonostante fosse sottoposto al regime degli arresti domiciliari nel Nord Italia, avvalendosi di complessi sistemi di comunicazione con i propri sodali operativi nel Salento.

Scenari ancor più inquietanti evocano le dichiarazioni della moglie della vittima, riportate da una testata giornalistica, in ordine al ruolo di "mediatore" del marito nell'ambito della società casaranese, ritenuto contiguo a componenti dell'amministrazione comunale.

Proprio in tema di infiltrazioni nell'apparato della pubblica amministrazione il ripetersi degli episodi di coinvolgimento di amministratori locali in indagini di mafia desta particolare allarme:

- nel 2015 l'arresto del vicesindaco del comune di Parabita per concorso in associazione mafiosa, avendo egli fornito un contributo significativo, con il suo interessamento, all'assunzione di esponenti del clan e di loro familiari. La consequenziale attività ispettiva ha portato nel febbraio del 2017 allo scioglimento del consiglio comunale di Parabita per infiltrazioni mafiose;

- l'assegnazione da parte del sindaco di Squinzano, in totale violazione della relativa normativa, di un alloggio dello IACP di Lecce ad un noto esponente della criminalità mafiosa di Squinzano e la rimozione del presidente del consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 142 del TUEL, di quel centro cittadino per la comprovata vicinanza ad esponenti del citato sodalizio;

- l'esito delle indagini sui rapporti tra l'ambiente criminale mafioso e diversi candidati in occasione delle consultazioni elettorali del 2012 per il rinnovo dell'amministrazione comunale di Lecce, laddove è emerso che la gestione dell'attività di affissione dei manifesti e di distribuzione di materiale propagandistico, era coordinata e gestita da appartenenti ai clan attraverso l'esercizio di violenze e minacce nei confronti dei candidati che non intendevano soggiacere alle imposizioni dell'associazione mafiosa e rifiutavano di rivolgersi ad essa; i rapporti con i comitati elettorali e con i candidati, fenomeno noto al capoluogo salentino sin dai primi anni 2000 allorquando le indagini posero in evidenza anche la spartizione tra i clan mafiosi leccesi delle sovvenzioni comunali elargite ad una cooperativa di ex detenuti del tutto illegale, in una sorta di pacifica convivenza con le istituzioni, come dichiarato ai media da un assessore dell'amministrazione dell'epoca.

Ancora in corso l'indagine sui criteri di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale popolare dalla quale, finora, è risultato che sei abitazioni siano state assegnate ad esponenti della criminalità organizzata locale o a loro contigui;

- a Gallipoli, terra del *clan* Padovano, sono state avviate indagini sui rapporti di alcuni esponenti della classe politica che aveva espresso la precedente maggioranza in consiglio comunale con l'organizzazione mafiosa in auge, allo scopo di ottenere dall'amministrazione comunale talune concessioni per la gestione di parcheggi pubblici;

- a Sogliano Cavour dove le indagini hanno attestato la capacità del gruppo criminale dominante nella zona di Galatina e dintorni di condizionare la vita politica di quel comune e persino di penetrare le forze di polizia acquisendo rilevanti informazioni rilevanti sulle indagini in corso.

Sempre con riferimento a consorterie infiltratesi nei gangli della pubblica amministrazione, nel mese di luglio del 2017, sono state eseguite nelle cittadine del tarantino, Manduria e Avetrana, circa trenta ordinanze di custodia cautelare a carico di un gruppo criminale. Nell'ambito della stessa operazione di polizia sono stati sottoposti a misura cautelare, altresì, il sindaco di Avetrana, un assessore del comune di Manduria, e il sindaco di Erchie (BR), tutti in relazione ad ipotesi di contiguità con gruppi ritenuti mafiosi.

Le mutazioni che hanno interessato negli ultimi la criminalità organizzata presente nel Salento, unite alle potenzialità offerte dallo sfruttamento di nuovi mercati criminali, induce a ritenere che sia fuorviante considerare la "mafia del Salento" come sconfitta e disarticolata per sempre.

Se l'azione di contrasto svolta dalle forze di polizia e della magistratura negli anni Novanta ha potuto avere buon gioco, ciò è dovuto al fatto che essa non era così radicata sul territorio come invece tipicamente lo sono le così dette mafie tradizionali.

Oggi, alla stregua di una rinnovata capacità operativa, i gruppi mafiosi salentini tentano, nel silenzio e nell'indifferenza, proprio questo salto di qualità, annullando in tal modo il differenziale con le realtà mafiose più note e meglio sviluppate.

La dimensione locale del fenomeno non deve trarre in inganno stante lo sviluppo delle attività turistiche e più latamente economiche dell'intera regione. Di talché, se da un lato non può escludersi una sempre maggiore attenzione da parte di chi voglia reinvestire denaro sporco in lucrose attività lecite, dall'altro un assuefatto disinteresse della popolazione alla presenza criminale, l'innalzamento della soglia di tolleranza e la sostanziale accettazione di comportamenti delittuosi dei quali la cittadinanza continua ad essere vittima, senza però più considerarsi tale, costituisce sicuramente terreno fertile per il rafforzamento e l'espansione del fenomeno criminale esaminato. Verosimilmente, il Salento, più che in altri luoghi del Meridione e del resto del Paese, appare

necessaria ed urgente un'azione di sensibilizzazione della popolazione che induca ad un radicale mutamento culturale del tessuto sociale, in modo da rompere le radici di un consenso con le mafie locali che si fa sempre più preoccupante.

3.5 MAFIE ROMANE

3.5.1 Mafia capitale

La presenza di organizzazioni criminali di tipo mafioso a Roma non aveva mai suscitato un particolare allarme sociale. Fino a qualche tempo fa si riteneva, infatti, che le organizzazioni mafiose, in particolare quelle tradizionali, sfruttassero nella capitale soprattutto le opportunità offerte dalle innumerevoli attività economico finanziarie della città per ripulire i proventi dei traffici illeciti, mimetizzandosi nel tessuto produttivo sano. Una mafia imprenditrice e silente che investiva enormi quantità di denaro sporco e non ricorreva alla violenza per non attirare l'attenzione delle forze dell'ordine.

Si riteneva anche - per i numerosi provvedimenti di sequestro e di confisca che colpivano i patrimoni di esponenti mafiosi che si erano impadroniti persino dei locali storici della città[76]- che il prevalente interesse coltivato dalle mafie tradizionali impiantate nella capitale fosse quello del riciclaggio, collegato, appunto, all'esistenza a Roma di una pluralità di esercizi commerciali, di società finanziarie, di enti di intermediazione, di immobili di pregio, e alla conseguente possibilità di mimetizzare gli investimenti più che in altre località meridionali. Un'imprenditorialità mafiosa, dunque, che, pur affondando le radici nei capitali di provenienza delittuosa, si insinuava placidamente nella società, quasi ignara, così confondendosi con il tessuto economico sano del Paese, con il quale riusciva a convivere.

Anzi, si constatava che l'ampiezza e la rilevanza delle risorse produttive dell'ambiente romano, dove vi è spazio per tutti, aveva permesso la coesistenza pacifica di più organizzazioni criminali che, pertanto, non avevano avuto la necessità di perseguire mire monopolistiche e di ricorrere a sistematici atti sopraffattivi contro gli antagonisti, lasciando il territorio sostanzialmente immune da manifeste attività delittuose. Secondo le indagini della direzione distrettuale antimafia di Roma era emerso, invero, che le varie entità criminali avevano stipulato un patto di non belligeranza per evitare che, in caso di insorgenza di contrasti, i dissidi potessero degenerare in eclatanti guerre tra rivali, con il rischio di attirare l'attenzione degli inquirenti e di minare il clima di indisturbata serenità in cui da tempo operavano.

Da questa situazione di apparente ordine sociale, dunque, ne era conseguita la negazione del fenomeno della penetrazione mafiosa nel territorio romano; negazione che, anche in sede giudiziaria, aveva trovato la sua eco.

[76] Cfr. i casi del ristorante George, del bar California, del ristorante Colonna Antonina, del Grand hotel Gianicolo, del Caffè Chigi e, tra quelli più recenti, dei ristoranti Il Faciolaro e La Rotonda al Pantheon.

La giurisprudenza, infatti, stentava a ricondurre talune organizzazioni autoctone, scollegate dalle mafie tradizionali ma egualmente caratterizzate dall'agire con il metodo mafioso, nel paradigma dell'articolo 416-*bis* del codice penale. Il caso più eclatante era costituito dalla banda della Magliana, nota per i crimini efferati commessi nella capitale negli anni Ottanta, i cui relativi processi si sono conclusi con esiti opposti (solo nel rito abbreviato si è affermata la sussistenza del delitto di associazione mafiosa, ma non anche nel rito ordinario) così confermando la difficoltà, anche culturale, di applicare la fattispecie di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale fuori dalle regioni meridionali.

Solo le pronunce più recenti della Corte di cassazione sulla cosiddetta "mafia delocalizzata", avevano elaborato il concetto di mafia silente, riconoscendo che, al di fuori dei contesti natali, essa può operare senza manifestazioni di intimidazione ma comunque avvalendosi, grazie al collegamento con la "casa madre", della fama criminale originaria ormai diffusa oltre i confini regionali e finanche nazionali.

Orbene, se le indagini svolte negli anni passati, come sintetizzate nelle periodiche relazioni della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e della Direzione investigativa antimafia, avevano fotografato una mafia apparentemente non violenta, interessata ad infiltrarsi e a mimetizzarsi nel tessuto imprenditoriale romano e se la città di Roma, dal proprio canto, non si era imbattuta in un territorio insanguinato e manifestamente vessato, inevitabilmente le associazioni mafiose non avevano rappresentato per la collettività un motivo di preoccupazione.

Nessun allarme si era diffuso nemmeno quando un giornalista de *L'Espresso*, il 12 dicembre del 2012, aveva pubblicato l'articolo "I quattro re di Roma", in cui venivano indicati i capi che si erano spartiti il controllo della capitale, tra i quali Massimo Carminati, cioè un criminale proveniente dall'estremismo fascista la cui "influenza si è moltiplicata dopo l'arrivo al Campidoglio di Gianni Alemanno, che ha insediato nelle municipalizzate, come manager o consulenti, molti di quella stagione di piombo".

Eppure, la mattina del 2 dicembre 2014 si apprendeva, grazie alle indagini della procura di Roma, che un gruppo criminale mafioso, denominato convenzionalmente "mafia capitale", si era persino "insediato nei gangli dell'amministrazione della capitale d'Italia (..) sostituendosi agli organi istituzionali nella preparazione e nell'assunzione delle scelte proprie dell'azione

amministrativa"[77], così demolendo, d'un tratto, quella sorta di generalizzata tranquillità su cui fino ad allora ci si era adagiati.

In particolare, quel giorno si era data esecuzione ad una prima ordinanza di applicazione di misure cautelari, emessa il 28 novembre 2014 dal GIP di Roma su richiesta della locale direzione distrettuale antimafia (doc. 411.1), nei confronti di 37 indagati. A 18 di loro veniva contestato il delitto di associazione mafiosa la cui peculiarità era costituita dal fatto che l'organizzazione, avvalendosi dell'interazione del metodo mafioso con quello corruttivo, era riuscita ad infiltrarsi nel comune di Roma condizionandone le determinazioni nei settori cruciali dell'amministrazione. E, di conseguenza, venivano contestati a diversi degli indagati, come reati satellite della fattispecie associativa, oltre ai delitti di usura, estorsione, intestazione fittizia di beni ed emissione di fatture per operazioni inesistenti, anche altri reati contro la pubblica amministrazione, quali la corruzione e la turbativa d'asta, spesso con l'aggravante dell'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, poiché posti in essere con la finalità di agevolare l'associazione mafiosa ovvero avvalendosi della forza di intimidazione tipica di tale sodalizio. Contestualmente si sequestravano, su richiesta della procura di Roma e con decreto del tribunale per le misure di prevenzione, beni per un valore complessivo superiore a 220 milioni di euro.

A distanza di qualche mese, le indagini consentivano di delineare ulteriormente l'operatività di quella associazione criminale con l'individuazione di un altro sodale non raggiunto dalla misura del 28 novembre 2014, e con la ricostruzione di altri episodi di corruzione e di turbativa d'asta, alcuni dei quali ancora aggravati dal citato articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991. Pertanto, il 29 maggio 2015 il GIP di Roma emetteva, per tali altri delitti, una nuova ordinanza di applicazione di misure cautelari personali (doc. 621.1) a 44 indagati, mentre la sezione misure di prevenzione del tribunale di Roma disponeva il sequestro di altri beni per circa 140 milioni di euro (per un totale complessivo, quindi, di circa 360 milioni di euro).

Dalla lettura dei provvedimenti giudiziari e dalle informative del Raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri - ROS (doc. 635.0-5), l'organizzazione mafiosa delineata dalle indagini, denominata "mafia capitale" e facente capo proprio a Massimo Carminati, si presentava come la più alta espressione del cambiamento della criminalità organizzata che, parallelamente all'evoluzione dei tempi e alla sempre più complessa realtà economico-finanziaria, aveva affinato i metodi di penetrazione nella società, diventando particolarmente insidiosa sia per gli obiettivi perseguiti e conseguiti sia per le modalità di assoggettamento sempre meno esplicite. Alla violenza esteriorizzata si era, cioè, sostituita la tacita sopraffazione-collusione imprenditoriale e la

[77] Cfr. sentenza della Corte di cassazione n. 24535/15 del 10 aprile 2015.

permeazione del sistema burocratico e politico, così da rendere invisibile e inafferrabile l'azione del sodalizio il quale, in maniera inversamente proporzionale, si era assicurato ingenti e più facili profitti direttamente dalla *res publica*.

Mafia capitale, dunque, appariva assimilabile alle mafie tradizionali perché, come queste, si avvaleva della forza di intimidazione derivante dal vincolo di appartenenza. Per molti altri versi, invece, l'associazione, definita "originaria", cioè propria del territorio romano, e "originale", cioè dotata di connotazioni particolari, generate dal combinarsi di fattori criminali, istituzionali, storici e culturali propri della realtà capitolina, rilevava un profilo differente, nuovo e parimenti preoccupante.

In particolare, mafia capitale rappresentava il punto d'arrivo della trasformazione di organizzazioni criminali romane (che avevano preso le mosse dall'eversione nera, anche nei suoi collegamenti con apparati istituzionali, e che si era evoluta, in alcune sue componenti, nel fenomeno criminale della banda della Magliana) e, pertanto, fruiva, ai fini del ricorso al metodo mafioso, di una "accumulazione originaria criminale"[78] rafforzata dal prestigio, altrettanto criminale, del suo capo, Massimo Carminati. La militanza in movimenti eversivi di estrema destra, la contiguità con la banda della Magliana, la rete di relazioni intessute con gli ambienti più diversi, il coinvolgimento in vicende processuali di estrema gravità (quali il depistaggio per la strage di Bologna, l'omicidio di Mino Pecorelli, il rinvenimento delle armi nei sotterranei del Ministero della salute) da cui era stato assolto (riportando la mite condanna solo per il clamoroso furto al *caveau* della banca sita nella cittadella giudiziaria), la storia personale raccontata dai mezzi di comunicazione che ne evidenziavano la caratura delinquenziale con compiacimento dello stesso protagonista, avevano consolidato la fama di Massimo Carminati e accresciuto il mito della sua impunità.

Inoltre, mafia capitale si era saputa dotare di un modello organizzativo compatibile con la realtà romana. Sul piano strutturale, infatti, aveva inglobato soggetti di diversa provenienza (delinquenti di strada, imprenditori, pubblici funzionari) destinati ad operare su due fronti solo formalmente distinti ma strettamente interconnessi in quanto tutti funzionali, in ultima analisi, all'infiltrazione nella pubblica amministrazione come settore economico di elezione del sodalizio.

Il primo fronte era quello squisitamente criminale, rivolto alla cura delle tradizionali attività lucrative dell'usura, delle estorsioni, del recupero crediti, del traffico di stupefacenti e di armi, governato con metodi violenti, e attraverso cui si rafforzava il potere economico e di intimidazione dell'associazione e si manteneva un rapporto paritetico con le altre organizzazioni criminali del

[78] Cfr. ordinanza del GIP di Roma del 28 novembre 2014.

territorio. L'altro fronte era invece quello imprenditoriale/istituzionale, costituito da una schiera di imprenditori che, cooptati nell'associazione, sfruttavano l'opportunità di ottenere appalti sicuri, senza doversi confrontare con la concorrenza. Fronte questo in cui si privilegiava lo strumento della corruzione rispetto a quello dell'intimidazione, che rimaneva però sullo sfondo come *extrema ratio.*

L'elemento di raccordo tra i due fronti era costituito dall'alleanza trasversale tra Massimo Carminati, proveniente dalle file dell'estrema destra, e Salvatore Buzzi[79], proveniente dall'estremo opposto. Quest'ultimo, a capo di un importante gruppo di cooperative con oltre 1.300 soci (in realtà dipendenti), da anni forniva una pluralità di servizi all'amministrazione comunale nei settori delle pulizie, della manutenzione del verde pubblico, dei rifiuti e, soprattutto, del sociale, e già, grazie ai suoi appoggi politici e all'abituale metodica corruttiva, aveva conquistato ampi margini di fiducia nell'amministrazione comunale. Le cooperative, le conoscenze, l'esperienza e la "faccia ripulita" di Buzzi, dunque, sommate al prestigio criminale di Carminati e ai suoi storici legami con esponenti dell'estrema destra romana divenuti negli anni importanti personaggi politici o amministratori pubblici, consentivano effetti altrimenti non raggiungibili, tant'è che il fatturato del gruppo era riuscito a lievitare incredibilmente nell'arco di soli tre anni.

Ma il risultato più preoccupante era però il c.d. "mondo di mezzo". Buzzi, formalmente legittimato, per la sua attività, a confrontarsi con pubblici funzionari ed esponenti politici, finiva per essere il tramite attraverso cui il "sovramondo", costituito da colletti bianchi, imprenditoria e istituzioni, e il "sottomondo" di Carminati, costituito da batterie di rapinatori, da trafficanti di droga e di armi, riuscivano ad incontrarsi nel "mondo di mezzo". Tale ultima espressione - mondo di mezzo - che ha dato il nome all'indagine su mafia capitale, era stata utilizzata proprio da Carminati[80] per sintetizzare, appunto, il particolare ambito in cui agiva il sodalizio, cioè un'area di confine in cui si componevano gli interessi illeciti dei due mondi solo apparentemente opposti e distanti: "è la teoria del mondo di mezzo compa', ci stanno, come si dice, i vivi sopra e i morti sotto e noi stiamo nel mezzo (...) ci sta un mondo in mezzo in cui tutti si incontrano e dici 'come è possibile..?' (...) il mondo di mezzo è quello invece dove tutto si incontra, le persone di un certo tipo, di qualunque cosa, si incontrano tutti là: (...) nel mezzo, anche la persona che sta nel sovramondo ha interesse che qualcuno del sottomondo gli faccia delle cose che non le può fare nessuno, e tutto si mischia". È proprio in questo "mondo di mezzo" che operavano parti politiche di

[79] Condannato agli inizi degli anni Ottanta per omicidio doloso, scarcerato il 1° aprile 1991, in libertà vigilata fino al 13 luglio 1992, durante la detenzione iniziava a progettare la creazione di cooperative sociali per l'inserimento dei detenuti e delle persone socialmente svantaggiate nel mondo del lavoro, anche attraverso la stipula di convenzioni con il comune di Roma per la gestione del verde pubblico in alcune aree della città. Nel 1994 il Presidente della Repubblica gli concedeva la grazia.

[80] Cfr. conversazione n. 394 del 13.12.2012, RIT 7974/12.

ogni schieramento perché "la politica è una cosa, gli affari so' affari!"[81] ed è qui che ottenevano l'elargizione di somme di denaro e, sinallagmaticamente, assoggettavano le pubbliche funzioni al soddisfacimento degli interessi dell'associazione.

L'accoppiata Carminati-Buzzi, favorita dalla desolante permeabilità del panorama politico amministrativo, aveva pertanto consentito di veicolare "la forza di intimidazione dell'associazione (..) all'interno dei meccanismi di funzionamento propri del mondo imprenditoriale e della pubblica amministrazione, alterando, da un lato, i principi di legalità, imparzialità e trasparenza nell'azione amministrativa e, dall'altro lato, quelli della libertà di iniziativa economica e di concorrenza".[82] Ed era riuscita ad accumulare ciò che gli inquirenti chiamano un "capitale istituzionale", consistente in un articolato sistema di relazioni corruttive che coinvolgeva i vertici delle istituzioni locali, grazie al quale l'organizzazione otteneva, per le imprese da essa controllate (società cooperative sociali, ditte operanti nel movimento terra e nello smaltimento dei rifiuti), affidamenti particolarmente redditizi dal comune di Roma (tra cui quelli relativi all'accoglienza degli stranieri e dei minori non accompagnati e cioè il settore in cui, secondo Buzzi "si guadagna più che con la droga", degli appalti nella raccolta dei rifiuti, della manutenzione del verde pubblico); si assicurava lo sblocco di fondi destinati alle proprie cooperative sociali sino ad interferire sulla programmazione del bilancio di Roma; orientava l'assegnazione dei flussi di immigrati verso le proprie strutture; condizionava profondamente il contesto politico ed amministrativo romano, determinando la nomina di personaggi graditi in posizioni strategiche e, parallelamente, l'allontanamento e la sostituzione da tali ruoli di quanti non si dimostravano sensibili alle esigenze del sodalizio.

La capacità criminale di mafia capitale e la correlata fragilità della macchina politico-amministrativa capitolina emergevano ancora più evidenti dalla circostanza secondo cui l'associazione era riuscita a raggiungere i suoi obiettivi con entrambe le due ultime giunte capitoline, espressioni di forze politiche contrapposte, che si erano succedute nel corso dei due anni in cui erano state espletate le indagini.

Questa Commissione, in ossequio all'articolo 1, comma 1, lett. d), e) ed n) della propria legge istitutiva, parallelamente all'esecuzione della prima ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP di Roma, avviava un'inchiesta parlamentare sulla vicenda cominciando, già in data 11 dicembre 2014, con l'audizione del procuratore Giuseppe Pignatone e proseguendo con una lunga serie di approfondimenti che riguardavano non solo le condotte accertate nell'indagine giudiziaria ma anche e soprattutto le gravissime conseguenze dell'infiltrazione di associazioni criminali nel

[81] Cfr. conversazione n. 21401 del 14.04.2014 , RIT 1676/13.
[82] Cfr. sentenza della Corte di cassazione n. 24535/15 del 10 aprile 2015.

tessuto amministrativo pubblico della città di Roma ed il processo di "bonifica" che si era tentato di iniziare attraverso gli interventi commissariali sul comune e ampi settori della sua struttura burocratica.

In tale ottica si sono svolte numerose audizioni[83], e si è acquisita corposa documentazione giudiziaria ed amministrativa presso la procura della Repubblica di Roma, il comune di Roma Capitale e la prefettura di Roma (compresa la relazione della Commissione di indagine che ha perso il carattere di riservatezza in quanto declassificata dal prefetto di Roma - doc. n. 661.2 - che concludeva per la necessità dello scioglimento di Roma Capitale).

Nelle more dell'inchiesta parlamentare interveniva, sul versante giudiziario, nella fase cautelare del procedimento, la Corte di cassazione che, con sentenza del 10 aprile 2015[84], confermava la ricostruzione accusatoria in termini di riconducibilità delle fattispecie al delitto di associazione mafiosa e si soffermava su temi di rilevante portata generale.

Uno di questi riguarda l'attuale profilo delle mafie, non sempre coincidente con quello tradizionale ma non per questo esulante dal paradigma dell'articolo 416-*bis* del codice penale, con il quale la collettività, in tutte le sue espressioni, deve imparare a confrontarsi. Al di là di nomenclature e territori, per la Suprema Corte è il "metodo mafioso", con la conseguente situazione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, che costituisce lo spartiacque tra ciò che è mafia e ciò che non lo è. Metodo mafioso che non può più ravvisarsi soltanto, come del resto condiviso anche dalla dottrina e da quasi tutti gli osservatori del fenomeno, nelle note forme minatorie plateali. Tutte le mafie, quindi sia quelle "tradizionali" che le "nuove", ricorrono ormai alla minaccia e alla violenza solo come *extrema ratio,* preferendo invece un approccio di tipo collusivo/corruttivo che, peraltro, non è per nulla incompatibile con la forza intimidatrice che caratterizza l'agire mafioso. Infatti, l'intimidazione mafiosa non agisce "direttamente sui pubblici amministratori per

[83] Si tratta delle audizioni del procuratore di Roma Pignatone (11 dicembre 2014 e 1° luglio 2015) e del procuratore aggiunto Prestipino Giarritta (11 dicembre 2014), del comandante del ROS dei Carabinieri gen. Mario Parente (2 luglio 2015); dei prefetti di Roma Giuseppe Pecoraro (11 dicembre 2014), Franco Gabrielli (5 agosto 2015 e 26 gennaio 2016) e Paola Basilone (30 maggio 2017, unitamente ai responsabili provinciali delle forze di polizia); dei sindaci ed ex sindaci di Roma Capitale, Ignazio Marino (17 dicembre 2014), Gianni Alemanno (15 aprile 2015) e Virginia Raggi (19 e 26 ottobre 2016); di dirigenti di partito del PD, Matteo Orfini e Fabrizio Barca (17 febbraio e 8 marzo 2016); del presidente della regione Lazio Nicola Zingaretti (22 marzo 2016); dell'ex assessore comunale alla legalità Alfonso Sabella (19 novembre 2015); del presidente del VI Municipio Marco Scipioni (9 febbraio 2016); del presidente della Lega cooperative nazionale, Mauro Lusetti (22 aprile 2015); dei prefetti Marilisa Magno, presidente della commissione d'accesso presso il comune di Roma Capitale (12 maggio e 3 dicembre 2015), Francesco Paolo Tronca, commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune (1° marzo 2016) e Domenico Vulpiani, presidente della commissione straordinaria incaricata della gestione del X municipio (Ostia) a seguito dello scioglimento del municipio per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso (9 dicembre 2015 in missione, 9 marzo 2016 e 1° febbraio 2017); del Ministro dell'interno, Angelino Alfano (15 marzo 2016); seduta del 22 marzo 2016, audizione del presidente della regione Lazio, Nicola Zingaretti.

[84] Cfr. sentenza n. 24535/15 del 10 aprile 2015.

condizionarne le scelte" ma interviene per aggregarli "al proprio apparato organizzativo per la diretta realizzazione di illeciti interessi, ovvero inducendoli a favorire il gruppo attraverso accordi di tipo corruttivo-collusivo che hanno deformato l'intero funzionamento dell'amministrazione (...): in tal modo si (...) esalta (...) la capacità di pressione intimidatoria del sodalizio, la cui direzione è (...) orientata nei confronti di tutti coloro che avrebbero potuto avvantaggiarsi dei provvedimenti amministrativi e dei contratti della pubblica amministrazione, scoraggiandone la concorrenza e inducendoli a lasciare il campo quando sono (...) in giuoco gli interessi delle imprese utilizzate dall'associazione".

Parallelamente, per definire lo stato di assoggettamento che deriva dalla capacità di intimidazione, il modello normativo penale di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale "non può essere enfatizzato" sino ad arrivare "al punto di postulare condizioni di sostanziale 'plagio' sociale generalizzato o addirittura … un'adesione generalizzata contro lo Stato all'organizzazione criminale che allo Stato si è sostituita". Infatti, "fra le possibili ritorsioni che portano ad una condizione di assoggettamento ed alla necessità dell'omertà, vi è anche quella che possa mettere a rischio la pratica possibilità di continuare a lavorare ed apra la prospettiva allarmante di dovere chiudere la propria impresa, perché altri, partecipanti all'associazione o da essa influenzati, hanno la concreta possibilità di escludere dagli appalti colui che si è ribellato alle pretese.".

Conclusivamente, la Cassazione affermava il principio di diritto secondo cui: "Ai fini della configurabilità del reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, la forza intimidatrice espressa dal vincolo associativo dalla quale derivano assoggettamento ed omertà può essere diretta tanto a minacciare la vita o l'incolumità personale, quanto, anche o soltanto, le essenziali condizioni esistenziali, economiche o lavorative di specifiche categorie di soggetti. Ferma restando una riserva di violenza nel patrimonio associativo, tale forza intimidatrice può venire acquisita con la creazione di una struttura organizzativa che, in virtù di contiguità politiche ed elettorali, con l'uso di prevaricazioni e con una sistematica attività corruttiva, esercita condizionamenti diffusi nell'assegnazione di appalti, nel rilascio di concessioni, nel controllo di settori di attività di enti pubblici o di aziende parimenti pubbliche, tanto da determinare un sostanziale annullamento della concorrenza o di nuove iniziative da parte di chi non aderisca o non sia contiguo al sodalizio".

La Suprema Corte evidenziava un altro rilevante aspetto della vicenda, e cioè i gravi effetti che tale forma di evoluzione delle mafie comportano a livello istituzionale. Le osservazioni contenute nella sentenza delineavano un quadro inquietante. Si affermava, invero, che l'intervento di mafia capitale su Roma Capitale era stata una vera e propria "occupazione dello spazio amministrativo ed istituzionale". In particolare, il gruppo criminale si era "insediato nei gangli

dell'amministrazione della capitale d'Italia, cementando le sue diverse componenti di origine – criminali 'di strada', pubblici funzionari con ruoli direttivi e di vertice, imprenditori e soggetti esterni all'amministrazione" e così "sostituendosi agli organi istituzionali nella preparazione e nell'assunzione delle scelte proprie dell'azione amministrativa e, soprattutto, mostrando di potersi avvalere di una carica intimidatoria decisamente orientata al condizionamento della libertà di iniziativa dei soggetti imprenditoriali concorrenti nelle pubbliche gare, al fine di controllare gli esiti delle relative procedure e, ancor prima, di gestire gli stessi meccanismi di funzionamento di interi settori della vita pubblica". La Cassazione, quindi, sosteneva che "la dimensione corruttivo-collusiva ha giuocato (...) un ruolo determinante nelle strategie di infiltrazione delle organizzazioni mafiose, ed è anzi in tale momento che la lesione dell'ordine economico e la lesione dell'ordine amministrativo raggiungono il loro massimo livello e vengono a congiungersi in una più ampia aggressione allo stesso ordine politico-istituzionale del Paese".

A tale primo arresto giurisprudenziale seguiva, più tardi, una seconda sentenza della Cassazione, emessa sempre in fase cautelare, che riproponeva le valutazioni di quella poco prima riportata, nonché una sentenza nel merito, emessa dal GUP di Roma il 3 novembre 2015, a carico di alcuni imputati che avevano scelto il giudizio abbreviato (per gli altri aveva luogo il dibattimento davanti al tribunale di Roma, iniziato il 5 novembre 2015) dove, ancora una volta, veniva riconosciuta, seppure incidentalmente, l'esistenza dell'associazione mafiosa mafia capitale e la sussistenza della circostanza aggravante prevista dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, rientrante nell'oggetto di quel giudizio.

In sostanza, la giurisprudenza era finalmente riuscita a cogliere l'evoluzione dei tempi e delle mafie, disancorandosi dai criteri che tradizionalmente avevano condotto a riconoscere la sussistenza dell'articolo 41-*bis* del codice penale solo con riferimento alle cosiddette mafie storiche.

Durante l'inchiesta parlamentare, sul versante amministrativo, si rilevava che la situazione appariva molto grave se anche un comune grande e importante come la capitale si era rivelato fragile e indifeso nei confronti di una piccola mafia, "originale e originaria" (come definita dal procuratore della Repubblica di Roma, Giuseppe Pignatone[85]) mentre un sodalizio criminale di modeste dimensioni era stato in grado di occupare rilevanti spazi politici e amministrativi,

[85] Cfr. audizione 11 dicembre 2014 : "La presidente ha ricordato che l'abbiamo definita originaria e originale: originaria perché è romana. Mi pare che il giudice abbia emesso 36 provvedimenti cautelari, più della metà per reati di cui all'articolo 416-*bis*, gli altri per l'articolo 7. Non ci sono né calabresi né siciliani né campani, sono tutti romani o, comunque, del Centro Italia. Non vi è, quindi, un collegamento con le mafie classiche. E' originale perché ha caratteri suoi propri proprio perché è una mafia romana, quindi rispecchia in qualche modo la società (...) se è romana, non può non avere rapporti con la politica e, in particolare con la pubblica amministrazione della città di Roma Capitale".

condizionando pesantemente il processo di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi.

Era stata, infatti, istituita una commissione di accesso nel dicembre 2014 che, nella sua relazione, aveva poi evidenziato un contesto di complessivo degrado dell'azione amministrativa, "una pluralità di situazioni patologiche connesse all'interferenza del sodalizio, già facente capo a Carminati", un quadro preoccupante di diffusa irregolarità e violazione delle norme e delle procedure in materia di appalti, di grave inadeguatezza dei controlli, di collusioni e contiguità con Salvatore Buzzi, *alter ego* di Carminati, nei rapporti con l'amministrazione capitolina.

La proposta di scioglimento per infiltrazione mafiosa del comune di Roma, ai sensi dell'articolo 143 del TUEL, avanzata dalla suddetta commissione di accesso, però, non veniva pienamente accolta dal prefetto di Roma, Franco Gabrielli, che proponeva lo scioglimento solo del X Municipio (poi sciolto con decreto del Presidente della Repubblica 27 agosto 2015) e l'applicazione delle misure di cui all'articolo 143, comma 5, del TUEL nei riguardi dei dirigenti e di altri dipendenti di Roma Capitale e dello stesso X Municipio (Ostia).

Il Ministro dell'interno, come spiegava nell'audizione del 15 marzo 2016, tuttavia aveva adottato "misure di monitoraggio" della situazione di Roma Capitale e, all'uopo, aveva chiesto al prefetto di Roma di "esercitare forme di verifica dell'attività di risanamento dell'ente" così delineando "un processo di ripristino della legalità dell'attività amministrativa, all'interno del quale il ruolo del prefetto si atteggiava in termini di sostegno collaborativo". Spiegava anche, nella medesima audizione, che "questo percorso di ristabilimento, che già in passato era stato applicato per altre amministrazioni locali, trovava il suo fondamento non certo nell'articolo 143 del TUEL ma nei principi generali che regolano la cooperazione istituzionale".

La soluzione ideata ed avviata già dal mese di settembre 2015 non veniva compiutamente sperimentata in quanto, il 30 ottobre 2015, dopo le dimissioni di 26 consiglieri capitolini, veniva decretato lo scioglimento dell'assemblea del Campidoglio e la nomina di un commissario straordinario.

Nel corso della vicenda amministrativa, la presidente della Commissione rendeva comunicazioni in seduta plenaria il 22 luglio 2015 nelle quali, oltre ad affermare la necessità di intervenire sulle norme in materia di scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose, si riallacciava a quanto affermato, a nome del Governo, dal Ministro della giustizia, onorevole Orlando, all'Assemblea della Camera nella seduta del 25 giugno 2015, recante all'ordine del giorno la "informativa urgente del Governo sulle vicende note come 'mafia capitale' ", per sottolineare la

necessità di verificare l'adeguatezza degli strumenti di prevenzione e contrasto dell'infiltrazione mafiosa negli enti locali, veicolata soprattutto dalla corruzione e dal malaffare, e di individuare nuove e più efficienti forme di rapporto tra Stato ed enti locali.

All'esito dell'attività di inchiesta, la Commissione svolgeva uno sforzo di sintesi su quanto accertato sul piano giudiziario, amministrativo e politico, nella *"*Relazione sulla situazione dei comuni, sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso o sottoposti ad accesso ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (...) in vista delle elezioni del 5 giugno 2016 (Doc. XXIII, n. 16, approvata dalla Commissione il 31 maggio 2016).

Nella relazione, a cui si rinvia, oltre a ricostruire tutte le vicende, si evidenziava come le indagini svolte dalla procura della Repubblica di Roma avevano attestato che l'attività criminale aveva di fatto svuotato le amministrazioni delle basilari regole di funzionamento, aprendo il varco a interventi di deviazione dell'azione amministrativa determinati da contiguità alle associazioni criminali per effetto di intimidazioni e/o fenomeni corruttivi, neutralizzandone di fatto qualunque tipo di attività di prevenzione e di controllo.

Osservava la Commissione che, nonostante la doverosa cautela necessaria nella valutazione degli esiti investigativi non ancora avallati da sentenze passate in giudicato, l'insieme delle prove acquisite dalla procura di Roma consentiva, "quantomeno, di osservare, al di là delle responsabilità penali e della ricostruzione delle ipotesi di reato, l'evoluzione del fenomeno mafioso, l'ulteriore espansione del modello mafioso in territori ritenuti immuni da tale sistema criminale, considerato a lungo espressione della cultura meridionale, e soprattutto l'evidente indebolimento della struttura pubblica, colta impreparata a contrastare i meccanismi di insediamento, sempre più affinati, delle mafie. Fenomeni questi per i quali non si può attendere la definizione del processo penale per interrogarsi sull'efficacia degli 'anticorpi' di un sistema che, evidentemente, non hanno funzionato, e sull'adeguatezza degli strumenti disponibili a prevenire e a impedire il verificarsi di situazioni di siffatta gravità che mettono in pericolo le stesse istituzioni".[86]

Inoltre, nella medesima relazione, si rappresentavano le criticità della normativa sullo scioglimento dei comuni per infiltrazione e condizionamento di natura mafiosa, in particolare con riguardo ai comuni di grandi dimensioni (quali Reggio Calabria e il municipio di Ostia, che ha oltre 200 mila residenti) e si proponevano modifiche della normativa sullo scioglimento degli enti locali (analiticamente indicate in altro paragrafo della presente relazione), ad esempio rafforzando la struttura della commissione straordinaria, per numero di componenti e per competenze tecniche e con l'esercizio a tempo pieno delle funzioni commissariali, semplificando le procedure di adozione di provvedimenti urgenti nei confronti di dipendenti e dirigenti e, nel caso di mancato scioglimento

[86] Doc. XXIII, n. 16.

dell'ente per infiltrazione mafiosa (quando emergano gravi elementi di diffusa illegalità, seppur non integranti i presupposti richiesti dall'articolo 143 del TUEL), prevedendo un affiancamento esterno per favorire il percorso di trasparenza amministrativa. Una terza ipotesi di conclusione del procedimento di accesso, oltre allo scioglimento o alla conclusione del procedimento senza scioglimento, che porti – ove ne ricorrano le condizioni – ad un decreto di nomina, da parte del Ministro dell'interno, di una commissione di affiancamento per il ripristino della legalità che accompagni l'ente nel suo percorso di risanamento.

Dopo l'approvazione della suddetta relazione della Commissione, il 20 luglio 2017 veniva data lettura del dispositivo della sentenza di primo grado che definiva il dibattimento celebrato per il processo sulle vicende di mafia capitale (doc. 1513.1), che, come è noto, pur condannando alcuni imputati a pene elevatissime, riteneva tuttavia non sussistente l'associazione mafiosa e la riqualificava come associazione per delinquere semplice[87].

In attesa di conoscere le motivazioni della sentenza, però, si dava luogo ad un animato dibattito pubblico tra chi riteneva la correttezza della prospettazione dell'accusa e chi, invece, sosteneva che i fatti illeciti commessi da quegli imputati fossero sussumibili nella fattispecie comune di cui all'articolo 416 del codice penale parlando di "flop giudiziario" della procura di Roma.

La Commissione, pertanto, riteneva di intervenire attraverso le ulteriori comunicazioni della presidente rese nella seduta plenaria del 26 luglio 2017, soprattutto per respingere ogni tentativo di mistificazione e ogni intento di delegittimazione del lavoro delle istituzioni, dalla procura alla Commissione al Ministero dell'interno e per affermare che, al di là della vicenda processuale e della qualificazione giuridica dei fatti che compete solo ai magistrati, la sentenza appena pronunciata non mutava certamente il desolante e preoccupante contesto svelato dalle indagini. Non si potevano ignorare, infatti, gli episodi di preoccupante infiltrazione nella cosa pubblica da parte di un gruppo criminale (che criminale rimaneva a prescindere dalla sua qualificazione mafiosa). E, pur con la consapevolezza che si trattava di forme di controllo diverse da quelle tradizionali delle organizzazioni mafiose storiche, capaci di assoggettare ambiti più vasti o interi territori, la

[87] In particolare, all'esito del dibattimento svoltosi nei confronti di 46 soggetti (52 i capi di imputazione), il tribunale di Roma ha riqualificato le originarie imputazioni di cui ai capi 1 (I decreto) e 22 (II decreto) relative ad una unica associazione di tipo mafioso *ex* art. 416-*bis* c.p. nel delitto di associazione per delinquere ai sensi dell'art. 416 c.p.; ha ritenuto la sussistenza di due diverse associazioni, una delle quali aggravata dal numero delle persone *ex* art. 416, comma 5, c.p.), escludendo l'aggravante di cui all'art. 7 D.L. 152/1991, convertito dalla L. 203/1991, ed altresì l'aggravante di cui agli artt. 629-628 co. 3, n. 3, c.p. in relazione ai reati di cui ai capi da 2 a 7 (I decreto). Ha assolto dal reato di associazione per delinquere di stampo mafioso due imputati per non avere commesso il fatto; alcuni degli imputati sono stati assolti da alcuni capi (singoli episodi di corruzioni, turbative d'asta, reati fiscali).
Gli imputati sono stati condannati alle pene ritenute di giustizia ed al risarcimento dei danni in favore delle parti civili; sono state applicate le interdizioni, le pene accessorie di legge, l'estinzione del rapporto di impiego; ordinata la libertà vigilata nei confronti di 16 imputati e Carminati dichiarato delinquente abituale.

pericolosità di quell'organizzazione criminale non poteva comunque essere sottovalutata e, del resto, non sembrava fosse stata sottovalutata dal tribunale di Roma, tenuto conto delle rilevanti pene inflitte.

Nella successiva articolata motivazione della sentenza (doc. 1586.1), depositata il 17 ottobre 2017, alla cui lettura deve necessariamente rinviarsi, si spiegavano le ragioni sulla riqualificazione del delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale.

Il tribunale rilevava che il metodo mafioso si "sostanzia, perciò, nella sussistenza di tre requisiti specifici, tutti e tre necessari ed essenziali (v. Cass. Sez. 1, sentenza n. 9064 del 2.03.2004 e Cass. Sez. 1, sentenza n. 34974 del 10.7.2007) e cioè: 1) la forza d'intimidazione, intesa come capacità dell'organizzazione di incutere paura in virtù della sua stabile e non occasionale predisposizione ad esercitare la coazione; 2) l'assoggettamento, inteso come stato di sottomissione e succubanza psicologica delle potenziali vittime dell'intimidazione - individuate in base al territorio di influenza della consorteria criminale - assoggettamento derivante dalla convinzione dell'esposizione ad un grave ed ineludibile pericolo di fronte alla forza dell'associazione; 3) l'omertà, intesa come presenza - sul territorio dominato - di un rifiuto generalizzato e non occasionale di collaborare con la giustizia, rifiuto e paura che si manifestano comunemente nella forma di testimonianze false e reticenti o di favoreggiamenti" (pag. 3052).

Operava poi una distinzione tra le mafie "storiche" e le associazioni non riconducibili a queste ultime. In sostanza, nelle prime "la carica intimidatoria autonoma costituisce elemento formatosi in conseguenza della pregressa pratica criminale già attuata in un determinato ambito territoriale, nel quale è stato esteriorizzato il metodo mafioso attraverso forme di condotta positive (Cass. sez. 6 n. 50064 del 16\9\2015)". Invece, per le associazioni non riconducibili alle mafie storiche "occorre accertare se si siano verificati atti di violenza e\o di minaccia e se tali atti - al di là della finalizzazione alla commissione di specifici reati, realizzati in forma associata da una comune associazione per delinquere - abbiano sviluppato intorno al gruppo un alone permanente di diffuso timore, tale da determinare assoggettamento ed omertà e tale da consentire alla associazione di raggiungere i suoi obiettivi proprio in conseguenza della 'fama di violenza' ormai raggiunta. La riserva di violenza consiste nella possibilità che l'associazione - forte dei metodi violenti già praticati - sfrutti la fama criminale già conseguita senza compierne di ulteriori e riservandone l'uso ai casi in cui ciò si riveli indispensabile: tuttavia, tale situazione può realizzarsi solo in quelle associazioni criminali che siano derivate da altre associazioni, già individuabili come mafiose per il metodo praticato, e non può invece configurarsi nei casi delle mafie di nuova formazione, attesa la formulazione dell'articolo 416-*bis* del codice penale, unica norma posta a disposizione del tribunale dalla volontà del legislatore. La fattispecie di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale richiede,

infatti, l'attualità e la concreta operatività del metodo mafioso (dirimente in tal senso l'uso, nella formulazione normativa, dell'indicativo presente "… coloro che ne fanno parte… si avvalgono (e non : possono avvalersi o si avvarranno) della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento ed omertà…"). Dare spazio, nella interpretazione della norma e nel caso delle mafie non derivate, al tema della riserva di violenza, intesa come violenza solo potenziale, consapevolmente prefigurata dagli associati ma rivolta al futuro, condurrebbe ad una interpretativa estensiva non ammissibile - senza incorrere nella violazione del principio di legalità (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) - oltre i limiti già ampi indicati dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alle sole mafie derivate. In conclusione, estendere ancora l'interpretazione della norma fino ad includervi anche il concetto di riserva di violenza per le mafie non derivate, condurrebbe il tribunale ad una operazione di innovazione legislativa della fattispecie criminosa, innovazione che - per quanto auspicabile - si collocherebbe inevitabilmente fuori dell'ambito della giurisdizione.

Sulla base dei principi esposti e dell'interpretazione datane, riteneva il tribunale che nei fatti accertati non fosse configurabile il reato di associazione mafiosa, bensì due associazioni criminose dedite alla commissione di un numero indeterminato di reati: quella costituita presso il distributore di corso Francia, dedita all'usura e al recupero crediti mediante attività estorsive e quella operante nel settore degli appalti pubblici mediante sistematiche corruzioni.

Il collegio giudicante sosteneva che nessuna delle due associazioni avesse una mafiosità derivata da altre, precedenti o concomitanti, formazioni criminose (né con la banda della Magliana, né con i NAR – Nuclei armati rivoluzionari né con altri gruppi criminali) né una mafiosità autonoma e che i due gruppi criminali fossero "distinti per la diversità dei soggetti coinvolti nelle due categorie di azioni criminose, per la diversità stessa della azioni criminose e per la eterogeneità delle condotte organizzative ed operative" (pag. 3084). Inoltre, mentre era non provata una forza intimidatrice ed un condizionamento mafioso tale da determinare la *conventio ad excludendum* volta ad impedire alle altre realtà imprenditoriali la libera partecipazione alle gare pubbliche, era da ritenersi provata "l'esistenza di un diffuso sistema di assegnazione delle gare pubbliche secondo criteri di spartizione politica, realizzati attraverso il sistematico ricorso a gare truccate destinate a garantire la spartizione ed in tale sistema Buzzi ed i suoi sodali si inserivano al pari degli altri "imprenditori" operanti nel settore" (pag. 3129).

La procura della Repubblica, in data 1° dicembre 2017 (doc. n. 1662.2), proponeva appello avverso la suddetta sentenza per ribadire la sussistenza della fattispecie di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, ricostruendo, a tal fine, la convergenza delle decisioni della Cassazione sulla esteriorizzazione del metodo mafioso, sui concetti di "mafia silente" e di "riserva di violenza" e

“della evoluzione della giurisprudenza in materia, che invece è da tempo attenta ad individuare le trasformazioni socio-criminali delle mafie, sia quelle tradizionali che quelle nuove, capaci di insediarsi in territori diversi da quelli tradizionali con metodi nuovi e diversi, ma con le identiche finalità di acquisizione di potere economico, mediante l’assoggettamento e la omertà”. Lamentava inoltre la valutazione delle prove operata dal tribunale evidenziando, invece, come sussistenti il rapporto di derivazione dalla banda della Magliana, l’attualità della fama criminale dei sodali, lo stato di assoggettamento e omertà generato dall’organizzazione, le ritrattazioni avvenute in dibattimento, l’utilizzazione del metodo mafioso nel settore imprenditoriale (ricostruendo singoli episodi di intimidazione e gli elementi attestanti la consapevolezza da parte anche degli imprenditori del metodo mafioso).

Anche la procura generale presso la corte di appello di Roma, con atto del 30 novembre 2017 (doc. n. 1662.1), formulava appello avverso la sentenza limitatamente ai capi in cui era stata “esclusa la sussistenza della fattispecie di associazione di stampo mafioso prevista e punita dall’articolo 416-*bis* del codice penale, con derubricazione del fatto associativo all’ipotesi di cui all’articolo 416-del codice penale nonché ai capi della sentenza in cui è stata sancita l’esclusione dell’aggravante dell’articolo 7 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991 n. 203”. Rinviandosi alla lettura dei motivi di appello, la procura generale rimarcava “inesattezze, errori logici e di motivazione nonché di valutazione nel merito”, avendo il tribunale disatteso i principi di diritto elaborati dalla giurisprudenza di legittimità sui requisiti integranti il delitto *ex* articolo 416-*bis* del codice penale, errando nella ricostruzione delle vicende che connotano il carattere mafioso dell’associazione attraverso una “atomizzazione o parcellizzazione delle evenienze probatorie” e nella valutazione del fenomeno definito “riserva di violenza”, scindendo “in due autonome bande l’unico organismo delinquenziale”.

È facile intuire che si tratta di una complessa questione giuridica che, peraltro, si colloca dopo due importanti sentenze della Cassazione emesse in fase cautelare e la sentenza di primo grado che definiva il rito abbreviato in cui, invece, si riteneva fermamente la sussistenza del delitto di associazione mafiosa.

Saranno certamente i successivi gradi di giudizio che consentiranno di verificare, a conclusione del processo, se la prospettazione dell’accusa troverà riscontro nelle decisioni che passeranno in giudicato e faranno poi giurisprudenza come autorevole precedente.

La Commissione, tuttavia, nel doveroso rispetto del lavoro della magistratura - alla quale, esclusivamente, sono rimessi il vaglio sulla responsabilità penale dei singoli e la qualificazione giuridica dei fatti - è chiamata ad osservare i fenomeni da un più ampio profilo rispetto a quello strettamente giuridico, ed ad evitare analisi atomistiche, recanti il pericolo di sottovalutazioni

politiche che richiedono poi interventi legislativi emergenziali a fronte di episodi criminali gravissimi.

L'attuale qualificazione del reato in termini di associazione per delinquere non mafiosa, non solleva dalle preoccupazioni manifestate, sin dall'avvio della propria inchiesta, da questo organo parlamentare.

Non può ignorarsi, infatti, che, comunque, è stata accertata una penetrante capacità di condizionamento di un gruppo criminale in varie articolazioni della pubblica amministrazione e dell'economia che ha tenuto in ostaggio per anni l'amministrazione capitolina. "Territorio", questo, - fatto di aree di intervento più che di confini geografici - che l'organizzazione criminale ha occupato con metodi tali, mafiosi o meno che fossero, ma che hanno di fatto svuotato la *res publica* dalle basilari regole di funzionamento, aprendo il varco a interventi di deviazione dell'azione amministrativa determinati da intimidazioni o, comunque, da fenomeni corruttivi.

Obiettivo delle associazioni criminali, siano esse di tipo mafioso o di tipo politico-affaristico, è proprio quello di disarticolare l'organizzazione amministrativa, neutralizzandone di fatto qualunque tipo di attività di prevenzione e di controllo. Allora, è pericoloso far passare come "semplice corruzione" condotte che si integrano a vicenda in modo silenzioso o comunque tacito, in quanto spesso fondate su assenza di reazione o su un consenso che possono essere indifferentemente frutto della convenienza, dell'assoggettamento o dell'omertà. Non sarà mafia, dunque, ma non è nemmeno solo corruzione.

D'altro canto, lo Stato, dinanzi all'accertamento di una situazione di diffusa illegalità, non può fermarsi alla mancata presenza degli elementi di cui all'articolo 416-*bis* e a una sorta di compiacimento per il mancato scioglimento per mafia dell'ente, quasi in un atteggiamento autoassolutorio. Deve invece farsi carico del ripristino della legalità sino al raggiungimento dell'obiettivo di bonifica della macchina amministrativa, restituendo ai cittadini le proprie istituzioni, prive di vincoli criminali e collusivi.

Le indagini della procura di Roma hanno fatto fanno emergere le responsabilità complessive delle classi dirigenti della capitale che, fino all'intervento della magistratura, non hanno dimostrato consapevolezza del fenomeno arrecando un grave danno alla vita dei cittadini per la mancata attività di prevenzione, in sede amministrativa, dei fenomeni criminali che emergono sempre più diffusamente.

La Commissione aveva già avuto modo di censurare, nella propria relazione prima citata, questo fatalismo che "cela e alimenta l'incapacità di osservare e cogliere, per prevenirli, i fenomeni diffusi di malaffare che appestano gli stessi ambiti delle proprie competenze. Un fatalismo che diviene il comodo alibi per ignorare che una macchina amministrativa improntata al rispetto

capillare delle regole è una fortezza contro qualunque insidia criminale". Tale fatalismo rischia però di diventare ancora più insopportabile *ex post*, cioè dopo che tali fenomeni di *mala gestio* o corruttivi siano stati scoperti e individuati i responsabili che, però, per una legislazione assolutamente inappagante, continuano a far parte della stessa amministrazione, minando definitivamente il circuito democratico.

Non è nemmeno consentito, alla luce della citata sentenza del tribunale di Roma, ritornare a quel recente passato in cui, nella capitale, afflitta sì da tante problematiche, la questione mafia va considerata irrilevante o, comunque di second'ordine.

L'articolo 416-*bis* è nato dopo gli assassinii di Carlo Alberto dalla Chiesa e Pio La Torre, ma grazie al lavoro di quest'ultimo la legge, che ancor oggi porta il suo nome, seppe definire una fattispecie generale e astratta, come deve essere la legge, disancorata da coordinate di spazio, legate cioè a certe regioni, o di tempo, legate cioè a certe organizzazioni storicamente definite. La norma, infatti, prevede che il reato deve ravvisarsi anche con riguardo alle "altre associazioni, comunque localmente denominate anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso".

Anche il Parlamento, che con legge istituì già nel 1962 la commissione di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, nel corso di cinquant'anni ha definito la portata del fenomeno fino a richiedere di indagare sulle "caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali" e persino ai processi di internazionalizzazione delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere.

Perché l'associazione mafiosa possa definirsi mafiosa non è necessario, dunque, che sia un'articolazione di "cosa nostra", una 'ndrina o un sodalizio comunque riconducibile ad un'associazione criminale di risalente tradizione, insistente su un territorio ove sia da tempo radicata.

Non si vuole, con tali precisazioni, interferire con la vicenda di mafia capitale e sostituirsi a valutazioni proprie della magistratura. Si vuole invece porre l'accento su una questione culturale molto più ampia, che non riguarda l'autorità giudiziaria ma la cittadinanza nel suo complesso, questione che non sempre rende capaci di comprendere e avvertire le mafie e le loro evoluzioni.

Già in Sicilia, sino alla sentenza del maxiprocesso, si metteva in dubbio l'esistenza di cosa nostra nonostante la sua pervasiva presenza si avvertisse in ogni angolo di strada. E proprio a Roma, qualche anno fa, si "graziava" la banda della Magliana ritenendola una semplice organizzazione criminale. Sono noti, anche oggi, i danni che ha provocato la più recente sottovalutazione e la rimozione del fenomeno mafioso in regioni come la Lombardia, il Piemonte, l'Emilia-Romagna o la Liguria. Anzi, il caso ligure è emblematico della percezione spesso distorta della situazione della

criminalità organizzata nelle regioni diverse da quelle tradizionali e di come alcuni paradigmi politici, amministrativi e giudiziari, oltre a stereotipi sociali, richiedano un definitivo ribaltamento[88].

Continuare a pensare che, oggi, le mafie siano ancora solamente cosa nostra, la 'ndrangheta e la camorra, con l'aggiunta di qualche organizzazione nigeriana, albanese o cinese, sarebbe un errore grave che impedirebbe di comprendere in tempo, prima ancora che nelle aule giudiziarie, l'evoluzione dei sistemi criminali, anche di quelli tradizionali, la loro adattabilità e il mimetismo con cui sanno stare nel nostro tempo. Continuare a concentrarsi sulle mafie con la lupara ignorando la modernità con cui la criminalità organizzata cambia metodi e modi, significa non perseguire le modernizzate mafie storiche e anche fare crescere, silenziosamente, accanto ad esse, le mafie nuove.

Giovanni Falcone sosteneva che "la mafia è un fenomeno umano e come tutti i fenomeni umani ha un principio, una sua evoluzione e avrà quindi anche una fine". Adoperarsi perché arrivi presto la fine di cosa nostra, della 'ndrangheta o della camorra è anche impegnarsi quotidianamente nel riconoscere le nuove forme criminali non appena e dovunque esse nascono, germogliando dallo stesso seme o da semi diversi, e sradicarle prontamente per impedire loro di svilupparsi.

[88] La stessa Corte di cassazione, in una sentenza del 4 aprile 2017, ha annullato la sentenza della corte d'appello di Genova sul processo cd. "Maglio 3", statuendo – in linea con quanto affermato nella fase cautelare dell'inchiesta romana - che "per l'integrazione del delitto di associazione di tipo mafioso configurato dal legislatore quale "reato di pericolo", è sufficiente che il gruppo criminale considerato sia potenzialmente capace di esercitare intimidazione e richiedere ancora oggi la prova di un'effettiva estrinsecazione del metodo mafioso potrebbe tradursi nel configurare la mafia solo all'interno di realtà territoriali storicamente o culturalmente permeabili dal metodo mafioso o ignorare la mutazione genetica delle associazioni mafiose che tendono a vivere e prosperare anche 'sott'acqua', cioè mimetizzandosi nel momento stesso in cui si infiltrano nei gangli dell'economia produttiva".

3.5.2 La mafia di Ostia e le mafie pontine

Ostia

La complessità della criminalità organizzata nel Lazio era stata ben delineata, già nel corso dell'audizione del 12 febbraio 2014, dal procuratore della Repubblica di Roma, Giuseppe Pignatone e dal procuratore aggiunto, Michele Prestipino Giarritta[89].

L'applicazione di metodi investigativi sperimentati con successo in contesti territoriali caratterizzati dallo stabile insediamento mafioso, come a Reggio Calabria, ha portato a risultati importanti, soprattutto ad Ostia, dove erano stati registrati sul litorale numerosi episodi di intimidazione, incendi di esercizi commerciali, danneggiamenti di veicoli, colpi di arma fuoco contro le serrande di locali e negozi a fronte di una diffusa omertà ud una bassissima propensione a denunciare gli atti intimidatori subiti.

"Attraverso un paziente lavoro di rivisitazione di precedenti attività investigative, collegando eventi delittuosi che erano stati affrontati in un'ottica parcellizzata, e grazie al contributo fornito da vari collaboratori di giustizia, la DDA di Roma ha delineato l'esistenza di due distinti sodalizi, qualificati come mafiosi, dediti all'usura, alle estorsioni, al traffico di armi e di stupefacenti ed alla gestione e al controllo delle attività balneari di Ostia (operazione "Nuova Alba"). La prima associazione, facente capo alla famiglia Fasciani, è nata e si è costituita nel territorio del litorale, dove opera in alleanza con il gruppo degli Spada. L'altra, facente capo ai fratelli Triassi, costituisce una proiezione, in territorio laziale, della famiglia mafiosa agrigentina Cuntrera-Caruana"[90]

Il procuratore aggiunto Prestipino Giarritta ha specificato che le intimidazioni, la sequela di incendi e danneggiamenti verificatisi dal 2007 al 2012, erano finalizzate ad un riposizionamento delle gerarchie criminali ad Ostia ed alla scalata della famiglia Spada per il controllo delle attività illegali di Ostia ed in tale contesto era poi maturato il duplice omicidio di Galleoni Giovanni ed Antonini Francesco, indagini che, come si vedrà, hanno poi portato all'esecuzione, il 25 gennaio 2018, di ordinanze di custodia cautelare (operazione Eclissi) nei confronti dei componenti il clan Spada.

La Commissione ha quindi prestato sin da subito particolare attenzione all'evoluzione della criminalità organizzata, anche di stampo mafioso, ad Ostia, acquisendo altresì le sentenze

[89] Seduta del 12 febbraio 2014, res. sten. 17: "In primo luogo (…) abbiamo avviato un'azione complessiva di indagini, complessiva, ma anche molto articolata, per verificare innanzitutto se ed eventualmente in che termini e in che modo ci fosse una presenza delle organizzazioni mafiose a Roma in termini diversi dal 'mero' investimento economico. In secondo luogo, abbiamo verificato se e in che misura fosse possibile aggredire i patrimoni mafiosi sfruttando soprattutto le misure di prevenzione, che per gli anni pregressi non sono state molto utilizzate a Roma".

[90] Relazione del procuratore Pignatone, depositata in occasione dell'audizione del 12 febbraio 2014, doc. 71.1.

pronunciate dall'autorità giudiziaria ed i provvedimenti di sequestro e confisca emessi dalla sezione misure di prevenzione del tribunale di Roma.

L'attenzione è proseguita con maggiore interesse subito dopo l'esecuzione delle misure cautelari dell'inchiesta "mondo di mezzo"[91], e dopo l'emergere delle prime risultanze dell'attività della commissione di accesso ispettivo ("commissione Magno"), prontamente nominata il 15 dicembre 2014 dal prefetto di Roma, a seguito della delega conferita dal Ministro dell'interno.

La relazione della commissione di accesso al Comune di Roma Capitale ha infatti subito evidenziato la particolare fragilità della macchina amministrativa di Ostia, la permeabilità del territorio agli interessi illeciti dei gruppi criminali, il condizionamento da parte dei clan dell'azione municipale, la diffusa assenza di legalità; tali elementi avevano quindi portato allo scioglimento del X municipio per infiltrazioni mafiose e alla nomina della commissione straordinaria presieduta dal prefetto Vulpiani per la gestione dell'ente.

Come evidenziato nella "Relazione sulla situazione dei comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso o sottoposti ad accesso ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (…) in vista delle elezioni del 5 giugno 2016"[92], alla cui lettura si rinvia, prima ancora dell'intervento della commissione di accesso e dunque della commissione straordinaria, il sindaco Ignazio Marino, subito dopo la prima ordinanza su mafia capitale, aveva nominato assessore alla legalità del comune di Roma il magistrato Alfonso Sabella, e dopo le dimissioni rassegnate dal presidente del X municipio di Roma, Tassone (poi risultato coinvolto nell'inchiesta e condannato in primo grado per corruzione), gli affidava anche l'incarico di delegato sul litorale di Ostia, con specifica competenza sulle spiagge, delega conservata fino alla data del 27 agosto 2015, quando il municipio di Ostia veniva sciolto per infiltrazioni mafiose.

Anche il dottor Sabella è stato convocato in audizione il 19 novembre 2015, ed ha ampiamente riferito sulla situazione di sostanziale illegalità che aveva contraddistinto l'azione amministrativa del X municipio, poi evidenziata dall'inchiesta su mafia capitale, che era emersa, in tutta la sua gravità, già dai primi approfondimenti.

Si evidenziava in tutti i settori ma in particolar modo in quello della gestione del litorale e delle concessioni balneari, che rappresentano il *business* economico più rilevante di Ostia e quindi preso di mira dagli interessi mafiosi, una gestione deficitaria ancor prima che corrotta, sicuramente non improntata ai principi di trasparenza, legalità e buon andamento della pubblica amministrazione. Il livello dei controlli era stato carente sotto ogni profilo: mai l'amministrazione

[91] Seduta dell'11 dicembre 2014, audizione dal procuratore della Repubblica di Roma, Giuseppe Pignatone, e del procuratore aggiunto, Michele Prestipino Giarritta, res. sten. n. 70.
[92] Cfr. doc. XXIII, n. 16, approvata dalla Commissione il 31 maggio 2016, pag. 149 e seguenti.

era intervenuta per ristabilire la legalità, di fatto consentendo che gli interessi privati potessero sovrapporsi o addirittura sostituirsi all'interesse pubblico.

In particolare, l'assessore *pro tempore* spiegava che, durante la giunta Alemanno, era stata attribuita al municipio di Ostia la competenza esclusiva per le concessioni sul litorale e per il verde che venivano così direttamente gestite dal municipio e, nello specifico, dall'unità organizzativa ambiente e litorale (UOAL). L'anomala attribuzione di tale competenze al municipio aveva determinato la giunta Marino ad approvare immediatamente una modifica dello statuto, così che ritornasse al comune di Roma la competenza sulle 71 concessioni insistenti sul lungomare. Ma l'iter amministrativo non era riuscito a concludersi (la delibera approvata dalla giunta ancora non era stata ratificata dal consiglio) a causa dell'intervenuto scioglimento dell'amministrazione capitolina per le rassegnate dimissioni di taluni consiglieri.

Le verifiche condotte consentivano di affermare che la pur complessa gestione del litorale era stata condotta dal X municipio al di fuori di ogni regola: non si era mai proceduto alla revoca o alla pronuncia di decadenza delle concessioni nonostante le riscontrate violazioni anche per la presenza di innumerevoli abusi edilizi; non si era mai provveduto all'abbattimento dei manufatti abusivi realizzati sul litorale; non si erano mai applicate, né tanto più erano state fatte rispettare, le norme regolamentari pur esistenti che disciplinavano la materia.

Sintomatica del livello di inefficienza amministrativa era la presenza, sul litorale di Ostia, del cosiddetto "lungomuro", cioè uno sbarramento che impediva l'accesso libero alla spiaggia e la stessa visione del mare, realizzato in violazione delle norme di legge, delle previsioni del piano e delle stesse concessioni (che, in molti casi, già prescrivevano che la recinzione non dovesse essere realizzata in muratura). La situazione era stata tollerata per anni senza che mai l'amministrazione fosse intervenuta per ripristinare la legalità nonostante le proteste e le segnalazioni dello stato di degrado.

Delle norme e dei regolamenti si era persa completamente memoria negli annali del comune di Roma, che dunque non erano state mai applicate e, di conseguenza, mai fatte rispettare, consentendo che l'accesso al mare venisse precluso in violazione di espresse e vigenti norme cogenti[93].

[93] Va ricordato che la giunta Veltroni aveva approvato il piano di utilizzazione degli arenili (PUA) che, ancorché non fosse uno strumento urbanistico vero e proprio, disciplinava la materia dei varchi sul litorale. Per garantire la massima fruibilità della battigia, era stato previsto che tra uno stabilimento balneare e l'altro si dovesse mantenere un passaggio libero di almeno tre metri. Anche la regione Lazio – giunta Marrazzo- era intervenuta a regolamentare normativamente l'accesso agli arenili ricadenti in ambito demaniale, (regolamento regionale 15 luglio 2009, n.11, pubblicato sul bollettino ufficiale della regione Lazio 28 luglio 2009 n. 28), che espressamente prevede, all'art. 3 comma 2, che "i titolari delle concessioni hanno l'obbligo di consentire il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia, distanza dell'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione quindi consentire le operazioni di sicurezza in mare attraverso appositi varchi. E con le modalità stabilite dalla regione nel piano di utilizzazione delle aree

Invero l'amministrazione non aveva mai proceduto a dichiarare, nonostante l'evidenza di situazioni di illiceità, l'immediata decadenza delle concessioni e la conseguente revoca del titolo, trincerandosi dietro al fatto che non si poteva procedere fin quando non si fosse pronunciata l'amministrazione comunale sulle domande di condono edilizio nel frattempo presentate dai titolari delle concessioni. Motivazioni queste del tutto prive di fondamento giuridico, posto che mai l'amministrazione avrebbe potuto rilasciare una sanatoria edilizia in presenza di opere che abusivamente insistono su un'area demaniale ed in una zona vincolata.

Lo stato di soggezione e di condizionamento dell'amministrazione del municipio da parte dei gruppi di potere locali, nonché l'assenza di capacità di reazione alle pressioni, avevano avvalorato il convincimento che ad "Ostia tutto fosse possibile". Paradigmatiche, a tale proposito, erano apparse alcune vicende, riportate nella citata relazione (Doc. XXIII, n. 16) alla cui lettura si rimanda, come quella dell'avere tollerato che componenti della famiglia Spada, nota famiglia rom della zona già segnalata per comportamenti prevaricatori e metodi mafiosi, gestissero la palestra Femus sita in un immobile di proprietà del comune di Roma occupato in modo abusivo; o quella della "spiaggia delle suore" (dopo la revoca della concessione originariamente affidata alle suore, per il mancato pagamento del canone, la spiaggia era stata lasciata gestire da componenti del gruppo Triassi che vi avevano collocato una piattaforma e un chiosco abusivo); o, ancora, quella del Faber Beach (stabilimento gestito dai Fasciani sino all'intervenuto sequestro da parte dalla magistratura). Altrettanto significativa era la mancata esecuzione degli ordini di demolizione delle opere realizzate abusivamente nell'area di Castel Porziano, area della riserva naturalistica ceduta dalla Presidenza della Repubblica al comune di Roma e la vicenda delle "concessioni francobollo" (concessioni originariamente rilasciate per finalità particolari, come il rimessaggio o i servizi di gestione della spiaggia, denominate "francobollo" in quanto rappresentate da una piattaforma di 20 mq in cui poteva essere autorizzato un chioschetto per vendere bevande o altri servizi) abusivamente trasformate in concessioni balneari. Tra queste spiccava il famoso chiosco Hakuna Matata, situato all'interno di una piattaforma di proprietà della famiglia Balini, presidente del porto, gestita da Cleto Di Maria, pregiudicato coinvolto, anni prima, in un traffico di stupefacenti, arrestato in Brasile in quanto trovato a bordo di una nave che trasportava 200 kg di cocaina.

Anche sul versante degli appalti pubblici si erano rilevate molteplici irregolarità, indicate nella citata relazione (doc. XXIII n. 16): lavori affidati con finte procedure negoziate in cui venivano invitate ditte selezionate, irregolarità nelle procedure di somma urgenza.

Per ricondurre l'agire amministrativo ai canoni della correttezza, si era riorganizzato il municipio, procedendo alla sostituzione di tutti i dirigenti con la nomina di un nuovo direttore del

---

del demanio marittimo di cui all'articolo 46 della legge regionale n. 13/2007, ai sensi dell'art. 1, comma 254, della legge 27 dicembre 2006 n. 296).

municipio, di un nuovo direttore dell'UOA, di una nuova direttrice dei servizi sociali, mentre il direttore dell'ufficio tecnico era stato lasciato al suo posto in quanto sostituito da poco tempo.

L'impegno dell'amministrazione a realizzare un sostanziale cambiamento aveva determinato la reazione di gruppi di interesse a che nulla fosse modificato e, proprio in quel periodo, si erano registrati vari gesti intimidatori (danneggiamento all'auto della dirigente del municipio, parcheggiata davanti all'edificio comunale; la direttrice dei servizi sociali aveva subito un tentativo di violenza sessuale; la direttrice dell'UOAL era stata fatta oggetto di pesanti minacce da parte di uno dei gestori dei chioschi abbattuti e di una minaccia indiretta che sarebbe arrivata da parte di uno dei Triassi).

Il radicamento della cultura dell'illegalità nel X municipio, segnalato dal dott. Sabella specie in tema di balneazione, è stato direttamente constatato da questa Commissione soprattutto nelle audizioni svolte a Roma il 14 dicembre 2015 come seguito della missione ad Ostia della quale si dirà, nel cui ambito venivano ascoltati il presidente del sindacato italiano balneari Lazio, Fabrizio Fumagalli, il presidente dell'associazione Volare, don Franco De Donno, il referente per Roma dell'associazione Libera, Marco Genovese.

Fabrizio Fumagalli, audito a Palazzo San Macuto il 14 dicembre 2015, quando il X municipio era già stato destinatario del provvedimento dissolutorio, premetteva di rappresentare il 30 per cento delle concessioni balneari ad Ostia e di svolgere onestamente il proprio lavoro, essendo la terza generazione ad occuparsi nella propria famiglia di concessioni balneari. Evidenziava poi, negando di avere subìto un incendio nel 2013 del suo stabilimento, di non avere mai riscontrato infiltrazioni di malavita nelle concessioni demaniali, dovendosi distinguere le irregolarità mafiose da quelle amministrative; precisava che nessuno degli iscritti al sindacato era titolare di concessioni francobollo; che Mauro Balini, imprenditore le cui azioni potevano non essere sempre condivisibili, aveva acquistato negli anni Ottanta stabilimenti balneari in crisi; che non aveva mai avuto rapporti con famiglie malavitose e che non aveva mai subìto minacce o pressioni, continuando a prospettare larvati dubbi sulla presenza della mafia ad Ostia e ribadiva la onestà sua e degli iscritti al suo sindacato.

Di segno opposto, ma indicative del radicamento mafioso a Ostia, erano le dichiarazioni rese da don Franco De Donno, presidente dell'associazione Volare (ma anche responsabile della Caritas di Ostia e presidente del Centro per la vita). Egli ripercorreva la storia dello sportello di prevenzione all'usura e al sovra-indebitamento, nato nel 2002, dedicato all'ascolto di cittadini in difficoltà ed alla promozione della legalità, con formazione nelle scuole e conferenze nelle piazze. Nonostante l'impegno e l'opera di sensibilizzazione, la denuncia fatta, dodici anni prima, della presenza della mafia ad Ostia era caduta nel vuoto, avendo le autorità provinciali e regionali negato l'esistenza

della mafia e la attività svolta aveva finito per produrre solo tre denunzie per usura, atteso che "il tipo di mafia che c'è a Ostia non è quello che c'è a Palermo. Avvolge come un serpente, stringe e poi stritola. Inoltre è sotterranea, nel senso che prende in considerazione soprattutto le grandi risorse commerciali di Ostia, dagli stabilimenti balneari alle altre realtà commerciali".

Sulla stessa scia si collocano le dichiarazioni rese da Marco Genovese, referente dell'associazione Libera per Roma che ricordava l'impegno a Ostia sin dal 2008/2009, quando non si parlava ancora della mafia sul litorale, nonostante fossero risapute le storie della banda della Magliana, il dominio sul territorio del clan dei Fasciani e le pressioni sui gestori delle concessioni balneari (con circa trenta attentati violenti o incendiari nei confronti di attività commerciali dal 2011 al 2015). Libera aveva inoltre sostenuto, su richiesta dell'amministrazione giudiziaria, l'azienda Faber Beach, sequestrata per bancarotta fraudolenta a soggetti riconducibili ai Fasciani nell'operazione "Tramonto" (da non confondersi con il Faber Village, sequestrato direttamente ai Fasciani). Ciò aveva determinato immediati attacchi sui *blog* e su altri *social* ed intimidazioni ai dipendenti ed analoghi attacchi si erano verificati per la partecipazione, come ATI, al bando del 2014 per i servizi connessi alla balneazione con risistemazione dei manufatti del lotto di arenile messo a gara.

La Commissione parlamentare antimafia il 9 dicembre 2015 si recava in missione ad Ostia per analizzare l'evoluzione della situazione del X municipio dopo l'avvenuto commissariamento e pertanto audiva i componenti della commissione prefettizia (prefetto Domenico Vulpiani, viceprefetto Rosalba Scialla, dirigente Maurizio Alicandro), insediatasi a metà settembre 2015, nonché il direttore del X municipio, architetto Cinzia Esposito, e il comandante *ad interim* della Polizia municipale, Antonio di Maggio.

I componenti della commissione rappresentavano le gravi criticità, anche sistematiche, del municipio e la condizione di isolamento – sia logistico che operativo – della direttrice, affermando che, stante il breve tempo trascorso dall'insediamento, non era stata completata l'acquisizione dei dati sul litorale e la ricostruzione delle vicende più gravi per meglio valutare le possibili soluzioni ed intraprendere un'azione efficace di ripristino della legalità dell'azione amministrativa.

Il prefetto Vulpiani, in particolare, sottolineava l'opportunità di un ricambio complessivo della struttura amministrativa di Ostia, troppo legata al territorio, la carenza di posizioni organizzative, nonostante l'elevato numero di dipendenti e, soprattutto, segnalava le difficoltà gestionali addebitabili anche alla competenza concorrente di più enti che non consentiva piena autonomia decisionale su diversi aspetti[94].

[94] Missione a Ostia del 9 dicembre 2015, audizione del prefetto Domenico Vulpiani: "Abbiamo deciso di affrontare il problema del litorale, (…) che è un problema veramente importante, (…) e di controllare tutte le 71 strutture ricettive del litorale sotto il profilo sia amministrativo che giudiziario, soprattutto per verificare eventuali abusi edilizi. Dalla

Il 9 marzo 2016 questa Commissione audiva ancora una volta la commissione prefettizia guidata da Vulpiani (accompagnata dall'ing. Prisco, dall'ing. De Luca Tupputi, responsabile dell'ufficio demanio del X municipio, dall'arch. Esposito, direttore del X municipio, dalla dott.ssa Daniela Santarelli, dirigente della società "Risorse per Roma") anche per verificare se le criticità rappresentate il 9 dicembre 2015 fossero state superate, atteso che lo spaccato emerso dalle audizioni precedenti aveva evidenziato i limiti dell'autonomia e dei poteri della commissione straordinaria, e le difficoltà incontrate dai componenti che, dovendo svolgere contemporaneamente il loro lavoro ordinario, non potevano dedicarsi a tempo pieno alla gestione di un municipio con problemi complessi e che, per estensione e popolazione, era più grande di Reggio Calabria (230 mila abitanti censiti, 150 mila chilometri quadrati di territorio, di cui 14 di litorale).

Il prefetto Vulpiani prospettava una situazione migliorata grazie all'intenso lavoro svolto per rilevare le criticità e trovare le relative soluzioni rilevando che era stata riscontrata una stratificazione di illiceità, di illegalità, di abusi consolidatasi nel tempo e che la commissione, fatta salva la trasmissione alla procura in presenza di ipotesi di reato, stava svolgendo il proprio compito, e cioè riqualificare le aree, eliminare gli abusi edilizi, controllare gli appalti e ricostruire un buon andamento amministrativo.

A segnalare la perdurante gravità della situazione sul litorale di Ostia vi sono altresì gli esiti dell'attività investigativa svolta dalla direzione distrettuale antimafia della Procura di Roma, compendiati nell'ordinanza di custodia cautelare in carcere, acquisita da questa Commissione, emessa dal GIP del tribunale di Roma in data 12 aprile 2016 a carico di dieci indagati riconducibili al clan Spada.

Si tratta, in particolare, di risultanze che si pongono in perfetta continuità con quanto evidenziato nella sentenza di condanna n. 6846/15 emessa il 20 gennaio 2015 dal tribunale di Roma

---

nostra indagine conoscitiva è emerso come nel tempo siano stati fatti vari accessi e siano stati denunciati da autorità quali l'Agenzia del demanio e la Polizia Roma Capitale degli abusi edilizi, senza avere però alcun seguito. Il sistema utilizzato in alcuni casi (non in tutti) era quello di chiedere un condono edilizio per gli abusi realizzati sul demanio. A prescindere dal fatto che le opere sul demanio non sono condonabili, il meccanismo che è stato seguito finora consiste nel tenere la pratica del condono edilizio inevasa, né respinta, né accettata, per cui nel corso dei controlli coloro che hanno fatto richiesta di condono (almeno nella decina di casi che abbiamo seguito) mostrano queste carte. Devo dire che c'è anche una grossa disfunzione nel municipio nel trovare questa documentazione, perché è dislocata in varie sedi e spesso le nostre richieste fanno un buco nell'acqua per la resistenza passiva, a volte dovuta non a qualcosa di voluto, ma al disordine creato negli anni su queste cose con un sistema clientelare, tenuto conto che Ostia ha 230 mila abitanti ma è un paese, la parte sul litorale avrà circa 50 mila abitanti, che comunque hanno una mentalità molto vicina a quella di comuni sciolti per gli stessi motivi. Vi è quindi una parte della popolazione che è sottoposta a pressioni varie per ottenere favori nella gestione della cosa pubblica. Prima ancora dell'inchiesta 'mafia capitale', il direttore del municipio, Aldo Papalini (non parlo dell'onorevole Tassone arrestato nel corso dell'inchiesta 'mafia capitale'), è stato arrestato in un'inchiesta della procura di Roma perché in collegamento con esponenti mafiosi nell'ambito dell'indagine Fasciani. Questo sistema si è protratto per anni e adesso ne stiamo subendo le conseguenze, cercando di mettere ordine sotto il profilo amministrativo e sotto il profilo giudiziario per quanto ci concerne, segnalando e cercando di intervenire per riorganizzare tutto il sistema. Non si tratta soltanto di ritrovare le carte, ma anche di creare un sistema che un domani possa funzionare, con un archivio informatizzato e con delle persone che lavorino tranquille senza più subire pressioni esterne. Una nostra prima funzione è stata quella di selezionare e di capire come riorganizzate tutto il sistema, che praticamente è incartato, non si muove più, né in un senso né in un altro".

nei confronti di Triassi Vito + 18 in cui si era accertata l'operatività nel territorio di Ostia non solo di un'associazione criminale riconducibile a cosa nostra (e cioè alla cosca agrigentina Cuntrera-Caruana) ma anche di un'associazione autoctona di tipo mafioso facente capo alla famiglia dei Fasciani (a sua volta alleata con il clan Spada). Infatti gli episodi delittuosi da ultimo emersi (e cioè una serie di estorsioni aggravate dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 volte a gestire le assegnazioni delle case popolari, nonché il grave ed eclatante episodio della gambizzazione di Cardoni Massimo, cugino di Giovanni Galleoni, detto Baficchio, ucciso ad Ostia il 22 novembre 2011) consentono di affermare, innanzitutto, che la famiglia Spada è una realtà criminale emergente e attualmente dominante in quel territorio, sia per lo stato di detenzione dei principali componenti della famiglia Fasciani, sia per il ridimensionamento, realizzato con azioni di inaudita violenza, del gruppo criminale Cardoni/Galleoni (conosciuti come i Baficchio con riferimento al ruolo di vertice rivestito da Giovanni Galleoni), gruppo che, dopo l'uccisione di appartenenti alla banda della Magliana, aveva preso il loro posto, in Ostia, nel traffico di droga e nel *racket* dell'usura e dell'estorsione.

Dopo la fine della fase di commissariamento del municipio e la conclusione delle consultazioni amministrative del 5 e 19 novembre 2017 – caratterizzate anche dalla nota e inquietante vicenda dell'aggressione di un giornalista della trasmissione *Nemo* di *RAI Due* allorquando questi stava provando a intervistare Roberto Spada (fratello di Carmine detto *Romoletto*, condannato in primo grado per estorsione aggravata *ex* articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991), sul presunto appoggio elettorale che questi avrebbe fornito a Casapound – questa Commissione ha ritenuto di svolgere ulteriori approfondimenti sul territorio lidense e, in data 5 dicembre 2017, nel corso di una missione a Ostia, ha proceduto all'audizione del prefetto di Roma, dott.ssa Paola Basilone, accompagnata dal questore di Roma, dott. Guido Marino, dal comandante provinciale dei Carabinieri, generale di brigata Antonio De Vita, dal comandante provinciale della Guardia di finanza, generale di brigata Cosimo Di Gesù e dal capo del centro operativo della DIA di Roma, colonnello Francesco Gosciu; nello stesso giorno, a Roma, la Commissione ha altresì proceduto ad audire il dott. Michele Prestipino Giarritta, procuratore della Repubblica aggiunto di Roma, e la prof.ssa Giuliana Di Pillo, appena eletta presidente del municipio X di Roma Capitale, accompagnata dal direttore del medesimo municipio, arch. Cinzia Esposito.

Di indubbio rilievo sono apparse le dichiarazioni del dott. Prestipino Giarritta il quale, nel segnalare come i gruppi criminali operanti a Ostia (oltre ai noti clan Fasciani, Triassi e Spada, il magistrato indicava anche alcuni epigoni della banda della Magliana) fossero veri e propri sodalizi di tipo mafioso, ne illustrava le singolari peculiarità che non erano costituite solo dalla loro solida strutturazione e organizzazione, dal controllo, più o meno efficace, di sacche del territorio lidense e

dalla commissione di delitti soprattutto in materia di stupefacenti, usura ed estorsione, ma andavano individuate anche e soprattutto nella loro capacità di relazionarsi con il mondo politico, amministrativo ed economico al fine di acquisire il controllo di attività imprenditoriali lecite dove investire il denaro ricavato dalle loro operazioni criminali e nella loro elevata capacità di creare consenso tra la cittadinanza, non solo attraverso la gestione illecita delle occupazioni delle case popolari del comune e dell'ATER (in alcuni casi anche con materiale e violento sfratto dei precedenti inquilini), ma anche mediante un sapiente uso della comunicazione.

Il dott. Prestipino Giarritta si soffermava particolarmente su tale ultimo aspetto e, parlando espressamente di "comunicazione mafiosa", teneva a ricordare un episodio, risalente al maggio 2015 e conseguente alla chiusura, disposta dall'assessore Sabella, della palestra originariamente gestita da Roberto Spada in locali di proprietà comunale, allorquando, attorno a quello stesso Roberto Spada – che successivamente, il 7 novembre 2017, si sarebbe poi reso protagonista della vile aggressione al giornalista di *Nemo*, consumata, peraltro, proprio all'ingresso della nuova palestra che questi aveva aperto a pochi metri di distanza dalla prima – si era creato un fronte molto ampio di consenso popolare reso esplicito da una manifestazione in piazza, con bambini e genitori, palesemente condivisa, anche tramite *social network* e *blog*, da vari esponenti della cosiddetta società civile di Ostia e da "protagonisti della politica locale".

Il tema della disinformazione e della delegittimazione dei soggetti che stavano provando a riportare legalità nel territorio di Ostia era stato del resto, come detto, già rappresentato a questa Commissione da numerosi degli auditi tra cui il comandante Di Maggio e il referente di Libera Marco Genovese i quali avevano segnalato le cosiddette *fake news* che presunte associazioni antimafia radicate sul litorale, taluna delle quali legate a Casapound, diffondevano a tale evidente scopo attraverso i "*social"*.

Sul fronte delle attività economiche il dott. Prestipino Giarritta indicava non solo le indagini che avevano condotto all'individuazione di beni e imprese di effettiva pertinenza del clan Fasciani, ma anche le numerose emergenze investigative e processuali che facevano ritenere oltremodo diffuso a Ostia il delitto di fittizia intestazione di beni di cui all'articolo 12-*quinquies* della legge 7 agosto 1992 n. 356, reato spia dell'avvenuto controllo di attività economiche da parte delle associazioni di tipo mafioso e, a proposito, dal suo canto, il generale Cosimo Di Gesù, nel corso della sua audizione, teneva a precisare come, negli ultimi tre anni, ben il 20 per cento di tutti i sequestri di beni operati nell'intera provincia di Roma avesse riguardato proprio il territorio di Ostia che è solo un municipio di Roma Capitale.

In relazione ai sequestri eseguiti, il dott. Prestipino Giarritta segnalava quello, per un valore stimato di 450 milioni di euro, disposto dalla sezione misure di prevenzione del tribunale di Roma

(sia pur per un reato associativo finalizzato alla commissione di delitti contro il patrimonio e di bancarotta), operato nei confronti di Mauro Balini, il cosiddetto *patron* del porto turistico di Ostia, ed esponente di una nutrita famiglia di imprenditori assegnatari di numerose concessioni balneari ad Ostia.

Com'è chiaramente emerso anche nel corso dei lavori della Commissione, il *core business* di Ostia è costituito proprio dalle attività concernenti la gestione del litorale e, in relazione a siffatto settore, il dott. Prestipino Giarritta teneva a ricordare la vicenda concernente l'ex direttore del municipio X, Aldo Papalini, che aveva di fatto "espropriato abusando dei suoi poteri un'attività economica di balneazione" che avrebbe poi affidato al clan Spada peraltro recandosi "plasticamente" sul lido accompagnato da uno degli esponenti del clan (e già Marco Genovese di Libera aveva ricordato le vicende del Faber beach e Faber village, gli innumerevoli attentati che avevano avuto ad oggetto stabilimenti e attività balneari, così come l'assessore Sabella aveva segnalato quella dell'Hakuna Matata gestito, per conto della famiglia Balini, dal narcotrafficante Cleto Di Maria o della cosiddetta spiaggia delle suore con il chiosco condotto da uno dei Triassi).

Sul fronte delle concessioni balneari, onde rimuovere le obiettive e diffusissime illegalità che caratterizzano la gestione del litorale e che sono state ampiamente illustrate da numerosi degli auditi, la Commissione, anche a seguito dell'audizione del prefetto Basilone e della presidente Di Pillo, ha preso atto dell'imponente lavoro svolto dal prefetto Vulpiani che ha elaborato un PUA (Piano di utilizzazione degli arenili) i cui tempi di approvazione, però, risultano presumibilmente lunghi e vengono stimati, nella migliore delle ipotesi, in almeno un anno e mezzo e sempre laddove non vi siano i prevedibili ricorsi e sospensioni della giustizia amministrativa.

Pur auspicandosi una rapida approvazione ed esecuzione del nuovo PUA, non si può, però, non rilevare[95] che continuare a mantenere una situazione di sostanziale illegalità sul litorale romano per ancora parecchi anni e proprio sul fulcro dell'economia del municipio X, possa finire per vanificare quello stesso lavoro di risanamento svolto dalla medesima commissione presieduta dal prefetto Vulpiani in quel territorio, consolidare ulteriormente quel diffuso senso di impunità che sembra caratterizzare anche molte attività economiche di Ostia e, comunque, dare ulteriore spazio alla criminalità, anche se non soprattutto di tipo mafioso, per pianificare e realizzare interferenze nei relativi procedimenti amministrativi o nel controllo delle connesse iniziative imprenditoriali.

[95] Anche indipendentemente dalle perplessità espresse da alcuni componenti della Commissione su alcuni punti del piano tra cui quelli che attribuiscono punteggi aggiuntivi o priorità nelle future assegnazioni agli stessi responsabili degli abusi edilizi commessi che provvederanno alla loro rimozione, oppure quelli che comunque possono consentire ulteriori "cubature" sul demanio marittimo ovvero alla discutibile scelta di creare concentrazioni delle concessioni in mano a pochissimi soggetti che, peraltro, finiranno quasi inevitabilmente per essere costituiti dagli attuali concessionari all'uopo aggregati in ATI o consorzi.

Invero, come ha segnalato il prefetto Basilone e ha confermato l'arch. Esposito, solo su sette concessioni si sta procedendo per la immediata decadenza nonostante gli abusi accertati e idonei (almeno *ex* articolo 47, lett. f), del codice della navigazione) a determinare il provvedimento ablatorio, sembrano riguardare la quasi totalità dei 71 stabilimenti attualmente presenti sul litorale romano, per quanto si è appreso nel corso delle audizioni dello stesso prefetto Vulpiani del 9 dicembre 2015, e dell'assessore Sabella, dell'arch. Esposito e del comandante Di Maggio, che hanno variamente illustrato i numerosi abusi edilizi accertati, la non corrispondenza alla realtà di molte planimetrie con conseguente occupazione abusiva di consistenti tratti di arenile, l'inadempienza agli obblighi imposti dalle singole concessioni, il mancato rispetto delle normative statali e regionali in materia di recinzioni e accesso alla battigia, eccetera.

Allo stesso modo questa Commissione deve purtroppo registrare le difficoltà materiali che il prefetto Basilone e il questore Marino hanno segnalato di incontrare al fine di intervenire tempestivamente per la regolarizzazione delle occupazioni degli immobili comunali e dell'ATER, ancorché, come è emerso dalle indagini della DDA di Roma (brevemente illustrate dal dott. Prestipino Giarritta durante la sua audizione), queste siano in gran parte gestite dai clan e dagli Spada in particolare.

Dalle audizioni del questore, dei comandanti provinciali di Carabinieri e Guardia di finanza e del capo centro della Dia, nonostante il consistente impegno profuso dalle forze di polizia sul territorio di Ostia e i risultati positivi conseguiti anche dopo alcuni opportuni avvicendamenti ai vertici locali delle stesse (non può non segnalarsi, per esempio, come il precedente dirigente del commissariato di pubblica sicurezza di Ostia sia stato oggetto nel luglio 2016 di provvedimenti cautelari per corruzione in un contesto in cui sono coinvolte persone legate al clan Spada), è emersa una situazione inquietante anche sul piano degli attuali rapporti di forza tra gruppi criminali che avevano trovato, come ha riferito il dott. Prestipino Giarritta, un primo momento di equilibrio nel 2007, grazie alla mediazione del noto boss di Afragola Michele Senese, e che si erano consolidati, dopo il duplice omicidio di Giovanni Galleoni e Francesco Antonini del 22 novembre 2011, allorquando il clan Spada, che lavorava "in piena sinergia criminale con i Fasciani", aveva praticamente soppiantato gli epigoni della banda della Magliana nella gestione del traffico di stupefacenti e assunto il controllo di Nuova Ostia.

Il ruolo criminale degli Spada, come si è già detto, è successivamente salito ancora di livello dopo l'esecuzione delle varie ordinanze di custodia cautelare in carcere e le condanne che hanno riguardato gli esponenti di spicco del clan Fasciani, ma i più recenti episodi verificatisi a Ostia cui hanno fatto cenno sia il generale De Vita sia il colonnello Gosciu, lasciano propendere per

un'attuale "fluidità" dei rapporti di forza tra i clan, compreso quello dei Triassi che, negli ultimi anni, sembrava invece essere stato ridotto a una posizione marginale.

L'ultimo sviluppo giudiziario è rappresentato dall'esecuzione, in data 25 gennaio, dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal GIP presso il tribunale di Roma (doc. 1719.1) nei confronti di 32 soggetti, indagati per associazione per delinquere di stampo mafioso, omicidio, estorsione aggravata, detenzione e porto d'armi ed esplosivi, usura, incendio, danneggiamenti, reati contro la persona, traffico di sostanze stupefacenti ed intestazione fittizia di beni. In particolare le indagini svolte dalla direzione distrettuale antimafia della capitale, utilizzando anche intercettazioni, videoregistrazioni, dichiarazioni di collaboratori di giustizia, compendiate nell'ordinanza, oltre ad evidenziare le attività criminali poste in essere dal clan Spada e la sua espansione ad Ostia, hanno consentito, di individuare in Spada Ottavio l'esecutore materiale e nei fratelli Carmine e Roberto i mandanti degli omicidi di Galleoni Giovanni e Antonini Francesco, avvenuti, come si è detto, il 22 novembre 2011, la struttura operativa del sodalizio mafioso ed il clima di omertà esistente sul territorio, come confermato dalle ricostruzioni di episodi delittuosi – due tentati omicidi ai danni di Spada Carmine ad Ostia - mai denunciati. Tra i destinatari dell'ordinanza vi è Spada Roberto, detenuto, autore dell'aggressione a testate al giornalista della RAI il 7 novembre 2017.

Il GIP ha altresì disposto il sequestro preventivo di sei ditte esercenti l'attività di gioco e scommesse, di due forni per la panificazione, ubicati ad Ostia e Fiumicino, e di una decina di autovetture. Dall'ordinanza si evince altresì l'alleanza tra gli Spada ed i Fasciani, atteso che i primi hanno contribuito al sostegno economico del detenuto Carmine Fasciani, ristretto ad Opera (Mi) e sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Mafie pontine

La provincia di Latina, per la sua posizione geografica compressa, a nord, fra la provincia di Roma e, a sud, fra le province di Napoli e Caserta, è stata individuata e eletta, a partire dagli anni Ottanta, come territorio per il rifugio e la latitanza dagli appartenenti ai clan camorristici che sfuggivano, nei momenti di maggiore fibrillazione della vita delle associazioni criminali, alle faide e alle vendette dei rivali e alla cattura da parte delle forze dell'ordine.

Il contesto sociale e la realtà economica in forte espansione dell'area pontina, la grande attrattiva di investimento che offriva ed offre la costa e un tessuto produttivo florido hanno favorito

un precoce radicamento delle associazioni criminali non solo campane ma anche siciliane e calabresi [96].

L'interesse delle organizzazioni mafiose si è in particolare concentrato sulle attività collegate ai due grandi mercati ortofrutticoli, il mercato ortofrutticolo fondano (MOF) di Latina e il centro agroalimentare Roma (CAR) di Guidonia, sino alle importanti attività commerciali del litorale. Più recenti attività giudiziarie hanno documentato l'interesse dei sodalizi camorristici ad investire negli stabilimenti balneari, nelle attività ricettive del litorale e nel settore del turismo. L'analisi delle evidenze investigative sul territorio pontino, alcune delle quali trasfuse in provvedimenti giudiziari, hanno evidenziato altresì che gli investimenti si sono concentrati in particolare nel settore delle costruzioni e nel commercio all'ingrosso nonché in quello al dettaglio, in particolare di autovetture, nell'attività di bar e ristorazione, nel settore delle onoranze funebri.

Sono note le vicende che hanno acclarato il controllo del mercato ortofrutticolo di Fondi da parte della camorra, prima, e della 'ndrangheta, poi, nonché i convergenti interessi di cosa nostra.

Nella relazione sulla 'ndrangheta approvata dalla Commissione parlamentare antimafia della XV legislatura[97], approvata il 19 febbraio 2008, la situazione fondana viene portata ad esempio per la particolare connotazione in cui la 'ndrangheta si è venuta evidenziando anche in contesti diversi dal territorio di origine, registrandosi la sussistenza di vere e proprie *joint-venture* criminali, consistenti in accordi tra famiglie calabresi, di volta in volta alleate con cosche siciliane o campane.

Allo stesso modo il procedimento cosiddetto "Damasco 2", definito con sentenza definitiva il 4 settembre 2014, ha sancito il radicamento e l'operatività, fin dagli anni Novanta, a Fondi, sede del secondo mercato ortofrutticolo di Europa, del clan mafioso Tripodo-Trani, un'associazione che ha assunto "connotati di mafiosità in considerazione della sua stabile e perdurante operatività con metodi intimidatori, sin dai primi anni '90, in un territorio come quello di Fondi, in passato estraneo, per collocazione geografica, a vicende di criminalità organizzata e per questo più fragile ed esposto ad interventi e forzature esterne che, per il loro carattere infiltrante, hanno assunto con il tempo sempre maggiore caratura ed efficacia, con la finalità di commettere una serie indeterminata di delitti (traffico di droga, armi, usura, estorsioni) e di acquisire il controllo di interi settori di attività economiche anche grazie all'appoggio di fiancheggiatori esterni"[98].

[96]La presenza, nella provincia di Latina, della criminalità campana, e in particolare, di persone strettamente legate al clan dei casalesi, è sancito dalla sentenza emessa in esito al procedimento istruito dalla DDA di Roma (c.d. "Anni 90") in cui si dà atto dell'esistenza a Castelforte di un gruppo criminale autonomo ma collegato con il clan dei casalesi attraverso Beneduce Alberto e Michele Zagaria.
[97] XV legislatura, Doc. XXIII, n. 5, pag. 219 e seguenti.
[98] Doc. 917.

L'ingerenza della criminalità si è estesa anche al tessuto sociale e politico dell'intero territorio. Come noto, già nell'anno 2005 era intervenuto lo scioglimento, ai sensi dell'articolo 143 del TUEL, del consiglio comunale di Nettuno[99]. Nel 2009, sono note le vicende relative allo scioglimento del comune di Fondi, poi evitato a seguito delle intervenute dimissioni del sindaco e della giunta comunale in carica[100]. Di recente, nel corso delle elezioni amministrative del 2016, un candidato sindaco al comune di Castelforte ha annunciato il suo ritiro dalla competizione elettorale, in seguito a una lettera minatoria ricevuta; un candidato sindaco del comune di Minturno era stato verosimilmente il destinatario di un attentato contro il palazzo ove ha sede il suo studio; colpi di pistola sono stati esplosi contro la casa di un ex assessore.

A gennaio 2017 nel corso dell'indagine "Tiberio" è stata emessa un'ordinanza di custodia cautelare – poi riformata - nei confronti di 10 indagati, tra cui Armando Cusani, sindaco di Sperlonga ed ex presidente della provincia di Latina, per i reati di associazione a delinquere finalizzata alla turbativa d'asta in relazione ad alcuni appalti pubblici. Per alcuni degli indagati è stato contestato anche il reato di corruzione.

Il sud pontino appare sempre di più come l'avamposto di una sorta di grande camera di compensazione dei sistemi criminali. Tra Formia e Sperlonga investiva il re delle ecomafie, l'avvocato Cipriano Chianese ritenuto dalla DDA di Napoli la mente dei grandi traffici di rifiuti del cartello dei casalesi. Ingenti somme di denaro sono state sequestrate in pochi anni a pericolosi clan di camorra, come i Mallardo, gruppo che puntava alla provincia di Latina per riciclare e investire i proventi delle proprie attività illecite.

Formia è stata definita la Las Vegas del sud pontino, in ragione dell'elevato numero di sale da gioco. In città risultano attive 16 sale da gioco, 32 esercizi commerciali in possesso di slot machine e video poker, con il rapporto all'incirca di una macchinetta ogni 70 abitanti. L'indagine della procura di Latina, più nota come sistema Formia, giunta alla fase dibattimentale ha visto all'esito dell'udienza preliminare il rinvio a giudizio nei confronti di 13 imputati, tra cui politici, amministratori e imprenditori, accusati a vario titolo di corruzione, concussione, abuso d'ufficio e falso.

[99] Con decreto del Presidente della Repubblica del 28 novembre 2005, pubblicato in G.U serie generale n. 289 del 13 dicembre 2005, è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale di Nettuno e la nomina della commissione straordinaria.

[100] All'esito delle conclusioni rassegnate dalla commissione di acceso disposto dal prefetto di Latina, che aveva concluso per lo scioglimento del comune di Fondi; era sta avanzata una richiesta in tal senso al Ministro dell'interno, che aveva disposto un supplemento di indagine, a cui aveva fatto seguito una nuova relazione del prefetto conclusasi con la rinnovazione della richiesta di scioglimento, poi evitato in conseguenza delle dimissioni del sindaco e della giunta.

Al confine con la provincia di Latina, assai preoccupante è la situazione nei comuni di Nettuno e Anzio, nella parte meridionale della provincia di Roma.

Le due città, con una presenza demografica ben superiore ai 100 mila abitanti, due porti, chilometri di spiaggia, in estate diventano succursale della capitale in termini di soggiorni balneari.

Vi si registra una forte presenza di comunità calabresi. In una sentenza del 2015, il tribunale di Roma descrive il territorio come una roccaforte attiva da quasi mezzo secolo, centro logistico del traffico di cocaina, lo snodo che porta alle piazze della coca dei quartieri est di Roma, quelli delle "Torri", borgate difficili dove lo spaccio delle sostanze stupefacenti è una delle poche leggi che tutti rispettano. La "'ndrangheta capitale" ha la sede principale in questi territori, tra il grattacielo "Scacciapensieri" e le spiagge confiscate, nelle strade che portano dal vecchio borgo marinaro di Nettuno alle strade desolate tra Lavinio, Anzio e Ardea. In questi territori opera in particolare una locale di 'ndrangheta riferibile al clan Gallace, originario di Guardavalle in provincia di Catanzaro[101]. Il clan Gallace, insediato lì da almeno trent'anni, ha saputo intessere, negli anni, un reticolo di relazioni con esponenti della malavita locale sia nelle realtà di Anzio e Nettuno, sia nella realtà di Aprilia, sia nelle principali piazze di spaccio della capitale come San Basilio. Il più importante processo contro il clan Gallace, il cosiddetto procedimento Appia, si è celebrato con enormi difficoltà innanzi al tribunale di Velletri con un dibattimento, assai lungo, che si è concluso, sette anni dopo l'iniziale rinvio a giudizio, con pesanti condanne per il delitto di associazione di tipo mafioso e associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti. Allo stato è in corso il processo d'appello; gli imputati sono in libertà ad eccezione di quelli coinvolti in altri procedimenti penali.

La consorteria criminale dei Gallace è arrivata a condizionare anche l'attività degli enti locali come attesta lo scioglimento per condizionamento da parte della criminalità organizzata, del consiglio comunale di Nettuno nel 2005. Il territorio compreso tra Anzio, Nettuno e Ardea risulta essere caratterizzato dal radicamento del clan calabrese dei Gallace "per effetto della presenza massiva e ramificata di numerose famiglie appartenenti al medesimo locale"[102]. Inoltre numerose indagini delle DDA di Roma, Milano, Catanzaro e Reggio Calabria hanno attestato l'operatività e la potenza del clan Gallace negli scenari criminali della Calabria, del Lazio e della Lombardia.

A più riprese sono state segnalate all'attenzione della Commissione le criticità della situazione di Anzio, in particolare: la posizione di alcuni consiglieri comunali, tra questi in

[101] Cfr. Relazione del Ministro dell'interno al Parlamento, attività svolta e risultati conseguiti dalla DIA, gennaio-giugno 2017 (Doc. 1731.1).
[102] Sentenza emessa in data 27 ottobre 2015 dal GUP di Roma Giacomo Ebner nei confronti di Gallace Bruno e altri.

particolare quella di Pasquale Perronace, fratello di Nicola Perronace, pregiudicato, elemento di spicco del clan Gallace imputato per articolo 416-*bis* del codice penale, poi morto per cause naturali; i molteplici lavori assegnati senza gara alla società Centro servizi immobiliari di Domenico Perronace, nipote del consigliere comunale di maggioranza Pasquale Perronace e del defunto Nicola Perronace, da parte dell'amministrazione comunale di Anzio, l'ultimo dei quali nel 2016; le vicende interessate dal procedimento penale denominato "Mala Suerte", della procura di Velletri che nel maggio 2016 ha condotto all'arresto di diversi pregiudicati che operavano nella zona di Anzio, tra i quali spicca Roberto Madonna (già colpito da misure cautelari per estorsione aggravata, spaccio di droga ed altri gravi delitti), detto anche il "re di Lavinio"[103].

L'attenzione per la situazione di Anzio era emersa sia nel corso della prima missione a Latina del 12 dicembre 2014, sia successivamente nelle missioni a Roma del 30 maggio 2017 e a Ostia del 5 dicembre 2017, quest'ultima intervenuta all'indomani dell'esecuzione della misura cautelare, nell'ambito dell'operazione "*Evergreen"*, disposta a carico di Placidi Patrizio, ex assessore all'ambiente del comune di Anzio, del dirigente dell'ufficio ambiente Walter dell'Accio (il tribunale del riesame ha annullato la misura cautelare nei confronti del dirigente), del funzionario comunale Marco Folco e dell'imprenditore Romeo Caronti, in cui si riferisce altresì di un incontro tra Madaffari Giacomo, noto pregiudicato di origine calabrese già sottoposto a misura di prevenzione personale, e l'assessore Placidi avvenuto in maniera riservata e con l'utilizzo di appositi pizzini[104].

Nel complesso si può dire che nel territorio di Anzio e Nettuno ci si trova di fronte ad un quadro variegato e composito, dove logiche criminali, strutture mafiose tra loro indipendenti e variabili culturali si alternano e si mescolano in una pluralità di relazioni tutte meritevoli di ulteriori approfondimenti.

---

[103] V. la risposta fornita dal sottosegretario di Stato per l'interno Bocci il 13 aprile 2017 in risposta all'interrogazione 4-06364 presentata dal sen. Fattori ed altri su infiltrazioni criminali di stampo mafioso nel territorio di Anzio (Roma): "D'altra parte, è stato rilevato che nel maggio 2016 il commissariato di pubblica sicurezza di Anzio-Nettuno, nell'ambito dell'attività di indagine denominata '*Mala suert'*" e in esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare emessa dalla procura della Repubblica di Velletri, ha tratto in arresto 14 persone, per lo più pregiudicati locali, per reati in materia di stupefacenti. Due degli arresti hanno riguardato persone indagate per estorsione in danno dell'impresa che da anni gestisce ad Anzio il servizio di parcheggio delle autovetture dei turisti diretti a Ponza. In tale ambito, è stato rilevato come uno dei passaggi dell'ordinanza di custodia cautelare riporti una dichiarazione della titolare dell'impresa che gestisce il parcheggio, relativa al ruolo che sarebbe stato giocato nella vicenda dal vicesindaco di Anzio Giorgio Zucchini. Al riguardo, va osservato comunque che, secondo quanto risulta agli atti istruttori, l'indagine non ha coinvolto direttamente esponenti politici o amministratori locali".

[104] L'ordinanza di misura cautelare eseguita il 4 dicembre 2017, vede gli imputati indagati per i reati di corruzione. In tale contesto si inserisce un incontro riservato tra Madaffari Giacomo e l'assessore Placidi, avvenuto addirittura con l'utilizzo di appositi pizzini. Nell'ambito della disposta perquisizione è stata rinvenuta, nella lussuosa abitazione del pregiudicato calabrese, una dichiarazione firmata dal consigliere comunale di Anzio Marco Maranesi in cui lo stesso dichiarava di aver ricevuto 30.000 euro in prestito dal Madaffari.

In ragione della gravità dei fatti segnalati e alla preoccupazione che possa restarne compromessa l'attività amministrativa dell'ente, la Commissione ha accolto con interesse le comunicazioni rese dal prefetto di Roma in ordine allo svolgimento di un attento monitoraggio sulla situazione del comune di Anzio[105], all'attenta valutazione della situazione e alla costante e continua collaborazione e allo scambio di informazioni con la procura, con la Polizia, i Carabinieri e la DIA.

Alla luce del quadro d'insieme dei documenti e degli elementi di informazione acquisiti dalla Commissione nel corso dei lavori, nonché dalle risultanze del processo "*Mala Suerte"*, e dell'inchiesta "*Evergreen"*, appare pertanto auspicabile svolgere quanto prima una nuova valutazione, complessiva ed approfondita, della situazione della legalità nel comune di Anzio, al fine di verificare compiutamente la sussistenza degli elementi di legge per nominare una commissione d'accesso in seno al comune, ai sensi dell'articolo 143 del TUEL.

Nelle province di Latina e Roma si rinvengono infatti gli indicatori sintomatici di un'ingombrante presenza di più di una *enclave* criminale, attestata dall'aumento dei reati spia, quali incendi, attentati e intimidazioni ai danni di commercianti, di imprenditori e di pubblici amministratori.

Tuttavia, la Commissione, nel corso della propria attività, anche in occasione della ricordata missione svolta a Latina[106], ha rilevato i sintomi di una preoccupante sottovalutazione degli effettivi

[105] Audizione del prefetto di Roma Basilone del 30 maggio 2017. Il comune di Anzio è quello "per il quale si sono susseguiti maggiori segnalazioni di criticità".

[106] Missione a Latina del 12 dicembre 2014; seduta del 4 maggio 2016, audizione del prefetto di Latina, Pierluigi Faloni; seduta del 18 maggio 2016, audizione del questore di Latina, Giuseppe De Matteis. In particolare quest'ultimo ha fornito un quadro esauriente della situazione in provincia di Latina: "L'analisi storica della criminalità pontina soffre da sempre di una visione semplificata, che impedisce poi di formulare un'azione di contrasto più calibrata alle reali esigenze del territorio. L'errore è quello di intendere la provincia di Latina come se fosse omogenea dal punto di vista criminale, mentre questa provincia rappresenta un *unicum* nel suo genere. A che cosa è dovuta questa caratteristica? Essenzialmente, al fatto che oltre la metà della popolazione si è aggiunta negli ultimi ottant'anni, da quando è stato fondato il capoluogo e le altre città di fondazioni, a una popolazione preesistente. Questa nuova popolazione viene un po' da tutte le parti d'Italia, con una mentalità nuova, con un'esigenza nuova, con una visione nuova dei problemi. Parliamo di un territorio di quasi 600 mila abitanti oggi, che però durante i picchi estivi raggiunge presenze quotidiane di oltre 2,5 milioni di abitanti. La prima caratteristica, quindi, è la storia stessa della provincia. A un problema di contiguità territoriale, dato dal fatto che comunque la provincia di Latina confina a sud con le province di Caserta e di Napoli – è molto più semplice per uno che abita a Formia andare a Caserta che venire a Latina – si somma, o meglio si sommano altre due circostanze.
La prima è che intorno agli anni Cinquanta c'è stata un'enorme fornitura da parte delle autorità di pubblica sicurezza di soggetti inviati al soggiorno obbligato in provincia di Latina. Questi soggetti appartenevano a diverse organizzazioni criminali. Sia molto ben chiaro a tutti che qui non parliamo di soggetti di serie B o di serie C, ma di capi clan di 'ndrangheta, di camorra e di mafia siciliana. Sono soggetti di serie A. Tutti questi soggetti sono stati mandati nella provincia di Latina, in varie zone della provincia, a far data dagli anni Cinquanta in poi.
Ognuno di loro ha chiaramente nel tempo creato una sua cellula, mutuando i sistemi operativi dello schieramento di provenienza. Nella provincia di Latina, quindi, detto immediatamente senza se e senza ma, non c'è solo camorra, dovuta alla contiguità con la provincia di Caserta, ma c'è 'ndrangheta e c'è mafia.
La seconda caratteristica è che l'arrivo di questi soggetti è avvenuto in tempi completamente diversi, e quindi anche il problema di far emergere queste presenze è riferito a periodi storici completamente diversi. Abbiamo, quindi, oggi la necessità di riepilogare l'assetto delle varie organizzazioni criminali di stampo mafioso nella provincia di Latina.

Essenzialmente, possiamo distinguere nella provincia di Latina quattro zone. Ogni zona ha una peculiarità propria, che rende assolutamente impossibile una visione omogenea di questo tipo di criminalità.
La prima zona, partendo dal basso, è il sud pontino, in particolare le città di Formia e di Gaeta. Credo che, se dovessi fare una scala delle priorità d'intervento dal punto di vista degli assetti preposti al contrasto delle mafie in questa provincia, sicuramente indicherei la zona di Formia, di Gaeta e di Minturno come la prima da inserire in questa scala.
Qui operano famiglie facenti capo in maniera inequivocabile ai casalesi. Sono famiglie che hanno perso la guerra per il dominio nelle zone d'origine della vicina provincia di Caserta e si sono insediate da anni in questo territorio, mutuando in tutto, senza se e senza ma, le modalità operative delle associazioni di stampo camorristico. Nell'appunto che in maniera ufficiale consegno a questa Commissione troverete indicati i clan, e sono tanti, che operano in queste zone.
Discorso del tutto differente è da fare nell'area di Fondi, che indico come la seconda delle aree interessate da questo fenomeno migratorio criminale. Nell'area di Fondi imperversa da anni una serie di famiglie di provenienza calabrese. Si parla di 'ndrangheta di serie A. Su questo non devono esserci equivoci. Bisogna venir fuori dall'equivoco che le persone che operano in questi clan, anche in una provincia diversa da quella di residenza, siano meno pericolose rispetto ad altre. Sono clan di serie A.
Attenendomi a dati ufficiali – questo si può dire – la suprema Corte di cassazione, relativamente al processo «Damasco», ha sancito processualmente l'esistenza nel comune di Fondi di una consorteria locale della 'ndrangheta riferibile alla famiglia Tripodo, da circa trent'anni stanziale in questo territorio.
La terza delle priorità è, secondo me, l'area nord, di cui obiettivamente si sa poco per una serie di motivi. Tenete presente che l'area nord vanta il quarto centro del Lazio per popolazione, la città di Aprilia, città che ha avuto una sovraesposizione demografica davvero importante, e conseguentemente ha dovuto anche supportare logisticamente quest'espansione demografica. Quest'area di Aprilia e Cisterna è stata interessata, quindi, da una forte speculazione edilizia, da un forte investimento di capitali di provenienza soprattutto illecita nel settore edilizio, con tutto quello che ne consegue, come cambi di destinazione d'uso, piani regolatori generali approvati in un certo modo e così via. Insiste in quest'area nord una serie di organizzazioni criminali riferibili essenzialmente alla 'ndrangheta. Anche in questo caso si parla di 'ndrangheta di serie A.
Ho tenuto Latina per ultima. Latina è il secondo centro del Lazio, ha una popolazione che si attesta su oltre 130 mila abitanti, variegata, diversificata al suo interno, senza – mi perdoni il senatore Moscardelli, che è di Latina – un'identità di popolazione e di cultura abbastanza evidente e tale da poter respingere eventuali intrusioni da parte di corpi estranei.
Qui c'è una situazione molto particolare. Si è sviluppato negli anni un clan di origine nomade, ma ormai stanziale a tutti gli effetti, strettamente collegato con il clan Casamonica di Roma, che è il clan Ciarelli-Di Silvio. Oggi questo è un clan unico. Non si tratta più di vari clan, ognuno con il proprio capo e i propri gregari. Opera in maniera prevalente sul capoluogo.
È talmente forte, come vedremo dopo se riterrete, che è riuscito a opporsi a un tentativo di infiltrazione dei casalesi sul capoluogo. C'è stata una breve guerra agli inizi del 2010, che ha visto un ferito e due morti sulle strade nel giro di trentasei ore, ma alla fine di questa guerra il clan dei Ciarelli-Di Silvio è riuscito ad affermare il proprio dominio sul capoluogo, respingendo i tentativi di infiltrazione dei casalesi.
Questo è un clan molto pericoloso e molto attivo, che purtroppo non sempre è stato valutato per il giusto potenziale offensivo. È stato oggetto di varie operazioni, anche da parte della squadra mobile di Latina. Le più importanti sono l'operazione «Caronte», condotta a ridosso degli omicidi del 2010, che ha portato all'emanazione di trentaquattro provvedimenti a carico degli associati, e da ultimo l'operazione «Don't Touch», dell'ottobre 2015, condotta dalla squadra mobile. È stata abbastanza importante perché, oltre a colpire gli associati, e quindi il clan Ciarelli-Di Silvio ancora una volta, ha rilevato delle zone grigie di contiguità con zone e cittadini insospettabili operanti nel capoluogo.
(…) Vorrei terminare il discorso precisando che la presenza di queste quattro aree sullo stesso territorio non comporta assolutamente situazioni di rivalità che abbiamo riscontrate. Abbiamo riscontrato che in provincia di Latina la 'ndrangheta, la camorra, la mafia e il clan Ciarelli-Di-Silvio operano con una pretesa di egemonia nei singoli affari, ma non nei singoli territori. È possibile riscontrare, quindi, in una di queste aree la presenza di un altro gruppo e così via. Numerosi sono i latitanti di mafia, di 'ndrangheta, di camorra, che sono stati arrestati in un'area in cui, come ho espresso, abbiamo riscontrato il predominio di un'organizzazione singola.
Nel 2012, il tribunale di Latina ha emesso la sentenza relativa al cosiddetto procedimento «Sfinge», nel quale si è dedotta chiaramente l'esistenza di una vera e propria associazione di stampo mafioso alleata con i casalesi, la quale si prefiggeva l'obiettivo di controllare svariate attività economiche nel territorio di Latina. L'obiettivo era, quindi, controllare attività economiche su un territorio, ma siccome questi affari erano diversi da quelli curati dal clan di dominio su questo territorio, non c'è mai stata una guerra di mafia. Quando, invece, c'è stato un problema di interferenza nell'affare curato da un clan, allora c'è stata la guerra.
Per darvi un'idea – questo si può dire, perché sono dati processuali – tra i condannati risulta esserci Maria Rosaria Schiavone, la figlia di Carmine Schiavone. Tra gli arrestati c'è anche il marito, Pasquale Noviello, e il suocero, anche lui Noviello. Per darvi un'idea della qualità dei criminali che operano nella provincia, nel 2015 è stato arrestato a Cisterna di Latina il boss latitante Michele Cuccaro, considerato il capo dell'omonimo clan di camorra operante nella zona di Barra, in provincia di Napoli.

rischi di quella che appare essere una vera e propria aggressione del territorio da parte della criminalità organizzata, riferita alla Commissione dal questore di Latina in questi termini: "La destinazione che quasi tutte le mafie operanti sul territorio hanno riservato a Latina è quella di un territorio dove si deve lavorare col malaffare e il riciclaggio. (…) Siamo molto attivi sul fronte delle misure patrimoniali di prevenzione. Nel solo 2015 l'ufficio che si occupa delle misure di prevenzione patrimoniale ha portato al sequestro di 230 milioni di euro, un dato importante (…). Il dramma – per questo parlerei quasi di una situazione di emergenza nazionale che deve riguardare l'assetto delle forze di polizia in provincia di Latina – è che la visione che ancora oggi si ha è quella di una provincia tranquilla perché inserita nel Lazio. Latina meriterebbe un'attenzione particolare sicuramente per un repentino approvvigionamento di risorse da destinare alla lotta della criminalità organizzata"[107].

Particolare allarme ha infatti destato l'intimidazione operata ai danni del giudice Aielli, presidente dei collegi penali che avevano celebrato i processi nei confronti di esponenti della criminalità organizzata del circondario, quali "Damasco 2" contro il clan Tripodo, e "Caronte" contro il clan Ciarelli-De Silvio. Come noto, il 19 novembre 2014, nella città di Latina erano stati appesi dei manifesti funebri che annunziavano le esequie del giudice Lucia Aielli. Una grave forma di intimidazione e di sfrontata arroganza, sintomatica della convinzione di esercitare in posizione di forza un vero controllo sulla città.

Nelle province di Roma e Latina, in particolare nei comuni di Anzio, Aprilia e Pomezia, si registrano infine da anni, con preoccupante cadenza, attentati e atti intimidatori ai danni di commercianti, attività commerciali enti ed esponenti della pubblica amministrazione, non sempre denunciati.

È segnalata nella provincia l'operatività di esponenti del clan Moccia, come confermano per altro anche recenti indagini della DDA di Napoli, o della famiglia catanese dei Fragalà, contigua al clan catanese dei Santapaola, quest'ultima nei comuni di Ardea e Pomezia, per lo più interessata al controllo dei traffici di stupefacenti.

Vorrei brevemente trattare, per non dilungarmi troppo, alcuni segnali che documentano la pericolosità dei clan operanti sul territorio. A Terracina, per esempio, è stata accertata la presenza di soggetti legati al clan camorristico Contini, che avevano di fatto monopolizzato il mercato del pesce. A Sonnino, a pochi chilometri da Terracina, è stata riscontrata la presenza di appartenenti al clan calabrese dei Gallico. In effetti, nel 2010 è stato tratto in arresto dalla squadra mobile di Reggio Calabria Gallico Antonino, che a Sonnino aveva stabilito la propria residenza.
Devo trattare adesso di due aspetti che riguardano le intimidazioni a uomini delle istituzioni, pubblici amministratori, sindaci, e le minacce a carico di poliziotti, magistrati, carabinieri e altri esponenti delle istituzioni.

[107] Seduta del 18 maggio 2016, audizione del questore di Latina, Giuseppe De Matteis, res. sten. n. 155.

Nel capoluogo è stata segnalata la presenza di gruppi rom italiani come il clan Ciarelli - Di Silvio, imparentati con la potente famiglia Casamonica, principalmente dediti al compimento di delitti come l'estorsione, l'usura e il commercio di stupefacenti. Le indagini hanno fatto emergere, peraltro, anche i rapporti tra esponenti apicali della malavita organizzata di Latina e il presidente *pro tempore* dell'US Latina Calcio, Pasquale Maietta, eletto alla Camera dei deputati. Si trattava sia di inchieste volte al contrasto della criminalità organizzata, sia di indagini che disvelavano gravi delitti nel contesto della pubblica amministrazione[108].

[108] Cfr. le risultanze delle indagini "*don't touch"* e "Olimpia", su cui v. altresì la Relazione su mafia e calcio, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017 (doc. XXIII, n. 31, pagg. 46-47).

3.6 INSEDIAMENTI NELLE REGIONI DIVERSE DA QUELLE DI TRADIZIONALE INSERIMENTO E PROIEZIONI INTERNAZIONALI

3.6.1 La colonizzazione mafiosa del nord: la legge dei fortini

Quando si ammette l'esistenza della mafia nel Nord Italia si tende a spiegarla con meccanismi quasi automatici, a loro modo ineluttabili. Le organizzazioni mafiose, si dice, dispongono di liquidità eccedenti le possibilità di investimento offerte dalle economie delle proprie regioni di origine. E dunque cercano sbocco altrove, nelle realtà più produttive e dinamiche del Paese, per investire le proprie ricchezze in Borsa, o per approfittare delle possibilità di movimento e di speculazione assicurate dalle moderne architetture finanziarie. E dove altro dovrebbero andare se non nelle grandi capitali finanziarie, immobiliari e commerciali del nord?

Questo modo di rappresentare la geografia delle organizzazioni mafiose, e in particolare della 'ndrangheta, nel nord produce importanti distorsioni nell'analisi e nell'interpretazione delle dinamiche in corso da ormai trent'anni. L'avanzata dei clan calabresi non ha seguito infatti tanto la legge delle metropoli del riciclaggio, ha seguito soprattutto quella che può essere chiamata la "legge dei fortini".

Questa Commissione ha già rimarcato come la diffusione 'ndranghetista nell'Italia settentrionale si sia affermata a macchia di leopardo con una particolare predilezione per i comuni minori (naturalmente "minori" in relazione ai contesti economico-demografici). Questi comuni risultano infatti per tante ragioni più facilmente espugnabili e controllabili, ed esprimono normalmente basse capacità di resistenza alla colonizzazione.

Rivedendo l'intera traiettoria dell'avanzata dei clan calabresi ci si rende conto però che questi paesi o centri minori finiscono per svolgere, una volta espugnati, una funzione di capisaldi strategici distribuiti sul territorio. Costituiscono cioè un potente strumento di consolidamento degli interessi mafiosi e di radicamento stabile, dello stesso tipo, anche se non della stessa intensità storico-sociale, espresso in Calabria. Può valere per tutti l'esempio di Fino Mornasco, comune di quasi 10 mila abitanti in provincia di Como, ove si realizza una fortissima influenza della comunità di Giffone, provincia di Catanzaro, dove negli anni Novanta era stata rilevata una locale di 'ndrangheta. Sulla base delle risultanze dell'operazione "Crimine Infinito" del 2010, questa locale sembrava non essere più operante, ma le indagini successive hanno invece confermato quella presenza, mettendo così l'accento proprio sul fenomeno della continuità del radicamento, anche dal punto di vista generazionale.

I centri minori diventano dunque postazioni fisse nel cammino della conquista, alla stregua delle stazioni di posta ai tempi delle diligenze, quartieri generali pronti ad accogliere le ritirate,

trampolini di lancio per nuove avventure, snodi per gettare reti più ampie. Nella mappa in continuo aggiornamento dell'avanzata 'ndranghetista, svolgono il ruolo delle casematte in una guerra a bassa intensità, che è contemporaneamente di movimento e di posizione.

Sono anche i luoghi in cui si spingono più avanti le forme della colonizzazione, e se ne sperimentano di nuove. Non è casuale che siano proprio i comuni più piccoli quelli in cui si sono verificati i più numerosi attacchi alle libertà politiche dopo quelli alle libertà economiche. La violenza a bassa intensità, ossia contro le cose, che non esclude le intimidazioni alle persone, è di lunga data e assai frequente. E oggi colpisce sempre più amministratori e consiglieri comunali scomodi[109].

Ma è certo esemplare più a sud, in provincia di Reggio Emilia, la situazione del comune di Brescello, 5.500 abitanti, colonizzato dal clan cutrese dei Grande Aracri e per questo sciolto per mafia (il primo in Emilia-Romagna) nel 2016. In questo caso è visibile come Brescello abbia fatto da casamatta in un processo di conquista progressivo di tutta un'area di confine tra Emilia e Lombardia, che ha interessato in modo impressionante, oltre la provincia di Reggio Emilia, anche la provincia di Mantova. Anche qui la violenza a bassa intensità, non visibile ma efficacissima, si è snodata nel tempo attraverso più episodi: dal ripetuto taglio delle gomme dell'auto di un vigile urbano corrispondente della *Gazzetta di Reggio* all'episodio di intimidazione verso uno degli stessi membri della commissione straordinaria giunti dopo lo scioglimento del consiglio comunale.

Comuni come veri e propri fortini, dunque, che operano in rete per muovere consensi elettorali anche fuori dai propri confini o per fornire candidati in comuni di cui avviare la conquista, secondo una logica che si sta ripetendo oggi nell'*hinterland* a sud di Milano. Mentre l'opinione pubblica discute della forza finanziaria della 'ndrangheta, assolutamente indubbia, il concreto sviluppo della forza dei clan segue la logica dei fortini: da lì si fanno varare piani di governo del territorio per le proprie imprese, si ottengono benevolenze in agenzie bancarie, si trovano professionisti disponibili a operare nella (economia illegale) *black economy*, si raccolgono voti per condizionare le amministrazione regionali e scalare gli interessi. Può forse significare qualcosa che una delle finanziarie finite nelle indagini della magistratura e che aveva la propria sede a Milano in via Montenapoleone, nel quadrilatero della moda rinviasse in realtà ai clan di Buccinasco. comune sotto i 30mila, *hinterland* sud, soprannominato già decenni fa "la Platì del Nord".

[109] Nei comuni della provincia di Milano (Corsico, Tribiano) Como (Sorico); cfr. al riguardo sia il rapporto "Amministratori sotto tiro" dell'associazione Avviso Pubblico sia la speciale commissione antimafia della regione Lombardia, che ha inviato un apposito questionario alle amministrazioni locali, da cui pur nell'incompletezza delle risposte, si coglie una preoccupante diffusione delle diverse forme di intimidazione.

L'inchiesta parlamentare

La Commissione ha dedicato costante attenzione alla presenza della criminalità organizzata nelle regioni settentrionali, 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 un fenomeno che appare in espansione, sul modus operandi delle cosche, sull'infiltrazione nell'economia legale e sulle attività illegali prevalenti.

L'analisi delle dinamiche criminali si è avvalsa anche della collaborazione dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata (CROSS) dell'Università degli Studi di Milano, diretto dal prof. Nando dalla Chiesa, che ha realizzato quattro Rapporti, illustrati alla Commissione in altrettante sedute[110] e presentati anche in incontri pubblici, aperti al confronto con le istituzioni locali[111].

Gli approfondimenti della Commissione permettono di delineare un quadro complesso e preoccupante, nel quale la Lombardia riveste una posizione centrale, una regione che può essere definita a pieno titolo quasi di "tradizionale inserimento" tra quelle settentrionali, così come illustrato in più punti della presente relazione. Nel presente capitolo si è pertanto inteso porre al centro dell'analisi prevalentemente le altre regioni centrosettentrionali, in cui la questione dell'insediamento delle mafie non appare ancora raggiungere, all'interno dell'opinione pubblica, un livello di consapevolezza adeguato all'estensione del fenomeno.

La criminalità organizzata nelle regioni settentrionali: un fenomeno in espansione

Se l'espansione delle organizzazioni mafiose in aree non tradizionali è avvenuta per fasi e con modalità differenti, dalle prime presenze importanti di cosa nostra e dai primi insediamenti di 'ndrine calabresi negli anni cinquanta-sessanta, fino a una progressiva affermazione della 'ndrangheta negli anni Novanta, oggi si può affermare che quest'ultima organizzazione riveste un ruolo assolutamente dominante in quasi tutte le regioni.

Anche se alcune aree sono risultate più accoglienti e attrattive di altre, nessun territorio può essere più considerato immune. Si tratta di un movimento profondo e uniforme che interessa la maggioranza delle provincie settentrionali e che è stato favorito da diffusi atteggiamenti di

[110] Sedute del 6 maggio 2014, audizione del prof. Nando dalla Chiesa, resoconto stenografico n. 28, presentazione del I Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, analisi delle infiltrazioni negli enti locali; Seduta del 24 febbraio 2015, audizione del prof. Nando dalla Chiesa, resoconto stenografico n. 80, presentazione del II Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, l'infiltrazione nel mondo dell'economia e della cosiddetta "zona grigia"; seduta del 30 settembre 2015, audizione del prof. Nando dalla Chiesa, resoconto stenografico n. 115, presentazione del III Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, l'economia illegale: tra scenari in movimento e tradizioni intramontabili; seduta dell' 11 maggio 2017, audizione del prof. Nando dalla Chiesa, resoconto stenografico n. 205, presentazione del IV Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, la criminalità straniera.

[111] Torino, 26 giugno 2014; Como, 17 aprile 2016; Mantova, 15 giugno 2017.

sottovalutazione e rimozione che fino a tempi recenti hanno coinvolto larga parte della popolazione e anche personalità e protagonisti della vita pubblica.

Si racconta spesso di una 'ndrangheta impalpabile, che opera - invisibile - nel settore finanziario. Si è coniata l'espressione "mafia silente" per designare una mafia che non spara ma ricicla e reinveste. Tuttavia, quello che rivelano le indagini della magistratura e gli studi scientifici, è una realtà più complessa, fatta di mestieri tradizionali, a volte all'apparenza umili, di incontri nei bar dell'*hinterland* delle grandi città, e intessuta di un frequente ricorso alla violenza, benché in genere a bassa-media intensità. Come ha più volte osservato il prof. dalla Chiesa, sembra realizzarsi cioè una forma di colonizzazione dal basso della società che ha consentito alle 'ndrine una crescita progressiva e costante.

Il profilo sociale medio-basso di molti capi effettivi delle organizzazioni mafiose (padroncini, commercianti, pensionati) non è comunque in contraddizione con l'emergere di veri e propri imprenditori mafiosi e con la capacità di interloquire e fare affari con ambienti più sofisticati e dinamici della finanza, avvalendosi di differenti figure professionali e funzionari pubblici collusi che svolgono il ruolo di consulenti, facilitatori, intermediari[112].

L'ampia ricognizione svolta nel corso delle missioni in tutte le regioni settentrionali ha confermato la presenza pervasiva dei clan nel tessuto produttivo delle aree più dinamiche e ricche del Paese che nel *modus operandi* mostrano una notevole flessibilità riuscendo a trarre vantaggi sia dalle fasi di espansione che da quelle di recessione economica. In particolare desta preoccupazione quanto riferito da diverse procure sui rapporti di reciproca convenienza che ormai caratterizzano l'infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema delle imprese legali. Sono gli imprenditori a cercare il contatto con esponenti della 'ndrangheta nell'illusione di un rapporto temporaneo, finalizzato a superare una crisi di liquidità, a recuperare crediti di ingente valore o fronteggiare la concorrenza e che ben presto si ritrovano con l'azienda "spolpata" o scalata dai mafiosi. Al nord le mafie hanno trovato la disponibilità e la complicità di imprenditori e professionisti locali e un terreno di illegalità economica diffuso. Un esempio indicativo è costituito dall'indagine "Serpe" contro un gruppo di appartenenti alla camorra attivo nel nord-est attraverso la società "Aspide" con sede a Selvazzano, in provincia di Padova. Nel corso del processo nel 2012 Mario Crisci, il capo banda rispose alla domanda sulle ragioni che l'avevano portato a scegliere il nord-est in modo inequivocabile: "*Be', siamo venuti qui perché qui sono disonesti. Più disonesti di noi. (...) Vede, abbiamo scelto di concentrare le nostre attività nel nord-est perché qui il tessuto economico non è*

[112] Seduta del 24 febbraio 2015, audizione del prof. Nando dalla Chiesa, Res. sten. n. 80.

così onesto. Anzi, tutt'altro. Io sono un esperto di elusione fiscale. Qui lavoro bene. Il margine di guadagno era buono, perché qui la gente non ha voglia di pagare le tasse, peggio che da noi"[113].

Le capacità relazionali delle mafie e in particolare il capitale sociale della 'ndrangheta, quel patrimonio di conoscenze e contatti che si estende su vari livelli (dal poliziotto al funzionario di banca, dal medico al dirigente della Pubblica amministrazione fino al politico) ha permesso di acquisire il controllo, diretto o indiretto, di società operanti in vari settori (edilizia, trasporti, giochi e scommesse, raccolta e smaltimento rifiuti), di inserirsi anche nei lavori per la realizzazione di grandi opere e di conquistare posizioni rilevanti nei sistemi di welfare locale. La corruzione è diventata un fenomeno sistemico diffuso e più difficile da aggredire: "oggi, visto che le soglie si sono alzate, si cercano vari sponsor, cioè più centri disposti per pochi euro a emettere fatture false. In questo modo, si polverizza, non si arriva alle soglie alte, creando però un sistema molto pericoloso". [114] Emerge insomma "un'evidente *liaison* tra la criminalità economica e la criminalità mafiosa, *liaison* che nasce proprio sul territorio e perché i meccanismi utilizzati sono i tipici meccanismi della criminalità economica: evasione fiscale, frodi fiscali, corruzioni, riciclaggio" [115].

Il passaggio da rapporti di necessità, imposti con la violenza e l'intimidazione a rapporti di reciprocità, trasforma l'omertà delle vittime in silenzi di complicità. In ogni caso si registra - come denunciano diversi magistrati – un numero limitato di denunce. Su queste nuove dinamiche corruttive e sull'"area grigia" ci si è già soffermati in generale, nel secondo capitolo e sarà approfondito, in particolare sulla Lombardia nel capitolo sul condizionamento dell'economia.

Il metodo mafioso non viene utilizzato solo per alterare la concorrenza ed inquinare l'economia legale. Numerose inchieste hanno in vari gradi coinvolto le amministrazioni locali, segnalando preoccupanti episodi di corruttibilità in seno alla pubblica amministrazione e alla politica, con le quali le mafie si relazionano con estrema spregiudicatezza e senza fare differenze tra schieramenti e partiti politici, come confermano anche i diversi gli scioglimenti che negli ultimi anni hanno riguardato i comuni del Nord: Bordighera e Ventimiglia (poi entrambi annullati dalla giustizia amministrativa) in provincia di Imperia nel 2011, Leinì e Rivarolo Canavese (TO) nel 2012, Sedriano (MI) nel 2013, Brescello (RE) nel 2016 e, infine, Lavagna (GE) nel 2017. Mentre si registrano numerosi episodi di intimidazione ai danni degli amministratori pubblici, come denunciano i più recenti rapporti dell'associazione Avviso Pubblico. Segnali ulteriori delle

[113] Udienza tribunale di Padova processo contro Mario Crisci e altri, 8 luglio 2012. La sentenza definitiva ha riconosciuto l'esistenza di un'associazione di stampo mafioso camorrista nel Nord-est e ha condannato Crisci a 17 anni e 8 mesi di reclusione.
[114] Missione a Milano del 19 gennaio 2017, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Milano con delega al coordinamento della direzione distrettuale antimafia, Ilda Boccassini.
[115] Missione a Milano del 19 gennaio 2017, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, Francesco Greco.

difficoltà e dei rischi di condizionamento del sistema democratico a cui anche questi territori sono esposti.

La distribuzione territoriale

Difficile fornire in questa sede un quadro completo della presenza mafiosa al Nord, per il quale si rinvia alle missioni svolte, riportate in allegato, e ai quattro citati rapporti[116]. Tuttavia è utile richiamare alcuni elementi ricorrenti nelle modalità di insediamento.

La dimensione dei comuni e la densità demografica, sembrano costituire elementi chiave nelle scelte strategiche delle organizzazioni mafiose e, in particolare, della 'ndrangheta. Questa, infatti, affonda le radici e trae forza dai piccoli comuni del Nord. È in questi contesti che riesce a replicare il modello di insediamento tradizionale, anche perché piccoli comuni sono innanzitutto quelli calabresi di provenienza. In situazioni simili a quelle di origine, l'organizzazione può più facilmente, in corrispondenza dei movimenti migratori, trarre vantaggio dalle reti di solidarietà tra compaesani, mimetizzarsi nel tessuto sociale, controllare il territorio e inserirsi all'interno delle amministrazioni locali, dato anche lo scarso numero di preferenze necessarie per essere eletti.

Allo stesso tempo, però, le mafie trovano anche un *humus* particolarmente favorevole nelle aree ad alta o altissima densità demografica. Queste zone (come le provincie di Milano e Monza Brianza) sono state in passato oggetto di rilevanti flussi migratori che hanno spesso agevolato la mimetizzazione dei boss e degli altri affiliati. Zone, queste, che costituiscono al tempo stesso le aree a più alta cementificazione e che possono quindi offrire allettanti prospettive d'investimento per le imprese mafiose, così spiccatamente votate a operare nel cosiddetto "ciclo del cemento".

Il modello della penetrazione mafiosa in queste regioni sembra insomma essere rappresentato dalla combinazione di piccoli comuni inseriti in un contesto ad alta densità demografica. Va tuttavia notato che, per motivi opposti, anche le aree isolate e a bassa densità demografica possono essere talora attrattive per la criminalità: in queste infatti sono più veloci i meccanismi di assuefazione e omertà ambientale ed è più facile non farsi notare dalle autorità investigative.

Un ulteriore elemento ricorrente è rappresentato dalla continuità dei clan, dalla capacità di rigenerazione e ricambio generazionale espressa in particolare dalla 'ndrangheta, nonostante la pressione investigativa e repressiva. Molte inchieste rivelano la presenza di un alto numero di esponenti delle varie famiglie nati e cresciuti nelle regioni di nuova residenza. Mafiosi di seconda e terza generazione perfettamente orientati a riprodurre gli schemi di condotta praticati dalle rispettive organizzazioni nei luoghi di origine, secondo le forme e i modi di una successione o di affiliazione

[116] V. nota 110.

che, in un numero significativo di situazioni, avviene nella più perfetta continuità con le tradizioni, a dispetto del mutato contesto sociale e territoriale di riferimento.

Il nord ovest

Lombardia, Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta possono essere considerate ad oggi le regioni più esposte all'aggressione delle organizzazioni mafiose. In questi territori la presenza delle diverse cosche risale agli anni Sessanta e Settanta e oggi possono essere considerate aree di vera e propria colonizzazione mafiosa da parte della 'ndrangheta, anche se non mancano significative presenze della camorra e di cosa nostra e delle diverse mafie straniere.

Un particolare rilievo deve essere necessariamente dato alla situazione della Lombardia, complessivamente la più preoccupante. In tutte le province la 'ndrangheta riveste una posizione di vertice, anche se questa prevalenza non è mai sfociata in assoluta egemonia, di controllo territoriale secondo il modello tipico realizzato in Calabria, ma ha invece lasciato spazio all'operatività di altri sodalizi, italiani e stranieri, in forza di una sorta di "patto criminale" che permette lucrose attività illecite sia alla mafia siciliana che ai clan della camorra campana.

Un forte e storico insediamento di cosa nostra gelese si riscontra nell'area sud del varesotto, in particolare nei dintorni del comune di Busto Arsizio, mentre un rilevante insediamento di camorra è stato registrato a Monza nel 2013 (operazione Briantenopea).

Per quel che riguarda la 'ndrangheta, le indagini, a partire da Infinito (2010), hanno individuato l'esistenza di una ventina di locali, coordinate da una struttura denominata "Lombardia". "un'organizzazione unitaria su base federale, costituita da più locali, secondo un modello di organizzazione e di rete non di carattere gerarchico o verticistico, come avviene in cosa nostra, dove il rimando alla 'ndrangheta e alle sue tradizioni serve per garantire all'interno lealtà tra i membri e all'esterno adesione agli scopi per sorreggere l'efficacia del metodo intimidatorio"[117] . L'unitarietà della 'ndrangheta lombarda, proiezione delle più feroci cosche della Calabria, è stata pienamente confermata dalla sentenza della Cassazione del 4 giugno 2014 che ha segnato un vero spartiacque nella conoscenza di questa pervasiva e articolata realtà criminale. Ogni locale presente sul territorio lombardo deriva da un'analoga struttura presente in Calabria, all'interno di ciascun locale sono distribuite cariche e doti, che individuano la funzione e l'importanza degli affiliati all'interno dell'organizzazione e per definire le strategie e assegnare le cariche si svolgono veri e propri summit mafiosi definiti "mangiate".

Nelle provincie di Milano e Monza Brianza si concentra il maggior numero di locali (dodici), ma anche il maggior numero di indagini, segno questo, anche, della particolare e incisiva

[117] Missione a Milano del 16 dicembre 2013, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Milano, Ilda Boccassini.

attenzione che la DDA milanese ha da tempo dedicato al contrasto del fenomeno. Nelle provincie di Mantova e Cremona, è stata riconosciuta la presenza di alcune 'ndrine, in particolare provenienti dalla provincia di Crotone (Cutro, Isola Capo Rizzuto, Mesoraca).

Le regioni di Piemonte e Liguria presentano caratteristiche simili: una storica presenza di 'ndrangheta che ha mantenuto a lungo un profilo piuttosto basso, concentrata principalmente nelle province di Torino, Imperia e, in misura minore ma comunque piuttosto rilevante, Genova.

Anche in questi territori gli investigatori hanno individuato l'esistenza di diverse "locali" di 'ndrangheta, proiezioni delle più importanti cosche della Calabria. Confermate nel caso piemontese dalla sentenza definitiva del 12 maggio 2016 relativa all'ultima *tranche* del procedimento "Minotauro" che ha riconosciuto l'esistenza di una federazione di locali, strutturalmente collegata con il "crimine" di Polsi, per lo più concentrate nella provincia di Torino.

È stata accertata la presenza di organizzazioni criminali legate al clan Greco a sua volta collegato al clan Grande Aracri di Cutro. Si è scoperto che un imprenditore della Val di Susa si avvaleva dei servizi di un gruppo mafioso per "risolvere" fisiologiche criticità nel percorso di aggiudicazione di una serie di appalti pubblici creando i presupposti per l'infiltrazione del sodalizio mafioso nella filiera delle imprese impegnate nei lavori della tratta Alta Velocità Torino-Lione, eventualità sventata dall'arresto dell'imprenditore[118].

In Liguria la 'ndrangheta opera attraverso almeno nove *locali* tra Genova, Ventimiglia, Lavagna e Sarzana nonché articolazioni minori, individuate in Bordighera, Sanremo, Taggia, Diano Marina e nel savonese tra Albenga e Varazze. In una sentenza di condanna nei confronti di affiliati operanti nel ponente ligure, si descrive un'associazione con la capacità di condizionare l'operato di amministratori locali e di incidere sulle attività imprenditoriali di quelle piccole e medie imprese che costituiscono il tessuto economico prevalente dell'intera area.

L'area portuale di Genova, interessata al traffico di stupefacenti e le aree di confine come appunto la provincia di Imperia, vede la compresenza di diverse organizzazioni criminali, italiane e straniere, attratte dalle possibilità di investimento, oltre che dalla favorevole posizione geografica che agevola i rapporti con i clan operanti in Francia e Spagna. Alla Commissione è stato sottolineato il coinvolgimento di sindacalisti e lavoratori portuali nel traffico di stupefacenti controllato dalla 'ndrangheta. Un fenomeno preoccupante, soprattutto alla luce della storica

[118] Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015-30 giugno 2016, pag. 21, (aprile 2017, doc. 1404.1).

tradizione d'impegno sindacale e civile dei portuali genovesi, ritenuti anche per questo in grado di neutralizzare comportamenti criminali.[119]

Costanti segnali di presenza della 'ndrangheta arrivano infine dalla Valle d'Aosta, dove risiede una consistente comunità di origine calabrese, pari a circa il 30 per cento della popolazione, e dove il Casinò di Saint Vincent ha rappresentato in passato un veicolo di riciclaggio molto appetibile.

Elemento significativo è quello delle misure interdittive antimafie che, secondo lo statuto della Valle d'Aosta, sono di competenza del questore e tra il 2015 e il 2017, ne sono state adottate sei[120]. E' stata accertata la presenza sul territorio di esponenti di agguerrite cosche sia del mandamento ionico della provincia reggina che del mandamento tirrenico. In Valle d'Aosta ha scontato quattro anni di sorveglianza speciale con confisca dei beni, Nirta Giuseppe di San Luca, imputato nel procedimento "Minotauro" con plurimi precedenti per traffico di stupefacenti, assassinato in Spagna a maggio del 2017 dove coltivava interessi imprenditoriali. I rapporti tra Nirta e un imprenditore della regione sono stati oggetto di approfondimenti investigativi di cui l'imprenditore sarebbe stato avvertito proprio dal vertice della procura di Aosta[121]. Sul territorio valdostano, inoltre, sono presenti esponenti delle famiglie Facchineri, Raso e Tropiano da San Giorgio Morgeto. I vertici delle forze dell'ordine hanno riferito di un substrato sociale favorevole a subire l'intimidazione mafiosa; il centro di ascolto contro l'usura ha ricevuto novanta segnalazioni, come per il reato di estorsione, ma non è stata registrata alcuna denuncia. Dalle audizioni è, altresì, emerso che per risolvere una diatriba insorta tra famiglie di San Giorgio Morgeto e i Facchineri relativa alla gestione di un'estorsione è stato necessario inviare degli emissari in Calabria. e così pure per definire un'altra controversia su cui sono intervenuti esponenti di due note cosche mafiose della Piana di Gioia Tauro[122].

Si tratta, a ben vedere, di modalità che chiamano in causa le gerarchie e le struttura decisionale della 'ndrangheta che, in uno con i dati emersi dalla audizioni, depongono per una

[119] Missione a Genova del 25 luglio 2017, audizione del procuratore della Repubblica, Francesco Cozzi.
[120] Missione ad Aosta del 19 ottobre 2017, audizione del questore di Aosta, Pietro Ostuni.
[121] Il procedimento istruito dalla procura distrettuale di Milano è ancora in fase d'indagini, avverso l'ordinanza cautelare il procuratore della Repubblica di Aosta non ha proposto riesame, la misura degli arresti domiciliari è stata revocata dal GIP per il venir meno delle esigenze cautelari a seguito della sospensione del magistrato dall'esercizio delle funzioni.
[122] Missione ad Aosta del 19 ottobre 2017, audizione di Emanuele Caminada, comandante regionale dell'Arma dei Carabinieri, 19 ottobre 2017: "Il filo conduttore di quell'indagine ha evidenziato che hanno cercato di risolvere il pagamento dell'estorsione in autonomia. La richiesta estorsiva era di un rappresentante della famiglia Facchineri, residente nel bolognese. L'attività investigativa ci ha portato a dimostrare che la diatriba si è risolta riferendosi alle famiglie del reggino, con emissari che si sono portati giù in Calabria per risolvere la questione. Questo accade non soltanto in quest'indagine. Abbiamo avuto un altro riscontro del fatto che, comunque, c'è un fortissimo legame tra i residenti e la loro terra d'origine, dettato non soltanto, ma anche, dalla presenza di soggetti di seconda generazione, per questioni spesso banali. C'è stata una sorta di litigio tra gruppi di ragazzi, e la questione è stata risolta dalla famiglia Facchineri e dalla famiglia dei Pesce in Calabria, con missive e con viaggi. Questo fa capire che il legame con la terra natia è ancora forte".

presenza non occasionale, non estemporanea, di cellule nient'affatto avulse dalla struttura unitaria e gerarchica dell'organizzazione mafiosa.

La Commissione ha potuto registrare le difficoltà di indagare in un territorio piccolo, nel quale gli ufficiali di polizia giudiziaria sono tutti conosciuti, con una notevole autonomia amministrativa (al Presidente della regione a statuto speciale sono affidate funzioni prefettizie)[123] in cui è molto forte il controllo sociale qui presente purtroppo sembra declinarsi quasi in un assorbimento "compiaciuto e volontario" della criminalità di tipo mafioso[124].

L'Emilia e il Nord Est

L'operazione *Aemilia* del 2015 ha rappresentato un punto di svolta nella consapevolezza che anche l'Emilia-Romagna è "terra di mafia*",* seppure con caratteristiche e modalità operative diverse da quelle esibite dai clan in Calabria, Campania e Sicilia. Già nel 2014, l'allora procuratore della Repubblica di Bologna, Roberto Alfonso aveva tratteggiato alla Commissione parlamentare il quadro dell'evoluzione delle cosche calabresi: dal *"*semplice insediamento*"*, con la presenza attiva di affiliati a organizzazioni criminali un'attività delittuosa di un certo spessore al "l'infiltrazione classica" in settori importanti dell'economia, fino al «radicamento», che si manifestava lungo l'asse tra Modena, Reggio Emilia, Parma e Piacenza, con strutture criminali ormai stabili nel territorio, formate da persone di seconda o terza generazione rispetto a un fenomeno migratorio avvenuto molti anni prima. Secondo il procuratore "radicamento e delocalizzazione siano due facce della medesima medaglia", dove il radicamento costituisce il "momento statico dell'organizzazione" costituita da figli di calabresi emigrati nella regione dal 1950 in poi, mentre la delocalizzazione è "il momento dinamico" con l'importazione "di modelli strutturali, di strategie di intervento e di modalità operative proprie delle organizzazioni criminali che operano nel territorio di origine. Strategie, però, affidate a gruppi che operano nel territorio emiliano e "che decidono e agiscono in autonomia nel nuovo territorio"[125]. Una modalità di colonizzazione territoriale con caratteri distinti da quelli riscontrabile in Lombardia Piemonte, Liguria, dove rispetto ad una pluralità di locali si registra l'egemonia della cosca di Cutro che si è insediata soprattutto nella provincia di Reggio Emilia fino a provocare lo scioglimento del comune di Brescello, in un primo momento per dimissioni del sindaco, indi per condizionamento di tipo mafioso ai sensi dell'articolo 143 del Tuel,

[123] Cfr. Rapporto sulla situazione della criminalità dell'ordine e della sicurezza pubblica in Valle d'Aosta – Presidenza della regione, situazione ordinamentale della Valle d'Aosta, con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni prefettizie, pag. 4 (doc. 1542.1).

[124] Missione ad Aosta del 19 ottobre 2017, audizione del sostituto procuratore distrettuale antimafia di Torino, Stefano Castellani: "Mutuando affermazioni della collega Boccassini (…) dico che in genere il termine «infiltrazione» è inappropriato, perché si infiltra un terreno permeabile, che resiste. Più che di infiltrazione, qua si tratta molto spesso di un assorbimento compiaciuto e volontario della presenza. Questa è la risposta assolutamente di carattere generale. È difficile trovarsi di fronte a situazioni in cui arrivano i cattivi e colonizzano".

[125] Missione del 19 settembre 2014, audizione del procuratore di Bologna, Roberto D'Alfonso.

con conseguente nomina di una commissione straordinaria[126]. Come in Lombardia, non si recide il cordone ombelicale con la casa madre e non c'è neppure conflittualità armata tra le diverse organizzazioni, c'è invece spazio per tutti.

La presenza delle mafie in Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige non appare così consolidata e strutturata come nelle regioni del Nord Ovest, ma diversi elementi fanno ritenere che siano in atto attività criminali più intense di quanto finora emerso perché l'area è considerata molto attrattiva.

La posizione geografica, innanzitutto, che la colloca al centro di importanti vie di comunicazione e di infrastrutture, un tessuto economico costituito soprattutto da piccole e medie imprese con una ricchezza diffusa; una rete capillare di istituti di credito, anche di ridotte dimensioni; l'assenza, fino a periodi recenti, di strumenti di contrasto specifico diretto nella società e nella realtà amministrativa.

Già negli anni Ottanta il successo della mafia del Brenta, associazione mafiosa autoctona cresciuta con la collaborazione di esponenti di cosa nostra e della 'ndrangheta, ha evidenziato l'esistenza in Veneto e nel Nord Est di una vasta area di soggetti disponibili a fare affari con il crimine organizzato e la facilità nel riciclare profitti illeciti. Nonostante l'efficace azione repressiva dell'autorità giudiziaria, che ha ottenuto condanne significative per associazione di stampo mafioso, il fenomeno è stato ampiamente sottovalutato senza cogliere la gravità dei reati e approfondire la rete di rapporti e connivenze che l'avevano fatto crescere. E' indicativo il fatto che, a parte qualche rara eccezione, l'associazione mafiosa guidata da Felice Maniero venga ancora chiamata "mala del Brenta", "banda Maniero", "mala del piovese", senza utilizzare la parola mafia. Negando l'esistenza di un gruppo mafioso autoctono, si è prodotta una rimozione culturale per evitare di indagare a fondo sulle responsabilità dell'area grigia, costituita da professionisti, avvocati, rappresentanti delle istituzioni, operatori di banca, che ha consentito alla mafia del Brenta di commettere gravi reati e di accumulare ingenti ricchezze in larga pare ancora da individuare e sequestrare.

In questi territori la lotta alle mafie non è stata per molti anni considerata una priorità. Strumenti che hanno prodotto risultati significativi in altre regioni del Nord non sono stati utilizzati in maniera sistematica e intensa: accessi ai cantieri, interdittive, ricognizione della presenza di pregiudicati e dei loro familiari per reati di mafia e relativi accertamenti, verifiche fiscali mirate alla

[126] D.P.R. 20 aprile 2016 (Doc. 978.5). Riguardo alle risultanze dell'inchiesta *Aemilia* e alle infiltrazioni di tipo mafioso nella provincia di Reggio Emilia, occorre ricordare che il gruppo M5S aveva avanzato la richiesta di ascoltare in Commissione l'attuale ministro delle infrastrutture, Graziano Delrio, già sindaco del comune di Reggio Emilia dal 2004 al 2013, nonché il dirigente del catasto di Reggio Emilia, Potito Scalzulli, autore di alcune denunce. L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di convocare il dottor Potito Scalzulli, che ne aveva fatto peraltro diretta richiesta; l'audizione si è svolta nella seduta del 20 settembre 2017 del III Comitato *Enti locali*, coordinato dal senatore Giarrusso. L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, non ha invece ritenuto di dar corso all'audizione del ministro Delrio, non essendosi ritenuto che vi fossero elementi per aprire uno specifico filone di inchiesta sulla vicenda.

verifica della provenienza dei patrimoni, controlli su fallimenti e liquidazioni di imprese. Soltanto con l'indagine *Aemilia* della DDA di Bologna, e con i relativi arresti e sequestri di prevenzione attuati nel gennaio 2015, è emersa con chiarezza la diffusione delle cosche della 'ndrangheta in vaste aree del Veneto. Da allora si è iniziato ad utilizzare in modo più significativo lo strumento delle interdittive antimafia, in particolare a Verona e a Treviso, dove i provvedimenti dei nuovi prefetti, nominati nell'estate del 2015, hanno evidenziato presenze mafiose in diverse imprese, così come peraltro auspicato dalla Commissione parlamentare antimafia in occasione della missione in Veneto del marzo 2015.

In realtà, fin dai primi anni '90, le mafie, hanno scelto il Veneto per investire risorse e per nascondere latitanti. La crisi economica ha poi fornito nuovo propellente alle attività illegali.

Ha destato l'attenzione della Commissione l'elevato numero di segnalazioni di operazioni finanziarie sospette[127], nonché il ripetersi di incendi dolosi che hanno distrutto beni strumentali di varie aziende, in particolare nel settore dei rifiuti[128].

Diversi imprenditori hanno cercato o hanno accettato più o meno consapevolmente le risorse dei gruppi criminali; sono emersi i progetti convergenti tra il clan di Cutro e quelli di altri gruppi mafiosi della Piana di Gioia Tauro con un noto imprenditore veronese, beneficiario di contatti con il mondo politico della città di Verona, per accaparrarsi i beni oggetto di una rilevante procedura fallimentare pendente presso il Tribunale di Verona[129].

---

[127] I dati dell'UIF nel 2016 relativi alle segnalazioni per operazioni sospette sono i seguenti: in Italia 101.065; Veneto 7.841; di cui: Verona 1653; Treviso 1615; Vicenza 1474; Padova 1439; Venezia 1156; Rovigo 279; Belluno 225. Il Veneto è la quarta regione per numero di segnalazioni dopo Lombardia, Campania e Lazio.

[128] Sul punto, si rimanda all'allegato alla Relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti della commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, approvata nella seduta del 17 gennaio 2018, Doc. XXIII n. 35, in cui sono elencati 27 incendi ai danni di aziende che operano nel settore in Veneto dal 2013, a cui si aggiungono: l'incendio e la distruzione di cinque autocarri all'interno di un piazzale privato in Via Bassona di Verona ove gli automezzi erano parcheggiati (19\20 febbraio 2014); incendio e distruzione di sette autoarticolati presso l'azienda Brendolan con sede in Belfiore, Verona (12 settembre 2012); incendio e distruzione del deposito Caldiero della medesima azienda Brendolan (febbraio 2011); incendio e distruzione di due capannoni dell'azienda Osa di Verona (6 luglio 2012); incendio e distruzione dell'azienda Adige agricoltura di Ronco all'Adige (8 luglio 2012); incendio e distruzione di un camion all'interno di un capannone di un'azienda a Prova San Bonifacio (8 luglio 2012); nuovo incendio ai danni di Adige Agricoltura di Ronco all'Adige (20 luglio 2012); incendio e distruzione di un capannone del centro florovivaistico Flover di Bussolengo Verona (7-8 ottobre 2014); incendio e distruzione del mobilifici Nogara (8 dicembre 2014); incendio di una villetta a Isola della Scala (15 febbraio 2015).

[129] Sull'utilizzo in Veneto dell'escamotage delle false fatturazioni si segnala il procedimento "Porto Franco" della DDA di Reggio Calabria in cui, a febbraio 2018, la Corte di appello di Reggio ha confermato le condanne nei confronti di un imprenditore originario della Calabria ma trapiantato nel veronese, amministratore delegato di tre società, tratto in arresto per associazione di stampo mafioso (ritenuto referente del clan Pesce) per la gestione degli affari illeciti della cosca sul territorio veronese, per reati di riciclaggio, trasferimento fraudolento di valori, contrabbando di gasolio e di merce contraffatta, frode fiscale, emissione di fatture false per operazioni inesistenti, omesso versamento di ritenute previdenziali. Si veda altresì la sentenza con cui la Corte di Cassazione nel giugno 2017 ha condannato Vito Giacino e la moglie Alessandra Lodi per concussione per induzione, nonché le risultanze della missione a Verona del 31 marzo 2015, in particolare l'audizione del prefetto di Verona, Perla Stancari.

Importanti istituti di credito hanno sostenuto operazioni finanziarie di soggetti vicini alla criminalità organizzata senza approfondire la provenienza delle risorse; diversi professionisti hanno partecipato alla costituzione di società perseguendo gli interessi di persone legate alle associazioni mafiose. Queste attività sono emerse in numerose indagini soprattutto per reati fiscali e si sono evidenziate soprattutto in relazione a procedure di fallimenti o di liquidazioni di società. Le inchieste dell'autorità giudiziaria su numerosi istituti di credito cooperativo e banche popolari della regione indicano cattiva gestione e fragilità e costituiscono segnali da non sottovalutare sul pericolo che il sistema creditizio possa essere utilizzato dalle mafie per riciclare risorse di provenienza illecita. Non a caso, l'ultima importante indagine della DIA di Padova, agli inizi del 2018 che ha coinvolto anche il direttore e il vicedirettore della filiale di Vigonza della Banca Popolare di Vicenza e ha rivelato un sistema di riciclaggio dei proventi del traffico di droga attraverso false fatturazioni, conferma i collegamenti tra esponenti della 'ndrangheta attivi e i clan della Calabria evidenziati anche dalla DDA di Catanzaro nell'inchiesta Stige[130]. Proprio le operazioni "Stige" e "Fiore reciso" fanno emergere il diverso approccio giudiziario presente tra la DDA di Catanzaro e quella di Venezia e le relative conseguenze sul piano delle misure di prevenzione e contrasto[131].

Anche il Friuli Venezia Giulia è oggetto di attenzione dei gruppi mafiosi per alcune ragioni specifiche: presenza nelle zone confinanti dei paesi della ex Jugoslavia di organizzazioni criminali; l'espansione nella vicina Europa orientale di un vasto mercato di stupefacenti; l'influenza del porto di Trieste nei traffici verso l'est; i flussi migratori che transitano attraverso il territorio.

La DNA ha manifestato crescente preoccupazione per la capacità di infiltrazione in Friuli delle cosche mafiose che possono rafforzarsi ed estendere la propria attività. Sono soprattutto i mutati rapporti tra sodalizi criminali internazionali e il variare delle condizioni geopolitiche a proiettare il Friuli come regione strategica nello sviluppo di traffici criminali. La Commissione ha sollecitato una maggiore vigilanza sui rischi di infiltrazioni criminali, in particolare nei cantieri navali di Monfalcone, dove l'autorità giudiziaria ha rilevato situazioni di criticità in relazione alle

[130] Operazione Fiore Reciso, OCC Bartucca, tribunale Padova 18 dicembre, 2017.

[131] Infatti a uno stesso gruppo di persone, inserito in un contesto criminale più ampio, la DDA di Catanzaro ha contestato il reato di associazione mafiosa, di cui all'articolo 416-*bis* commi 1, 2, 3, e 6 del codice penale, e ha individuato affiliati alla 'ndrangheta, in particolare alla cosca Giglio di Strongoli, operanti nel padovano con la finalità di rappresentare gli interessi dell'organizzazione, garantire il supporto logistico ed economico delle famiglie di importanti associati detenuti, di inserirsi in attività economiche private e pubbliche. In Veneto non è stata contestato il reato di associazione mafiosa e pertanto è intervenuta la procura ordinaria di Padova che è comunque riuscita a individuare per le stesse persone, oltre al traffico di stupefacenti, alle false fatturazioni, al riciclaggio e all'autoriciclaggio, il reato di associazione a delinquere, di cui all'articolo 416 del codice penale, per commettere delitti connessi alla gestione illecita di imprese. Il diverso approccio appena descritto conferma i limiti e le criticità emerse nel corso delle missioni della Commissione in Veneto e indica la necessità di migliorare il coordinamento e la collaborazione tra le varie autorità giudiziarie e di aumentare la specializzazione e la formazione specifica per i magistrati che si occupano di criminalità organizzata di stampo mafioso.
Ordinanza Dda Catanzaro, 28.12.2017, "Stige", su richiesta Dda Catanzaro, pp. 37-39. Ordinanza GIP tribunale di Padova, 18.12.2017, "Fiore reciso", su richiesta della procura di Padova, pp.1-14.

ditte appaltatrici di manodopera sospettate di intrattenere rapporti sia con le cosche sia in Calabria che in Sicilia[132].

In Trentino Alto Adige, pur non evidenziandosi radicamenti di organizzazioni mafiose, sono stati individuati soggetti contigui ai gruppi criminali che si sono inseriti nel nuovo contesto socio economico e, operando direttamente o tramite prestanome, hanno investito risorse di provenienza illecita. Al riguardo, si sono registrate presenze di affiliati alle mafie che garantiscono sostegno ai latitanti residenti all'estero e utilizzano il territorio anche come luogo di transito rispetto alle loro attività illecite. I gruppi criminali, in particolar modo la 'ndrangheta, mantengono un basso profilo per non attirare attenzione e per investire capitali. Persone in relazione con le cosche sono autori di reati economico-finanziari, come la bancarotta fraudolenta nei settori dell'edilizia e dello sfruttamento delle cave di porfido, di truffe e di sfruttamento illegale di manodopera.

La capacità delle mafie di costruire relazioni con la criminalità organizzata straniera per favorire i traffici illeciti attraverso i territori di confine, rende strategico l'insediamento mafioso nel Nord Est e costituisce un ulteriore elemento di allarme. Il rapporto tra mafie italiane e gruppi criminali stranieri è in costante evoluzione e tende ad assumere le caratteristiche di uno scambio reciproco di servizi. In particolare nel traffico di droga si assiste ad una divisione dei compiti sulla base di una crescente specializzazione: lo stupefacente arriva in Italia dai paesi di produzione con l'accordo tra mafie italiane e gruppi stranieri; le mafie organizzano il mercato interno e alcuni traffici verso il nord Europa e affidano lo spaccio al dettaglio a gruppi stranieri. La mafia albanese è in grado di importare direttamente stupefacenti nel nord-est. Diverse indagini hanno scoperto raffinerie di eroina gestite da albanesi. Il rapporto tra mafie italiane e gruppi criminali stranieri appare rilevante nel settore della contraffazione. Alcune indagini hanno evidenziato accordi per produrre e commercializzare prodotti contraffatti. Sono stati individuati gruppi di nazionalità cinese dediti alla contraffazione, al riciclaggio, all'immigrazione irregolare, allo sfruttamento di manodopera e della prostituzione. Sono state individuate organizzazioni criminali nigeriane (in Veneto c'è la comunità più numerosa d'Italia con circa 12.500 presenze) dedite al traffico di droga e alla prostituzione. I gruppi criminali nordafricani presentano una minore organizzazione e sono dediti soprattutto allo spaccio di droga al dettaglio. Di recente è stata individuata un'associazione a delinquere composta da cittadini moldavi che nella provincia di Verona e nelle zone limitrofe controllava gli spostamenti di mezzi e persone dalla Moldavia commettendo vari reati come l'estorsione e l'usura con caratteristiche simili alle modalità d'azione delle bande mafiose. Criminali dell'Europa dell'est si sono organizzati per commettere furti in abitazione e truffe attraverso la clonazione delle carte di credito.

[132] Missione a Trieste del 12 giugno 2015.

L'economia mafiosa al nord: le attività legali

L'analisi delle attività economiche mostra che gli interessi delle organizzazioni criminali si sviluppano ormai in ogni settore: dalle tradizionali attività legate al ciclo del cemento e alla ristorazione; dal commercio all'ingrosso e al dettaglio al turismo; dal gioco d'azzardo, ai rifiuti, dalla sanità allo sport. Le imprese mafiose operano all'interno dei mercati legali attraverso l'utilizzo di strumenti illeciti da cui traggono un indubbio vantaggio: dal lavoro nero alle false fatturazioni, fino all'intimidazione della concorrenza. Tra i settori tradizionali un ruolo centrale è rivestito dalle costruzioni, nelle quali si include il movimento terra, in alcune aree vero e proprio monopolio della 'ndrangheta, e dai lavori pubblici, in particolare Grandi Opere, che come dimostrato dalle indagini hanno ovviamente interessato tutte le organizzazioni, anche se talvolta in maniera diversa da come ci si sarebbe aspettati. Il capo della locale di Bollate (MI), ad esempio, spiegava come il suo interessamento per i lavori di Expo 2015 non fosse orientato tanto all'ottenimento degli appalti maggiori, quanto ai lavori più piccoli, come i chiusini per la fognatura, che gli avrebbero certamente permesso di non incorrere nei controlli preventivi antimafia[133].

Anche le attività commerciali legate al settore della ristorazione rientrano tra i settori di investimento tradizionali e sono da considerarsi come fondamentali non solo per il riciclaggio, ma anche utili e presidiare capillarmente il territorio: bar e ristoranti rappresentano strategici luoghi di incontro, protette sedi operative e depositi di armi.

Alla seconda categoria appartengono tutte quelle attività sì tradizionali ma nelle quali recentemente sono emersi fattori di novità nella modalità di investimento o di conduzione. Come ad esempio nel settore turistico, che coinvolge sempre di più i lidi balneari (anche sulle rive dei laghi) e l'attività di B&B, o quello dell'azzardo anche *on line*.

Sport, rifiuti e sanità costituiscono settori d'investimento che stanno assumendo un ruolo centrale anche nelle strategie criminali.

Nel mercato sanitario si concentrano probabilmente i maggiori vantaggi di cui beneficiano le organizzazioni mafiose. Particolarmente permeabile è risultato il tessuto sanitario lombardo, vero fiore all'occhiello nell'intero Paese, per cui si segnalano i principali casi di infiltrazione da parte della 'ndrangheta. Le cosche sono riuscite a inserirsi all'interno di diversi segmenti che compongono il sistema sanitario pubblico e privato: dagli appalti di fornitura alla direzione di importanti Asl, come nella vicenda di Carlo Chiriaco potente direttore sanitario della Asl di Pavia, fino all'ingresso nella distribuzione dei farmaci con l'acquisto e la gestione di farmacie.

[133] Cross (Osservatorio sulla criminalità organizzata), Secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso, Milano, Cross, Università degli studi di Milano, 2015, p. 79.

L'aggressione al sistema di *welfare* è dettata da molteplici interessi, non solamente di natura economica. In questo settore le mafie consolidano ed estendono il loro consenso, indispensabile all'esercizio del potere. In questa logica, la sanità non garantisce solo profitti ma serve anche *"a portare voti"* e a fornire servizi assistenziali e aiuto alle famiglie, non solo quelle mafiose, che dai paesi del Sud si spostano nei centri d'eccellenza del Nord per farsi curare[134].

Anche lo sport rappresenta un settore emergente che consente di incrementare il consenso sociale e di ampliare la rete di relazioni personali, di cui si è già ricordata l'importanza. La Commissione ha dedicato a questa materia una specifica Relazione alla quale si rinvia per una più esauriente trattazione[135], ma è opportuno ribadire che si tratta di un fenomeno che va indagato con maggiore attenzione, sia sul versante delle squadre locali, come ad esempio la vicenda del Mantova calcio, sia sul versante di quelle inserite nel campionato di Serie A, poiché costituisce uno snodo cruciale per comprendere l'evoluzione delle strategie criminali mafiose.

Le attività illegali

Le infiltrazioni nell'economia legale non hanno fatto arretrare l'operatività delle mafie in quella propriamente illegale, che nelle regioni settentrionali sta vivendo una fase di trasformazione. A partire dal mercato degli stupefacenti, che continua a essere il più remunerativo e nel quale si segnalano almeno tre elementi di novità. Il primo riguarda le *tipologie di consumi* e, nello specifico, l'incremento delle droghe sintetiche che trovano larga diffusione a fianco delle sostanze più tradizionali, quali cannabis, eroina e cocaina[136]. Il secondo riguarda invece la "inedita centralità su scala internazionale della 'rotta mediterranea' " che dall'Afghanistan attraversa il Medio Oriente e gli Stati africani (Africa Occidentale e Meridionale) a discapito della rotta balcanica (che passa dalla Turchia), recentemente assai meno battuta dai trafficanti in corrispondenza dell'inasprimento delle misure repressive e della diminuzione della domanda sul mercato europeo. La terza e più rilevante novità, soprattutto rispetto al panorama settentrionale, è rappresentata dalla "crescente natura pluralistica del mercato della cocaina". Il minore coinvolgimento della 'ndrangheta nel mercato in cui per decenni era stata considerata leader indiscussa a livello mondiale, sembra trovare conferma anche nelle testimonianze di magistrati, operatori delle forze dell'ordine e osservatori privilegiati. Il fenomeno sembra infatti riguardare in modo particolare i clan calabresi operanti nelle regioni settentrionali, con una evidenza di rilievo in Lombardia[137]. Parallelamente risulterebbero sempre più attive, in Europa come in Italia, alcune organizzazioni criminali straniere, in particolare

[134] Missione del 19 aprile 2016, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Milano con delega al coordinamento della direzione distrettuale antimafia, Ilda Boccassini.
[135] Cfr. la già citata relazione su mafia e calcio, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 31).
[136] Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, *Relazione Annuale*, 2016.
[137] CROSS, *Terzo rapporto trimestrale*, 2015.

di origine slava che, secondo i dati acquisiti, stanno conquistando segmenti di mercato all'interno della piazza oggi più importante, quella di Milano e del suo *hinterland*.

Significativi cambiamenti si riscontrano anche nelle modalità con cui si realizzano i reati più antichi, come le estorsioni. Il pizzo nella sua formula tradizionale (versamento diretto di denaro contro "protezione") resta una pratica diffusa al Nord, tuttavia, accanto alle tradizionali azioni intimidatorie (minacce, incendi dolosi) a sostegno delle tipiche forme estorsive, recentemente si sono andati delineando *modi operandi* più sofisticati che fanno leva su meccanismi fiscali, commerciali e finanziari, tra i quali si segnala in particolare il ricorso sempre più frequente alle false fatturazioni, producendo l'effetto aggiuntivo di alzare il grado di complicità degli stessi imprenditori taglieggiati[138]. In questo tipo di attività, le organizzazioni mafiose selezionano le vittime a partire dalla loro origine meridionale. Si realizza pertanto nelle regioni settentrionali, attraverso la storica attività estorsiva, la tendenza dei clan calabresi, così come di quelli campani e siciliani, di imporre un asfissiante controllo su quei settori economici in cui è maggiormente rilevante la presenza imprenditoriale dei propri conterranei, a partire da edilizia e movimento terra.

Cambiano anche le modalità con cui viene praticata l'usura, la cui dinamicità attuale porta a collocarla all'interno del concetto ben più esteso di "credito mafioso"[139]. Nuove e sempre più diversificate forme di usura si sono infatti sviluppate in corrispondenza della lunga recessione economica che ha colpito il Paese, allargando notevolmente la base sociale delle vittime un tempo circoscritta a imprenditori incauti oppure a fasce sfavorite e marginali. Incoraggiate dalle favorevoli contingenze legate alla crisi, le organizzazioni mafiose hanno oggi accresciuto la loro presenza all'interno di questo mercato, sperimentando pratiche sempre più complesse e remunerative. A partire dall'impiego delle false fatturazioni che, come per le estorsioni, è sempre più diffuso e nel caso del credito mafioso riveste numerose funzioni: dalla copertura di prestiti usurari a strumento di riciclaggio, dalla creazione di fondi neri a mezzo con cui occultare l'evasione fiscale[140].

In questi casi profilo delle vittime di usura si discosta da quello individuato per le vittime di estorsione. La tendenza che emerge dall'analisi dei principali atti giudiziari vede infatti soggetti di origine settentrionale quali principali bersagli dei clan. Un dato che appare ancor più accentuato tra coloro i quali si rivolgono alle organizzazioni mafiose per attività di recupero crediti e creazione di fondi neri.

---

[138]Seduta del 30 settembre 2015, audizione del prof. Nando dalla Chiesa, resoconto stenografico n. 115.

[139] In tema di usura, ad esempio, la recente operazione "Martingala", diretta dalla procura distrettuale antimafia di Firenze, ha fatto luce sul riciclaggio e sul reimpiego nel tessuto economico toscano dei proventi illeciti della ndrangheta nei confronti di imprenditori operanti nel locale distretto conciario. L'associazione si appoggiava a un imprenditore reggino trapiantato in Toscana, che reimpiegare il danaro sporco nel mercato dell'usura, utilizzando il meccanismo delle false fatturazioni per giustificare la restituzione delle somme prestate, comprensive della maggiorazione con interessi di gran lunga superiori al tasso d'interesse legalmente consentito. Tutto avveniva sempre in costante contatto operativo con la "casa madre" calabrese. Sulla questione cfr. anche CROSS, *Terzo Rapporto,* 2015, p. 7.

[140] CROSS, *Terzo Rapporto,* 2015, p. 72.

Un altro settore criminale in ascesa per cui si segnalano trasformazioni di rilievo è senza dubbio quello della contraffazione. Se in passato rappresentava un'attività quasi di nicchia circoscritta a vocazioni territoriali, con la globalizzazione dei mercati essa ha assunto una dimensione transnazionale. Tuttavia, le organizzazioni mafiose italiane vi rivestono ancora un ruolo rilevante, benché in Italia la presenza di gruppi criminali stranieri coinvolti, soprattutto di origine cinese, sia cresciuta esponenzialmente.

Secondo la DNA, il mercato della contraffazione appare ormai contraddistinto da una presenza pressoché paritaria di criminalità italiana e straniera, con *"una pericolosa interazione tra gruppi criminali di origine straniera e gruppi criminali endogeni*".[141]. La camorra svolge anche al Nord un ruolo egemone rispetto alle altre organizzazioni mafiose, risultando protagonista di tutte le fasi di cui si compone la filiera del falso (produzione, commercializzazione, esportazione). Quanto alla 'ndrangheta, il suo coinvolgimento in questo mercato appare riconducibile al ruolo del porto di Gioia Tauro quale canale d'ingresso delle merci provenienti dall'Asia sud-orientale. Mentre per cosa nostra e Sacra corona unita non si riscontrano segnali di una loro presenza nel settore[142].

Vanno infine menzionati quei settori criminali nei quali non si segnala un coinvolgimento diretto delle organizzazioni mafiose italiane. È questo il caso della tratta di esseri umani e del traffico di armi e soprattutto della prostituzione che, contrariamente a diffusi luoghi comuni, vede le organizzazioni di stampo mafioso italiane rivestire un ruolo di secondo piano rispetto ai gruppi criminali di origine straniera, veri protagonisti nell'intera filiera dello sfruttamento di giovani donne connazionali.

Le organizzazioni criminali straniere al nord: *modi operandi* e tipologie di reato

Il quadro sinora delineato trova un elemento di ulteriore complessità nella diffusione delle organizzazioni criminali straniere, registrata in tutte le missioni svolte dalla Commissione nelle regioni settentrionali. Si anticipano in questa sede, con riferimento agli insediamenti nel nord d'Italia, alcune considerazioni sul tema delle mafie straniere in Italia, oggetto di successivo capitolo.

L'Italia, anche in virtù della sua strategica posizione geografica, ha rappresentato la meta privilegiata per molte organizzazioni criminali straniere, tra loro molto diverse per area geografica di provenienza, struttura, *modi operandi* e tipologia di reati commessi. Attualmente, troviamo gruppi dalla struttura consolidata dotati di un certo grado di storicità (come quelli cinesi) accanto a

[141] Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015-30 giugno 2016 (aprile 2017, doc. 1404.1).
[142] CROSS, *Terzo Rapporto,* 2015, p. 97.

gruppi di più recente formazione. Ancora, organizzazioni dalla superiore caratura criminale inserite all'interno di sofisticati mercati illegali, come quello della cocaina. E, infine, organizzazioni destrutturate e subalterne, soprattutto tra le magrebine. Va inoltre segnalata la presenza di modelli di interazione altrettanto variabili e diversificati tra clan mafiosi autoctoni e formazioni criminali straniere, i quali si manifestano sotto forma di collaborazioni contingenti o consolidate, rapporti di subordinazione dei secondi rispetto ai primi o ancora di parziale o completa autonomia. In tal senso, è possibile classificare i reati a carico di gruppi stranieri all'interno di due principali tipologie. La prima include quei settori criminali in cui si registra l'assenza, o comunque una partecipazione indiretta, delle organizzazioni mafiose italiane. Rientrano in questa tipologia i reati legati alla gestione illegale dei flussi migratori e alla filiera dello sfruttamento di esseri umani: favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, produzione di documenti falsi validi per l'espatrio, tratta, riduzione in schiavitù e servitù, sfruttamento della prostituzione. E ancora, fatta eccezione per la regione Campania, la fabbricazione di merci contraffatte.

La seconda tipologia comprende invece quei vasti mercati la cui offerta da parte delle organizzazioni mafiose italiane non è in grado di soddisfare la corrispondente domanda tendenzialmente in crescita. È sicuramente questo il caso del mercato degli stupefacenti, in cui vi trovano spazio d'azione, rivestendo in genere un ruolo di secondo piano rispetto alle mafie italiane, organizzazioni straniere di diversa provenienza: su tutte slave, nigeriane e albanesi, seguite da gruppi magrebini, rumeni e latino-americani.

Rientrano invece in una categoria che possiamo considerare trasversale alle tipologie proposte quei reati commessi sia da organizzazioni mafiose italiane sia da gruppi criminali stranieri le cui vittime dirette sono rappresentate generalmente da corregionali (nel caso delle mafie italiane) e da soggetti appartenenti alle medesime comunità etniche (nel caso della criminalità straniera). Al pari di imprenditori di origini meridionali, i membri delle comunità straniere che risiedono al Nord rappresentano i "bersagli" più immediati delle organizzazioni criminali con cui condividono la provenienza geografica. Si pensi, in proposito, alle pratiche estorsive da parte di organizzazioni cinesi, nigeriane o georgiane nei confronti di esercenti connazionali; ancora a casi di usura che vedono coinvolta la criminalità cinese per la quale si segnala un impiego sempre più frequente delle false fatturazioni, oltre a un aumento dei reati fiscali (riciclaggio, evasione fiscale). Lo stesso vale per alcuni mercati criminali come la tratta e le diverse forme di sfruttamento a essa correlate. le cui principali vittime sono uomini e soprattutto sempre più giovani donne connazionali.

Si tratta di variabili culturali che fanno leva sulla condivisione di lingua, religione e tradizionali, ma soprattutto sul riconoscimento da parte delle vittime di metodi e linguaggi

criminali. Esse trascendono le tipologie di reati e sono anzi "tipiche di tutti i processi migratori (interni e internazionali) accompagnati dallo sviluppo di forme di criminalità etniche"[143].

La presenza delle mafie straniere ha assunto ormai un suo peso importante e non può essere considerata "un'appendice del panorama criminale, ma ne costituisce un elemento di grande rilievo, e questo con particolare riferimento al nord"[144]. Benché si presenti in maniera diseguale nel Paese, le organizzazioni straniere dimostrano infatti di vivere una fase di espansione settoriale, oltre che geografica.

[143] CROSS, *Quarto rapporto trimestrale,* 2016, p. 128.
[144] Seduta del 11 maggio 2017, audizione del prof. Nando dalla Chiesa, Res. sten. n 205.

3.6.2 Mafie straniere in Italia

Sul tema della criminalità mafiosa straniera in Italia la Commissione ha svolto un attento lavoro di analisi avvalendosi, in via prioritaria, delle periodiche relazioni della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNA) e della Direzione investigativa antimafia (DIA).

Significative, per comprendere l'evoluzione del fenomeno, sono state le indicazioni fornite dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nella Relazione annuale 2016[145], che ha evidenziato come le attività investigative portate a conclusione nell'ultimo periodo confermino la presenza sul territorio nazionale di diversi gruppi criminali di origine straniera. Tra di essi emerge comunque una sostanziale differenziazione: alcuni sodalizi criminali sono infatti dediti prevalentemente alla commissione di reati comuni, mentre altri, connotati da un elevato livello di organizzazione, sono in grado di interagire con sodalizi autoctoni e di gestire anche traffici a livello transnazionale. Le emergenze investigative e gli atti giudiziari hanno fornito prove che: "alcuni sodalizi transnazionali (soprattutto nigeriani[146] e balcanici[147]) appaiono caratterizzati da un'organizzazione interna talmente strutturata da riuscire a gestire numerose attività illecite, anche con modalità mafiose, contestate agli indagati con l'imputazione di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e confermate anche in diverse sentenze di condanna. Le condotte criminali di tali sodalizi sono finalizzate, prevalentemente ed in linea con il trend fenomenico tipico degli ultimi anni, alla commissione di reati quali il traffico di stupefacenti, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la tratta di persone, sovente propedeutiche allo sfruttamento della prostituzione e del lavoro nero, il contrabbando di sigarette, la contraffazione marchi ed il

[145] Cfr. Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo – Relazione Annuale 2016 (periodo 01/07/2015 – 30/06/2016). Doc. 1404.1

[146] Tra le strutture criminali di matrice africana, la più pervasiva appare appunto quella nigeriana, formata da diverse cellule criminali indipendenti e con strutture operative differenziate ma interconnesse, dislocate in Italia e in altri Paesi europei ed extraeuropei. Le recenti attività investigative condotte dalle forze di polizia evidenziano come tali consorterie abbiano assunto la conformazione di vere e proprie associazioni per delinquere, utilizzando *modi operandi* tipici delle mafie autoctone, tra i quali la forte propensione ad operare su *business* di portata transnazionale. Particolare attenzione va riservata ai gruppi degli "*eiye*" e dei "*black axe*", composti da nigeriani ma anche da ghanesi. Dette formazioni, infatti, sarebbero riconducibili ai cosiddetti "*secret cults*" – da anni presenti in Italia – noti per essere attivi nella commissione di gravi delitti come il traffico internazionale di stupefacenti, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione, in opposizione ad altri gruppi rivali nell'ambito della comunità nigeriana. Tra quest'ultimi assumono rilevanza i "*black cats*" (che avrebbero come simbolo distintivo un gatto nero con un basco militare tatuato sulla spalla), sodalizio presente in varie zone d'Italia, ma particolarmente attivo nell'area di Casal di Principe, Aversa e Padova, le cui fonti di sostentamento deriverebbero dal traffico di grossi quantitativi di droga e dallo sfruttamento della prostituzione. V. Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia. Primo semestre 2016. Doc. 1313.1.

[147] Sul territorio nazionale risulta ormai consolidata la presenza di gruppi criminali albanesi, la cui flessibilità nell'azione criminale ha consentito da un lato di diversificare le attività illecite, dall'altro di estendere la loro presenza su varie regioni italiane, a partire dalla Puglia. Il territorio pugliese, infatti, è stata l'area di elezione per l'insediamento delle prime cellule criminali albanesi e rappresenta ancora oggi un approdo obbligato per i traffici illeciti provenienti dall'Albania e dall'area balcanica in generale. È nota, infatti, la consolidata esperienza dei gruppi albanesi nell'utilizzare la cosiddetta "rotta balcanica", via privilegiata di transito verso l'Europa occidentale e di ingresso di ogni sorta di merce illecita, tra cui gli stupefacenti, le armi e gli esplosivi. Nel tempo, però, questa forma di criminalità sarebbe riuscita ad estendersi anche sul resto del territorio nazionale, affermandosi quale interlocutore privilegiato di molti sodalizi, grazie anche alla spiccata tendenza a stringere alleanze multietniche. V. citato Doc. 1313.1.

riciclaggio dei proventi illeciti. Ogni tipologia di illecito sembra, oramai, essere assoggettata ad una sorta di 'monopolio naturale' di alcune organizzazioni straniere, su cui incide sia il livello di specializzazione dei gruppi criminali quanto la loro particolare capacità di agire a livello transnazionale, anche in ragione del modello criminale del Paese di origine".

In tale ambito un dato di particolare rilevanza è presentato dalla Direzione investigativa antimafia[148], che, a proposito della connotazione mafiosa dei sodalizi nigeriani, ha evidenziato: "in Italia sono ormai radicate alcune formazioni criminali straniere che stanno evolvendo verso forme sempre più pericolose, tendendo a passare, rapidamente, da una originaria funzione sussidiaria svolta a favore dei clan italiani alla conquista di autonomi spazi operativi. Una di queste è la '*black axe confraternity',* composta da criminali nigeriani ormai stanziali in Italia e dedita alla commissione di gravi delitti e che si scontra, anche violentemente, con gruppi rivali. Come emerso da diverse attività d'indagine, gli appartenenti alla 'confraternita' hanno creato una delle loro basi in Sicilia, in particolare a Palermo, con il consenso di cosa nostra che, nel caso specifico, avrebbe optato per una strategia non interventista; le famiglie mafiose, difatti, avrebbero mantenuto il controllo delle attività illecite che si svolgono nelle zone di propria competenza, limitandosi ad 'imporre la propria protezione' ai traffici appannaggio dei nigeriani".

Deve, dunque, rilevarsi che la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo sulla base delle risultanze di servizio fornite dalle forze di polizia, nella richiamata Relazione annuale[149] ha evidenziato come: "nell'Italia meridionale, ove le attività illecite più qualificate sono controllate dalle tradizionali organizzazioni mafiose, lo spazio d'azione autonomo si riduce ai settori dell'immigrazione clandestina e dei reati collegati (quali il falso documentale), nonché dello sfruttamento della prostituzione e lavorativo. In tale area sono state ripetutamente accertate nel tempo, anche da indagini del Raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri, qualificate forme di cooperazione tra sodalizi mafiosi e di matrice etnica, registrando l'interazione tra la criminalità organizzata albanese e le cosche della 'ndrangheta ed i clan pugliesi o, in Campania, tra la camorra e la criminalità cinese, nordafricana o ucraina, con riferimento al traffico di stupefacenti e di armi, di tabacchi lavorati esteri (TLE) e all'introduzione di prodotti contraffatti.

Negli ultimi anni, in Sicilia e in area pugliese, sono stati documentati rapporti di imprenditori locali con sodalizi di matrice magrebina e subsahariana, funzionali al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed alla tratta prevalentemente di connazionali, da sfruttare successivamente in ambito lavorativo".

[148] Cfr. Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia. Secondo semestre 2016. Doc. 1538.1.
[149] Cfr. citato Doc. 1404.1.

Gli organismi antimafia di riferimento[150], nei loro elaborati più recenti, ricordano che nei differenti settori d'interesse delle organizzazioni criminali etniche, in ragione della nazionalità, è possibile distinguere:

– i sodalizi albanesi e slavi particolarmente attivi nel traffico internazionale di sostanze stupefacenti e nello sfruttamento della prostituzione. Soprattutto in Puglia, le formazioni criminali albanesi sono dotate di maggior potenzialità offensiva rispetto ad altre etnie. Le inchieste degli ultimi anni stanno evidenziando la costante e graduale integrazione di soggetti albanesi nei circuiti criminali locali, per i quali risulterebbero talora referenti privilegiati nella conduzione di specifiche attività criminali;

– i gruppi di origine balcanica ed est europea *c*onfermano il loro interesse per l'immigrazione clandestina, finalizzata anche allo sfruttamento sessuale di giovani donne, il contrabbando di TLE, il traffico di armi e di stupefacenti, nonché la clonazione, contraffazione ed indebito utilizzo di strumenti di pagamento elettronici. In particolare, l'operatività della criminalità romena si colloca su più livelli, passando dalla commissione di reati minori ad attività complesse, che sottendono necessariamente la presenza di organizzazioni strutturate. Il campo d'azione di tali gruppi spazia, infatti, dal traffico di esseri umani, spesso connesso allo sfruttamento della prostituzione, al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti, dai reati contro la persona e il patrimonio, alla clonazione e falsificazione di strumenti di pagamento.

È emerso altresì che i gruppi criminali dell'ex URSS diversificano le proprie attività illecite spaziando dal riciclaggio dei capitali illeciti, ai più tradizionali reati predatori ed al traffico di stupefacenti. Negli ultimi anni si è assistito, peraltro, al coinvolgimento di elementi provenienti dall'area in esame nella tratta di esseri umani: sempre più spesso, infatti, scafisti ucraini e georgiani vengono individuati ed arrestati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Per quanto attiene ai gruppi di matrice georgiana, la loro principale attività illecita continua ad essere rappresentata dai furti in appartamento. Gruppi di origine ucraina si sarebbero, invece, specializzati nel contrabbando di TLE. Risulta, altresì, riconducibile a organizzazioni criminali operanti, in particolare, in Ungheria e nella Repubblica Ceca, il fenomeno della cosiddetta "zoomafia", neologismo che descrive l'importazione clandestina di cuccioli (cani e, occasionalmente, anche gatti) di razze pregiate, utilizzando i valichi del nord-est quale porta d'ingresso per il territorio nazionale, già collaudati per altri traffici illeciti;

– i sodalizi criminali cinesi, oltre alla spiccata attitudine per l'attività di riciclaggio, per reati di natura economico-finanziaria e la frode fiscale, riescono a gestire i traffici transnazionali

[150] Cfr. citati Doc. 1404.1 e Doc. 1538.1.

di merci contraffatte e di contrabbando nonché i rilevanti flussi migratori illegali anche attraverso il consolidato legame con la madrepatria. Di interesse appare quanto rappresentato dal Raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri, che, nell'ultimo periodo, ha registrato inusuali segnali riconducibili alla propensione di imprenditori "cinopopolari" ad avvalersi della manodopera irregolare (ossia in totale violazione degli obblighi fiscali e previdenziali) di soggetti di altra etnia, finanche italiani.

Sul punto, inoltre, un preciso quadro di riferimento emerge dall'analisi elaborata dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo quando osserva che: "il rilievo che la comunità cinese riveste nel panorama degli insediamenti stranieri in Italia appare direttamente proporzionale al peso delle attività delittuose dalla stessa perpetrate, connotate da transnazionalità e dalla strutturazione in reti criminali operanti pressoché esclusivamente in ambito intraetnico. La solida identità etnica e culturale e l'attitudine a radicarsi stabilmente sul territorio nazionale in ragione della comune provenienza dalle regioni e città della Repubblica Popolare Cinese, hanno contribuito alla diffusione di autonomi gruppi delinquenziali composti - spesso - da soggetti di uno stesso nucleo familiare e capaci di esercitare un capillare controllo soprattutto nei confronti dei membri della comunità etnica di appartenenza. Diffusa è, infatti, l'operatività delle cosiddette bande giovanili, presenti soprattutto in Milano, Brescia, Torino e Prato e dei gruppi criminali organizzati, cui sono riconducibili le più eclatanti e cruente manifestazioni criminose, per lo più consumate in ambito intraetnico. Tali formazioni criminali, utilizzando metodi violenti, intimidatori e omertosi, estrinsecano le loro condotte criminali nel controllo e nella gestione di locali pubblici, utilizzati soprattutto per la gestione del gioco d'azzardo e per lo spaccio di stupefacenti, nello sfruttamento della prostituzione, nell'usura in danno di connazionali, nelle rapine ed estorsioni ai danni di imprenditori e commercianti connazionali. Il carattere cruento di alcuni episodi e fatti di sangue che hanno visto il coinvolgimento di cittadini cinesi, unito all'efferatezza delle modalità esecutive, tende a far propendere per la loro potenziale ascrivibilità anche a contesti di criminalità organizzata";

– sui gruppi criminali africani (magrebini, nigeriani e senegalesi) emerge la propensione al traffico internazionale di sostanze stupefacenti ed alla gestione dei flussi migratori illegali, anche connessi allo sfruttamento lavorativo e/o della prostituzione attraverso il costante utilizzo di metodi di forte coercizione fisica e psicologica sulle vittime. Tale ultimo fenomeno ha a volte visto la partecipazione di soggetti siriani e più recentemente di cittadini del Gambia con il ruolo di "scafisti", impegnati nel trasporto di migranti originari prevalentemente dal Maghreb e dal Corno d'Africa, nonché recentemente anche dell'area medio orientale. I gruppi magrebini, in particolare, avrebbero progressivamente assunto una connotazione più

articolata, risultando suddivisi in cellule operanti sia in territorio nazionale che all'estero (Europa, Africa e Medioriente). Tali cellule, pur mantenendo una notevole autonomia operativa nei rispettivi ambiti territoriali, avrebbero creato un vero e proprio *network*, funzionale alla gestione delle molteplici attività illecite d'interesse, tra cui il contrabbando e il traffico di armi e di stupefacenti. Forti di questa efficiente rete relazionale e tenuto conto che una delle rotte principali per l'importazione dello stupefacente in Europa percorre proprio alcuni Paesi del Maghreb (Marocco, Tunisia e Algeria), tali organizzazioni sarebbero in grado di gestire l'intera filiera del traffico, associandosi anche con gruppi albanesi e italiani;

– la criminalità sudamericana, oltre all'interesse per il narcotraffico, è attiva anche nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento della prostituzione di ambosessi, in particolare di brasiliani e, da ultimo, argentini[151]. Inoltre, alcune attività di contrasto concluse in particolare a Milano e Genova dall'Arma dei carabinieri, hanno ulteriormente confermato l'aggressività criminale delle cosiddette "bande giovanili" sudamericane[152], attive prevalentemente nei reati contro il patrimonio e la persona.

Al riguardo altri aspetti emblematici di un generale contesto di illegalità vengono forniti dalla Direzione investigativa antimafia[153] che riferisce: "la criminalità organizzata sudamericana rimane un punto di riferimento, per le organizzazioni criminali autoctone, ivi comprese quelle di stampo mafioso, per le importazioni di cocaina. A tale scopo, i narcotrafficanti si avvalgono indistintamente di *container*, aerei e corrieri di vario tipo, in modo da far transitare la merce su fronti diversi e renderne, così, più difficile l'individuazione. In questo settore, è nota l'operatività di soggetti provenienti dalla Colombia, dalla Repubblica Dominicana o dal Perù, inseriti anche all'interno di organizzazioni di narcotrafficanti a composizione multietnica. Alcune recenti attività d'indagine hanno peraltro confermato come il Perù si attesti – insieme alla Colombia e alla Bolivia – tra i maggiori produttori mondiali di cocaina. Più in dettaglio, i componenti di ben ramificate organizzazioni di narcotrafficanti di matrice sudamericana, alcuni dei quali dimoranti anche in Italia, avrebbero, peraltro, stabili contatti d'affari con le organizzazioni mafiose autoctone, *in primis* la 'ndrangheta".

---

[151] Il Raggruppamento operativo speciale (R.O.S.) dell'Arma dei carabinieri ha documentato nel recente periodo la particolare operatività di un sodalizio criminale argentino risultato dedito, da alcuni anni, al reclutamento in madrepatria, al favoreggiamento dell'ingresso nel territorio nazionale ed al successivo sfruttamento sessuale di transessuali connazionali. V. citato Doc. 1404.1.

[152] In proposito la DIA nella Relazione del primo semestre 2016 (Doc. 1313.1) evidenzia che, per quanto in diminuzione rispetto al precedente semestre, continuano a registrarsi episodi violenti ad opera delle "*pandillas*", bande composte in prevalenza da giovani ecuadoriani, (quali "*Ms-13*", "*Ms-18*", "*Latin Kings*", "*Latin Forever*", "*Neta*", "*Soldao Latino*", "*Latin Dangerz*", "*Los Brothers*" e "*Trebol*"), particolarmente attive nei reati contro il patrimonio, risse con accoltellamenti (spesso nei pressi di discoteche), rapine, omicidi consumati o tentati. Queste *gang* risultano radicate soprattutto nelle periferie delle grandi città del Nord Italia, quali Milano e Genova.

[153] Cfr. citato Doc. 1538.1.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha altresì opportunamente segnalato che: "al di là delle più note consorterie etniche tradizionali, stabilmente radicate sul territorio nazionale, non può sottovalutarsi che la recrudescenza del fenomeno migratorio dell'ultimo periodo ha messo in luce il dinamismo di ulteriori consorterie criminali straniere, (gruppi curdo-iracheni, mediorientali, del sub-continente indiano e turchi), attive nel reclutamento e nel trasporto illegale di connazionali e, da ultimo, di profughi afghani e siriani. Alcune cellule criminali hanno raggiunto livelli di pericolosità tali da essere perfino in grado di organizzare l'allontanamento dei migranti dai centri di accoglienza ove sono ospitati e il loro smistamento in altri luoghi, in attesa di farli partire, dopo aver loro procurato i titoli di viaggio necessari, verso località del Centro e del Nord Italia, da dove eventualmente alcuni possano raggiungere più agevolmente le più ambite località del Nord Europa".

La Commissione, inoltre, nel corso delle missioni in territorio nazionale[154], si è avvalsa delle audizioni dei prefetti, dei rappresentanti delle forze di polizia, dei magistrati della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo e delle DDA per acquisire ulteriori indicazioni e aggiornamenti in ordine alle caratteristiche che sempre più va assumendo il fenomeno della criminalità mafiosa straniera nel nostro Paese.

In tali occasioni ampio spazio è stato dedicato alla problematica connessa al proliferare della criminalità cinese, volta, oltre che agli "storici" reati connessi alla contraffazione di prodotti e marchi, anche allo sfruttamento della prostituzione, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo spaccio e al traffico di sostanze stupefacenti[155].

A dimostrazione di tale assunto, si riporta quanto segnalato dal questore di Milano, dott. Antonio De Iesu, che audito in occasione della missione a Milano del 18 aprile 2016, a proposito della criminalità cinese, dallo stesso definita di "tipo chiuso", aveva rappresentato: "i cinesi fanno estorsioni, commettono reati, gestiscono la prostituzione soprattutto in luoghi chiusi, non all'aperto, ma non interferiscono con le organizzazioni nostrane. È un mondo chiuso, in cui grandi profitti derivano anche dal favoreggiamento dell'immigrazione. Vengono portate qui donne cinesi consapevoli che saranno poi coinvolte nell'esercizio della prostituzione. Bande di giovani cinesi consumano estorsioni ai danni dei loro connazionali, c'è chi gestisce attività imprenditoriali, chi addirittura case di prostituzione. Coloro che vanno al casinò di Campione – hanno una propensione

[154] E' appena il caso di rammentare che la Commissione ha effettuato missioni in tutte le regioni italiane, compresa la Valle d'Aosta che è l'unica regione annessa a un distretto giudiziario di un'altra, il Piemonte.
[155] Cfr. anche missione a Reggio Emilia del 16 febbraio 2015, audizioni del prefetto di Reggio Emilia, dott. Raffaele Ruberto, del prefetto di Modena, dott. Michele Di Bari, ed ancora del questore di Reggio Emilia, dott.sa Isabella Fusiello; missione a Venezia del 30 marzo 2015, audizione del prefetto di Venezia, dott. Domenico Cuttaia.

genetica a giocare – molte volte si fanno finanziare dalle organizzazioni criminali cinesi, che poi pretendono la restituzione con tassi usurari".

Nello stesso contesto il prefetto di Verona, dott.ssa Perla Stancari, nell'audizione del 31 marzo 2015, aveva posto l'accento sullo sfruttamento della prostituzione ad opera della criminalità cinese, che, mascherando l'attività di meretricio in "centri massaggi" gestiti da cittadini della medesima etnia, aveva consentito, nel territorio veronese, alle forze di polizia di pervenire, attraverso la misura ablativa del sequestro preventivo, alla chiusura di 23 locali.

Va segnalata, infine, anche per i recenti risvolti investigativi di cui diremo in seguito, l'audizione del prefetto di Firenze, dott. Alessio Giuffrida, svoltasi il 13 febbraio 2017 in occasione della missione a Firenze, che con riferimento alla comunità cinese – sono circa 46 mila i cinesi residenti in Toscana a fronte dei 271 mila censiti in tutta Italia – poneva in evidenza la numerosa concentrazione, in provincia di Firenze, di aziende per la realizzazione di prodotti contraffatti nel campo dell'abbigliamento e della pelletteria: "opifici molto grandi, che sono di produzione, di deposito e anche di diffusione, vendita all'ingrosso e vendita al dettaglio di beni, o addirittura di importazione di beni che vengono dalla Cina". Parimenti, il prefetto evidenziava, con preoccupazione, la conseguente attività invasiva di distribuzione e commercializzazione della merce contraffatta a opera di cittadini senegalesi e nordafricani.

La fondatezza del giudizio di pericolosità del fenomeno criminale cinese e la versatilità dimostrata da quelle organizzazioni nella gestione di una pluralità di interessi illeciti, viene oltremodo confermata dalla recente operazione "*China truck*", diretta e coordinata dalla DDA di Firenze, volta a sgominare un'organizzazione mafiosa cinese, *leader* in Europa nel campo della logistica e del trasporto delle merci prodotte dalle migliaia di aziende cinesi presenti sul territorio nazionale ed europeo.

L'indagine, partita nel 2011, ha riguardato un'associazione criminale, composta da soggetti originari dello Zhejiang e del Fujian, che si è affermata in un settore imprenditoriale nuovo e diverso dai consueti investimenti cinesi in Occidente. Egemonia, si legge nel provvedimento cautelare, imposta con metodi mafiosi da: *"*un gruppo numeroso di persone legate da uno stabile vincolo diretto ad affermare la propria potenza e a ottenere un vantaggio economico attraverso attività criminose di vario genere: alcune di per sé lecite (trasporto di merci, gestione di locali notturni), ma svolte con modalità tali da schiacciare la concorrenza, altre del tutto illecite, quali l'estorsione, lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, il gioco d'azzardo, la contraffazione di marchi, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina"[156].

[156] Cfr. ordinanza cautelare nr. 11520/11 R.G.N.R. e nr. 5753/12 R.G. GIP Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari del tribunale di Firenze, in data 24 novembre 2017.

Nell'indagine, che ha portato a ripercorrere, anche sotto la luce del vincolo associativo, episodi violenti avvenuti a Prato e in altre province italiane, sono state indagate 54 persone, di cui 33 destinatarie di misura cautelare in carcere per il delitto di associazione di stampo mafioso (articolo 416-*bis*) e altri reati, mentre altre 21 persone sono state indagate, in stato di libertà e, tra queste, 10 persone sempre per articolo 416-*bis* e 11 persone per altri reati.

Sempre nel contesto dell'indagine, occorre necessariamente soffermarsi sulla figura di Zhang Naizhong, ritenuto il capo dell'organizzazione, che l'inchiesta individua come personaggio privo di scrupoli capace di tessere, attraverso metodi mafiosi, rapporti di fiducia con altre organizzazioni all'estero, garantendosi una situazione di "paramonopolio sovranazionale" nella distribuzione di beni provenienti dalla Cina[157].

Occorre, inoltre, rammentare che relativamente alla tematica in esame la Commissione, nell'ambito dei poteri e dei compiti conferiti dalla legge istitutiva, si è occupata in modo particolare del traffico degli esseri umani – anche attraverso la costituzione di un apposito comitato di lavoro, coordinato dall'onorevole Fabiana Dadone – ed ha proceduto ad un'approfondita inchiesta, con audizioni di esperti e acquisizioni di documenti. L'inchiesta svolta è stata interamente descritta nella Relazione su mafie, migranti e tratta di esseri umani, nuove forme di schiavitù, approvata dalla Commissione, all'unanimità, nella seduta del 14 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 30).

Da queste premesse – che ineriscono a uno spettro molto esteso di attività delinquenziali – scaturisce la necessità di analizzare e combattere le organizzazioni criminali descritte, sul piano della disciplina legislativa e del contrasto operativo, come organizzazioni criminali transnazionali.

Pertanto, la Commissione, avvertendo l'esigenza di una profonda revisione delle norme per contrastare in modo efficace la criminalità organizzata transnazionale, ritiene assolutamente indispensabile uniformare quanto più possibile l'azione repressiva degli Stati nei confronti della criminalità organizzata e al contempo rafforzare la cooperazione internazionale.

---

[157] Cfr. citata ordinanza cautelare nr. 11520/11 R.G.N.R. e nr. 5753/12 R.G. GIP Ufficio del Giudice per le indagini preliminari del tribunale di Firenze, in data 24 novembre 2017. Il GIP, nel descrivere Zhang Naizhong, senza mezzi termini afferma: «...potrebbe per lui essere utilizzata l'espressione capo dei capi. E' un'espressione che siamo abituati ad usare per altri contesti, che non sono però distanti da quello emerso in queste indagini. E' un uomo determinato, volitivo, che è riuscito ad imporsi quale personaggio di riferimento negli ambienti privi di scrupoli della comunità cinese in Italia e nell'intera Europa, fondando un impero basato sulle ditte di trasporti, guadagnandosi nel settore una posizione valutabile in termine di monopolio, posizione raggiunta senza porsi alcuno scrupolo nell'uso della violenza verso la concorrenza, adoperando via via il potere delle armi e quello del denaro, in una continua ed acuta attenzione alla migliore strategia per aumentare il proprio prestigio ed il proprio potere, nonché allo studio psicologico dell'avversario. I suoi interessi si sono estesi, insieme ai sodali, a molte altre attività illecite, dal gioco d'azzardo, allo sfruttamento della prostituzione ed alle bische clandestine, fino all'usura ed alla cessione di stupefacenti, attività tutte connesse alla gestione di locali notturni a Roma ed a Prato. In questo articolato contesto, che conosce articolazioni aziendali in Francia, Spagna, Portogallo, Germania, interessi economici estesi finanche alla Polonia ed alla Repubblica Ceca, egli è punto di riferimento di tutti quei connazionali che hanno sviluppato posizioni di potere nei settori illegali sopra richiamati, con particolare riferimento all'Italia, ma con importanti radicalizzazioni anche nel resto del continente, a cominciare dall'area parigina».

Una chiave di lettura: in Italia c'è spazio per tutti?

Se si vuole trovare un nuovo mercato di sbocco per un proprio prodotto la prima regola è quella di evitare i mercati già molto presidiati da una concorrenza particolarmente forte e agguerrita. E' elementare. Perciò un'organizzazione specializzata in attività criminali (e nei prodotti e servizi conseguenti) non avrebbe dovuto e non dovrebbe guardare all'Italia. La quale, infatti, è patria di due delle più importanti organizzazioni criminali globali, dotate cioè di radici e insediamenti in più continenti, e che sono state in successione tra le più potenti in assoluto al mondo: cosa nostra siciliana e la 'ndrangheta calabrese. Ed è anche patria di un'altra organizzazione, meno omogenea sul piano organizzativo, meno dotata di spirito di conquista, ma ugualmente molto vitale e attiva in diversi settori dell'economia legale e illegale: la camorra. E infine è culla di numerose organizzazioni "minori" ma dure e determinate sui territori che ritengono di loro competenza, dalla sacra corona unita pugliese ai clan di Ostia.

Si parla dunque di un Paese affollato di soggetti criminali temibili e gelosi delle proprie prerogative territoriali. Alcuni, anzi, fortissimi e dotati di relazioni storiche con i poteri ufficiali. Oltre che capaci di esercitare un controllo ferreo della sfera illegale. Quale spazio può esservi dunque per soggetti provenienti dall'esterno, che non possono contare né su una conoscenza approfondita dell'ambiente né sulla possibilità di offrire ai gruppi o partiti politici pacchetti elettorali? Per soggetti che anzi possono trovare un ostacolo sociale aggiuntivo e un fattore di debolezza nella loro provenienza straniera e nei diffusi pregiudizi sociali verso l'immigrazione "clandestina"?

Per tutto questo, in teoria, l'Italia avrebbe dovuto essere l'ultimo Paese in cui un qualsiasi soggetto poteva pensare di esportare le proprie attività criminali. Invece è avvenuto il contrario. In un pugno di decenni il Paese è divenuto meta di ogni organizzazione criminale straniera, che fosse al rimorchio o meno di importanti flussi migratori. Clan nigeriani, albanesi, magrebini, serbi, kosovari, montenegrini, bulgari, romeni, cinesi, russi, georgiani, più le bande latino-americane, e altri gruppi ancora, si sono inseriti in crescendo negli interstizi criminali della società italiana, esordendo a volte con lo svolgimento di attività minute e di piccolo, anche se diffuso, cabotaggio, per conquistare poi posizioni di rilievo e per nulla gregarie nella divisione del lavoro criminale, come è stato indicato dal quarto rapporto consegnato a questa Commissione dall'università degli studi di Milano. Talora il livello di pericolosità e di controllo della situazione da parte di questi clan è addirittura sfociato in condanne giudiziarie per associazione mafiosa. E in effetti nulla sarebbe stato più impensabile, un tempo, che il vedere un'organizzazione nigeriana condannata per associazione mafiosa in Sicilia, ossia nella terra un giorno controllata monopolisticamente da cosa

nostra, giunta per ciò a vantarsi di avere tenuto lontano dall'isola, grazie alla propria presenza, il terrorismo di sinistra.

Come è stato possibile? Perché la logica apparentemente ferrea del mercato (non andare dove la concorrenza è schiacciante) è stata smentita dai fatti? Una prima spiegazione sta nella posizione geografica dell'Italia, Paese contemporaneamente più vicino, a sud e a est, alle aree del mondo da cui si sprigionano dalla fine degli anni Ottanta i più importanti movimenti migratori. E' verosimilmente questa prossimità a far passare in second'ordine ogni calcolo strategico, tanto più dato il livello di benessere e di consumi accreditato alla società italiana. Una seconda spiegazione sta nel fatto che le grandi organizzazioni criminali autoctone presenti rivendicavano una giurisdizione criminale esclusiva solo sulle proprie regioni di origine; e che vi erano aree ricche e geograficamente centrali (si pensi in particolare alla Lombardia) nelle quali, nonostante la significativa presenza di criminalità mafiosa, era ugualmente possibile trovare importanti spazi di movimento.

Una terza fondamentale spiegazione sta nel fatto che le organizzazioni straniere hanno saputo ritagliarsi ambiti e spazi specifici dei mercati criminali evitando di entrare in concorrenza diretta con quelle italiane. E che queste ultime hanno avuto, a loro volta, la saggezza di assecondarle nella ricerca di spazi vitali, istituendo utili rapporti di scambio anziché andare allo scontro o all'intimidazione frontale (unica eclatante eccezione, forse, è stata la strage di africani a Castelvolturno del 2008). Basti pensare, in proposito, ai vuoti lasciati nello sfruttamento della prostituzione dalla preponderante tendenza delle principali organizzazioni italiane a non operarvi; o alla costituzione di filiere multietniche in determinate attività illegali, dai traffici di droga alla contraffazione; o agli spazi concessi in certe attività dai gruppi indigeni, dietro riconoscimento della loro signoria territoriale, dai porti ai marciapiedi.

Inoltre spazi maggiori sembrano essere assicurati ai gruppi stranieri da quello che si va configurando come uno spostamento d'asse delle principali organizzazioni italiane, ovvero dal loro massiccio ingresso nell'economia "legale" attraverso un esteso riciclaggio dei capitali illeciti.

E tuttavia il fatto che in Italia vi sia "spazio per tutti" non si spiega solo con le dinamiche interne all'universo criminale. Vi sono alcune ulteriori ragioni che è utile richiamare, e che in certa misura si aggiungono a quelle proprie dei processi di globalizzazione.

Non si possono certo rimproverare gli apparati di sicurezza e le forze dell'ordine per l'iniziale ridotta efficacia investigativa di fine novecento. La moltitudine di lingue e dialetti con cui le indagini e in particolare le intercettazioni telefoniche e ambientali si sono dovute confrontare in tempi rapidissimi, i problemi logistici e finanziari che hanno pesato sul ricorso a interpreti credibili,

hanno sicuramente fatto sì che per qualche tempo forze dell'ordine rodate ed esperte avessero innegabili difficoltà operative. Ma con altrettanta certezza occorre notare come il territorio, specie in certe aree urbane, sia stato spesso lasciato in balia di differenti gruppi criminali, ai quali le condizioni di accoglienza dell'immigrazione, anche regolare, hanno messo a disposizione la forza lavoro più disperata. Si può in tal senso sostenere che la quotidianità delle situazioni sia stata fatta ciclicamente marcire abdicando a un esercizio sistematico del controllo del territorio (prima e fondamentale risorsa contro ogni tipo di criminalità). E che si sia spesso generata una situazione di impunità, solo apparentemente in contraddizione con i ripetuti annunci ideologici di intransigenza verso "gli stranieri che non osservano le nostre leggi".

Un altro fattore da richiamare, specialmente con riferimento ad alcune regioni, è la straordinaria ampiezza della domanda dei servizi e delle merci illegali offerti da queste organizzazioni, a partire dalla cocaina e dagli altri stupefacenti. La constatazione che nessuna organizzazione è in grado di rifornire da sola certe piazze, a partire da quella di Milano, illustra bene gli spazi di movimento che la società italiana ha comunque aperto ai gruppi criminali "di nuova generazione".

Resta poi un'osservazione, che solo apparentemente collide con le condizioni a volte brutali di trattamento riservate agli immigrati nei centri di accoglienza e con le caratteristiche socio-anagrafiche della popolazione della carceri, che vede una larga presenza della componente straniera. Ed è che il "combinato disposto" del controllo quotidiano del territorio, delle leggi esistenti e dell'efficienza della giustizia rende comunque l'Italia, tra i paesi democratici, quello più appetibile per i criminali; quello cioè in cui, anche per l'urgenza di fronteggiare le organizzazioni maggiori, le probabilità di impunità sono più alte, come ebbe a dire nei primi anni Duemila un avvocato parlamentare, allora esponente di spicco del maggiore partito di governo.

Il paradosso del Paese presidiato dalle maggiori organizzazioni criminali e in cui operano le migliori forze di polizia e magistratura, e in cui esiste la più efficace legislazione antimafia, ma in cui ogni componente criminale trova modo di insediarsi proficuamente, inizia così a trovare una linea di spiegazione.

4. L'ANTIMAFIA OGGI

4.1 IL MOVIMENTO CIVILE DELL'ANTIMAFIA

Un'antimafia cresciuta troppo in fretta

Alcuni eventi succedutisi tra il 2014 e i giorni nostri hanno fatto riaffiorare un sentimento di diffidenza nei confronti del movimento antimafia da parte di diversi settori dell'opinione pubblica. In molti casi l'antimafia è stata rappresentata come moralmente inquinata, intossicata da ambizioni personali, da millanterie, dalla ricerca di vantaggi di potere, di *status* o addirittura economici, quando non da relazioni di connivenza e complicità con gli stessi ambienti mafiosi.

Le principali criticità

La Commissione ha registrato i primi segnali di tali nuove diffidenze attivando subito una serie di accertamenti dopo che il presidente dell'ANAC Raffaele Cantone in una intervista, pubblicata dal quotidiano *Il Mattino* il 4 maggio 2014, ha denunciato il rischio che "l'antimafia sociale si trasformi in un lavoro qualsiasi, una sorta di antimafia a pagamento, magari anche ben remunerata con fondi pubblici". Peraltro, a fine 2013 si erano verificati due importanti episodi: il sindaco di Isola Capo Rizzuto, Carolina Girasole[158], era stata arrestata il 3 dicembre per voto di scambio politico-mafioso, e il 12 dicembre dello stesso anno la fondatrice dell'associazione antimafia "movimento donne di San Luca", Rosy Canale[159], era stata anch'ella arrestata per aver utilizzato finanziamenti pubblici destinati a sostenere il movimento ed iniziative contro le cosche per fini personali.

Mentre già la Commissione era al lavoro procedendo alle audizioni dei principali esponenti del mondo dell'antiracket per verificare trasparenza nella gestione dei fondi e concretezza delle attività finanziate, anche al fine di distinguere le forme di associazionismo utile alle politiche sociali antimafia rispetto a quelle meramente strumentali, altri inquietanti episodi si susseguivano tra il 2015 e il 2016.

Nel mese di febbraio 2015 si aveva notizia dell'indagine per concorso esterno in associazione mafiosa avviata dalla procura di Caltanissetta a carico di Antonello Montante[160],

[158] Caterina Girasole è stata assolta dal tribunale di Crotone da tutte le accuse formulate nei suoi confronti (voto di scambio politico-mafioso, turbativa d'asta, abuso di ufficio). Sia la procura della Repubblica sia la procura generale hanno proposto appello.
[159] Rosy Canale è stata condannata dal tribunale di Locri e ha proposto appello avverso la sentenza.
[160] Antonello Montante, già presidente della Camera di commercio di Caltanissetta, presidente di Confindustria Sicilia e referente nazionale per la legalità di Confindustria, è stato iscritto nel registro degli indagati per concorso esterno in

presidente degli industriali siciliani e delegato per la legalità di Confindustria. Simbolo della nuova imprenditoria siciliana insofferente al pizzo e a ogni forma di acquiescenza verso cosa nostra, Montante è stato indagato per reati di mafia a causa delle rivelazioni di alcuni collaboratori di giustizia.

Subito a ruota nel mese di marzo di quell'anno è finito in prima pagina il caso di Roberto Helg[161], presidente della Camera di commercio e vicepresidente della GESAP, la società di gestione dell'aeroporto di Punta Raisi "Falcone-Borsellino". Già conosciuto come esponente di spicco del movimento antiracket e anticorruzione, Helg è stato accusato di estorsione aggravata per avere preteso dal titolare di una pasticceria il versamento di un pizzo di 100.000 euro in cambio del rinnovo della concessione del punto vendita nello scalo di Punta Raisi.

Deflagrante nella sua gravità è stato quindi il caso della dottoressa Silvana Saguto[162], presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo, sottoposta a perquisizione

---

associazione mafiosa dalla procura di Caltanissetta a seguito dell'acquisizione delle dichiarazioni di più collaboratori di giustizia già appartenenti alle famiglie mafiose di cosa nostra di Serradifalco, di Caltanissetta e di Gela; si tratta in particolare di Pietro Riggio, Aldo Riggi, Salvatore Dario Di Francesco e Carmelo Barbieri.
Dell'indagine si è avuta notizia a seguito della pubblicazione di un articolo sul quotidiano *Repubblica* a firma di Attilio Bolzoni e Francesco Viviano del 9 febbraio 2015.
I giornalisti rivelavano che le indagini erano già state avviate da alcuni mesi ma erano ancora in una prima fase. Da successive informazioni pubblicate dalla stampa si ricaverebbe che l'iscrizione nel registro degli indagati sarebbe avvenuta a giugno del 2014.
La notizia dell'indagine veniva successivamente confermata dalla procura nissena in occasione dell'audizione dinanzi alla Commissione antimafia in missione a Caltanissetta senza tuttavia far filtrare altri particolari.
Il 22 gennaio 2016 la procura di Caltanissetta disponeva perquisizioni presso le abitazioni e le sedi delle imprese di Montante, acquisendo ampia documentazione e notificandogli un avviso di garanzia.
Nell'avviso di garanzia si ipotizzava il reato di concorso esterno in associazione mafiosa "per aver concorso nelle attività dell'associazione mafiosa denominata 'cosa nostra' e nel perseguimento dei suoi interessi, mettendo in modo continuativo a disposizione di esponenti di detto sodalizio, in particolare di Arnone Paolino, già appartenente alla 'famiglia' di Serradifalco e consigliere provinciale della predetta associazione mafiosa operante in provincia di Caltanissetta e di Arnone Vincenzo del pari appartenente alla 'famiglia' di Serradifalco anche col ruolo di reggente della stessa, nonché più in generale della famiglia mafiosa di Serradifalco, la propria attività imprenditoriale consentendo agli appartenenti alla organizzazione criminosa, avente natura armata, di ottenere l'affidamento di lavori e commesse a loro personale vantaggio, anche a scapito dì altri imprenditori operanti nello stesso settore, nonché assunzioni di persone dagli stessi segnalate, ricevendone in cambio il sostegno per il conseguimento di incarichi all'interno di enti ed associazioni di categoria, la garanzia in ordine allo svolgimento della sua attività imprenditoriale in condizioni di tranquillità, senza ricevere richiesta di dazioni di somme di danaro a titolo estorsivo e senza il timore di possibili ripercussioni negative per l'incolumità propria e dei beni aziendali, anche in relazione a lavori da svolgersi in territori governati da altre famiglie mafiose nonché analoghe garanzie per attività riconducibili a suoi familiari ed a terzi a lui legati da stretti rapporti. Commesso in Serradifalco ed altrove dal 1990".
Montante ricorreva al tribunale del riesame che dichiarava inefficace il provvedimento di sequestro del materiale rinvenuto nei locali riconducibili a Montante perché generico e non accompagnato da una successiva convalida del PM. Per questo il materiale veniva restituito.
Nel corso delle indagini che ad oggi sono giunte al termine massimo previsto dalla legge per i reati di cui è nota l'iscrizione (pari a due anni) sono stati sentiti anche diversi soggetti che hanno collaborato con Montante in tempi più recenti, come ad esempio l'imprenditore Marco Venturi.
Al momento il procedimento è ancora coperto dal segreto e non si conoscono le determinazioni che ha assunto o che assumerà alla luce degli esiti delle indagini, che ad oggi, a distanza di tre anni e sei mesi dal loro inizio, non potranno che essere concluse alla luce delle norme vigenti sui termini per le indagini preliminari.

[161] Roberto Helg è stato condannato in appello a quattro anni e otto mesi per estorsione.

[162] Con ordinanza del 3 novembre 2015, la sezione disciplinare del CSM ha disposto la sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio della dottoressa Silvana Saguto; procedimenti disciplinari sono in corso anche nei confronti di altri magistrati. In data 17 ottobre 2016 è stato emesso decreto di sequestro preventivo in via di urgenza nei confronti di

nel settembre 2015 e accusata di avere avvantaggiato professionisti amici nell'assegnazione degli incarichi di amministrazione dei patrimoni sequestrati, in un fitto giro di favori reciproci. Madrina della manifestazione "Le vele della legalità", la presidente era diventata da tempo un punto di riferimento per l'antimafia istituzionale e sociale in tema di beni confiscati.

Nell'aprile del 2016 si è aperto clamorosamente il caso di Pino Maniaci[163], direttore della piccola emittente di Partinico *Telejato*. Maniaci era da molti anni un emblema dell'informazione d'assalto, dell'antimafia più coraggiosa, tanto che la sua televisione era diventata meta di viaggi e sede di *stage* da parte dei giovani desiderosi di imparare il giornalismo antimafia sul campo. Nei suoi confronti sono state mosse accuse di modeste ma egualmente significative estorsioni verso pubblici amministratori locali.

Si è trattato di una combinazione di vicende obiettivamente sconcertanti, che hanno messo in discussione beni e immagini altamente simbolici: la Sicilia del dopo-stragi, i patrimoni confiscati, l'imprenditoria antimafiosa, la stampa dalla schiena diritta.

A essi se ne sono aggiunti, prima o dopo, diversi altri, e della natura più varia, spesso con seguito o per effetto di indagini giudiziarie. Sono venute a galla situazioni di sperperi clientelari nella gestione di fondi pubblici ottenuti da associazioni antimafia. O addirittura finanziamenti di attività inesistenti. O la ricerca e l'ottenimento di indebiti benefici personali da incarichi legati all'esercizio di ruoli antimafia. Casi di eroismi millantati con simulazione di attentati o di minacce. L'uso di scorte permanenti di dubbia necessità. Collaboratori di giustizia pluriomicidi invitati nelle scuole come testimoni antimafia. E altro ancora.

Seguendo l'evoluzione di tutte queste vicende la presidente della Commissione, fin dalla missione svoltasi a Caltanissetta nel febbraio 2015, annunciò che l'indagine sulle strumentalizzazioni delle attività antimafia sarebbe stata ancora più estesa e approfondita, al fine di tutelare le realtà effettivamente impegnate sul fronte del contrasto alle culture e alle organizzazioni mafiose, in considerazione del fatto che le degenerazioni o le devianze che anche al loro interno potevano registrarsi nuocevano anzitutto a questa essenziale battaglia civile.

L'esito di tale indagine che di seguito si illustrerà ha consentito di raggiungere risultati univoci e soprattutto ha reso evidente che nessuna di queste pur inquietanti vicende e degenerazioni,

---

diciotto indagati. A seguito della richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla procura della Repubblica di Caltanissetta per molteplici imputazioni di corruzione, abuso di ufficio, falso, associazione per delinquere, induzione indebita, compendiati in oltre 70 capi di imputazione, l'avv. Cappellano Seminara ha chiesto il giudizio immediato, per il quale è stata fissata la prima udienza, il cancelliere Elio Grimaldi e due magistrati, Fabio Licata e Tommaso Virga, hanno chiesto di essere giudicati con rito abbreviato ed è in corso il giudizio davanti al GUP; gli altri imputati sono stati rinviati a giudizio davanti al tribunale di Caltanissetta ed il procedimento è iniziato nel gennaio 2018.

[163] Il giornalista Giuseppe (Pino) Maniaci è attualmente sotto processo per estorsione. La posizione giudiziaria di Maniaci è stata stralciata dal procedimento che coinvolge altri 11 soggetti, imputati per associazione mafiosa ed estorsione aggravata, coinvolti nell'operazione Kelevra, eseguita a Borgetto in provincia di Palermo.

che pure sembravano fiaccare la forza morale di molti movimenti collettivi, è riuscita a decretare la morte del movimento antimafia. Il quale invece continua a crescere.

La vitalità del movimento

Le scuole italiane vedono infatti continui sviluppi, quantitativi e qualitativi, della speciale didattica indirizzata alle nuove generazioni, sempre meno condizionata dall'obiettivo di realizzare il classico "evento di successo" e sempre più ispirata da progetti e percorsi continuativi. La formazione degli insegnanti è sempre più profonda e meno contingente o avventurosa dei decenni passati. Le stesse università, ancora poco tempo fa quasi estranee al movimento, sono entrate in gioco direttamente, moltiplicando corsi e seminari, progettando profili professionali per la lotta al crimine con specifici *curricula* di laurea, diventando sedi di mobilitazione, di riflessione e di produzione di nuove leve di giovani disponibili all'impegno. È nato, incoraggiato anche da questa Commissione, il primo dottorato di ricerca in materia di criminalità organizzata. Non solo. Proprio sospinti da questo clima effervescente i giovani italiani che giungono in università straniere attraverso gli scambi Erasmus o come giovani ricercatori danno vita a sempre nuove forme di impegno antimafia: a Berlino, Parigi, Bruxelles, Londra, Madrid, in molte capitali europee, sta crescendo una inedita esperienza di sensibilizzazione antimafiosa, talora incoraggiata dagli stessi istituti italiani di cultura. Si può anzi dire che attraverso le nuove generazioni l'Italia stia finalmente diventando esportatrice, oltre che di mafia, anche di antimafia.

In questa prospettiva appare giusto sottolineare come, a dispetto delle critiche di cui è stata talvolta oggetto, l'associazione Libera produca forme di impegno e di mobilitazione sempre più estese, in grado di coinvolgere come nessun'altra forma di movimento collettivo le giovani e giovanissime generazioni. Giusto ricordare come le esperienze di lavoro e formazione estive da essa realizzate sui beni confiscati siano sempre più costrette ad abbreviare la propria durata per potere rispondere a una domanda di partecipazione crescente. O come la medesima associazione costituisca oggi il "*brand*" italiano incluso tra i primi cento al mondo nel campo del volontariato sociale e civile. Insieme con Libera, d'altronde, operano molte altre associazioni e fondazioni capaci di fungere da poli di attrazione culturale e morale sul piano nazionale o regionale. Vi è cioè oggi un associazionismo antimafia multiforme, vivace, che – diversamente da quanto è a lungo accaduto – non ha bisogno di traumi e di lutti per mobilitarsi, esprimendo piuttosto una ormai radicata coscienza civile.

È un associazionismo che si è sviluppato anche nella pubblica amministrazione. Qui opera e raccoglie adesioni l'associazione Avviso pubblico, impegnata nella promozione dei valori della legalità negli enti locali di ogni livello, ove affluiscono ormai consiglieri, assessori e sindaci

mediamente (ma significativamente) più sensibili dei loro predecessori alla questione mafiosa. Altrettanto si assiste a una fioritura dei valori dell'antimafia nel campo dell'arte: nel teatro prima di tutto, ma anche nel cinema, nelle altre arti visive e nella musica, sia a livello professionale sia a livello dilettantistico e ricreativo. E contemporaneamente aumenta il ruolo dell'informazione di frontiera, con la moltiplicazione di siti, di *blogger* specializzati, di giornali associativi.

Se a questo si aggiungono le differenti, anche se embrionali, esperienze di sensibilizzazione in corso presso alcuni ordini professionali e associazioni imprenditoriali, o in altri mondi particolari (lo sport, ad esempio), il panorama che ci si staglia davanti non ha davvero paragoni con quello che si sarebbe potuto delineare venti anni fa, pur sotto la spinta emotiva della stagione delle stragi.

Tanto più che vi sono tre dati di contesto generale e grande valore storico che meglio inquadrano e danno maggior forza alla sintetica rassegna che qui si è fatta. Si tratta di tre novità fondamentali: a) la straordinaria legittimazione data alle grandi scelte etiche antimafia da parte del pontificato di Francesco I, che ha prodotto la rottura storica non solo delle relazioni di buon vicinato tra mafia e Chiesa di cui ancora si hanno alcuni echi locali, ma anche della indifferenza della dimensione religiosa rispetto alla presenza mafiosa; b) lo sviluppo del movimento antimafia anche nel nord, e forse soprattutto nel nord, che ha segnato la fine sia di una lunga rimozione sia della visione generosa (ma miope) dell'antimafia come movimento di sostegno alla causa del sud; c) la incipiente trasformazione (auspicata con forza da questa Commissione) della lotta alla mafia in un dovere patriottico e civile anziché in una risorsa strumentalizzabile nella contesa tra i partiti politici.

Se questa è la realtà, perché mai in tanti si sono affrettati a decretare "la fine dell'antimafia", finendo per essere smentiti dai fatti?

L'intolleranza carsica per l'antimafia

Se si ripercorre anche sommariamente la storia degli ultimi trent'anni ci si rende conto che questo atteggiamento di diffidenza e fastidio verso l'antimafia risale nel tempo. Anzi, si potrebbe dire che la "fine dell'antimafia" è stata a lungo il desiderio di parte della società italiana che con la mafia era abituata a convivere, e che avvertiva istintivamente le ricadute di sistema connesse con una domanda di maggiore legalità. Né più né meno, lo stesso meccanismo operante verso i magistrati più impegnati sulla frontiera del contrasto giudiziario, a partire dal celebre pool dell'Ufficio istruzione palermitano. La polemica sui professionisti dell'antimafia esplosa nel pieno del maxiprocesso va storicizzata in questo contesto. Al di là della pretesa natura profetica della denuncia di Leonardo Sciascia (l'unica accusa nominativa riguardando l'indebita carriera del giudice Paolo Borsellino), la campagna che ne seguì portò a parlare di "una nuova, più nobile mafia" costituita dai familiari delle vittime, di vantaggi e benefici derivanti dalla lotta contro il

fenomeno mafioso in anni in cui le sue vittime quasi non si contavano. Un'accusa surreale, nata e condivisa da diversi settori politici e intellettuali.

Oggi si può dire che in realtà ciò che dava fastidio era un fatto specifico e oggettivamente eversivo. Per la prima volta nella storia d'Italia era nato, simmetricamente a un professionismo mafioso, un professionismo dell'antimafia: ovvero un movimento stabile e in espansione generato dal sangue dei primi anni Ottanta. Dotato di memoria e competenze, non ondivago e anzi indisponibile a lasciare campo libero alla mafia e alle culture fiancheggiatrici. Non legato a rivendicazioni materiali (la terra, l'acqua) ma legato ai diritti, alla giustizia, all'etica pubblica. Questo fastidio, sempre risorgente, ha però dovuto capitolare di fronte all'orrore delle stragi dei primi anni Novanta e alle emozioni fortissime che le hanno seguite, sfociate nella costruzione di un vero e proprio pantheon degli eroi della lotta alla mafia nella cultura popolare, specialmente giovanile. Ha quindi cercato di trovare rifugio adeguato nella retorica dei morti (ora onorati) da usare contro i vivi. Ma non è bastato. Di fatto si è trovato sconfitto dalla modernizzazione civile del Paese, cresciuta a dispetto dei livelli sempre alti di corruzione. Era abbastanza naturale dunque che riemergesse dalla sua natura carsica. E che tornasse a fare squillare l'annuncio di morte. Ed era anche naturale che diversi osservatori, privi di memoria storica, ne sposassero la tesi acriticamente.

Si è trattato quindi di un tentativo di rivincita sulla storia. Ma c'è anche dell'altro e attiene alla debolezza degli strumenti analitici impiegati per leggere la situazione in corso.

Che un magistrato usi della sua funzione e posizione per trarne indebiti vantaggi personali, la fattispecie all'origine della tempesta, fa parte purtroppo della fisiologia del sistema. Che lo faccia addirittura usando una posizione che dovrebbe porlo in prima fila contro la mafia, anche questo non è nuovo. Ma mai nessuno ha parlato, per questo, di fine dell'antimafia. Anzi, il fatto che il caso sia emerso e abbia suscitato grande scalpore testimonia come questi comportamenti non rappresentino più una pratica frequente, ma siano appannaggio di ristrette minoranze. Al di là del caso Saguto, la debolezza analitica di molti osservatori si è anche evidenziata nella reazione scandalizzata che ha accompagnato la scoperta dei comportamenti assai discutibili che si sono ricordati, dimenticando che in molte strutture di ogni ordine e grado si riscontra la tendenza di alcuni suoi membri a deviare dai fini ideali che la giustificano. Si pensi alle deviazioni che ciclicamente intaccano l'immagine delle forze di polizia, della stessa magistratura o di corpi religiosi. Si tratta, insomma, di una "patologia fisiologica" che però non è stata considerata e non è entrata nella riflessione sugli scandali dell'antimafia. E per molti motivi intrecciati. Vuoi per il fastidio storico di cui si è detto, vuoi per l'assenza di memoria, vuoi ancora per debolezza degli strumenti analitici, vuoi per un difetto di maturità del movimento. Tuttavia in questa miscela si trovano esattamente anche le

ragioni per cui gli scandali e le patologie sono accaduti. Ragioni che posso essere ricondotte probabilmente alla crescita troppo veloce, anche se benvenuta, del movimento antimafia.

Promesse e contraddizioni di un movimento ancora giovane

Lo spartiacque delle stragi ha generato un moto di rivolta – emotivo, civile, politico – con pochi eguali nella storia della Repubblica. Un moto che ha prodotto in veloce sequenza nuovi strumenti legislativi, dal 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario alle norme di sostegno alle vittime del *racket* fino alla legge per l'uso sociale dei beni confiscati; ha fatto saltare diversi "tappi" alla domanda di giustizia in diversi punti dell'amministrazione giudiziaria; ha generato la nascita di nuove associazioni, tra cui Libera, la prima associazione nazionale; ha promosso un livello di impegno assolutamente sconosciuto nello studio del fenomeno mafioso; ha suggerito un più alto bisogno di memoria. Soprattutto, dal punto di vista che qui interessa, ha di fatto immesso nel movimento antimafia un'ampia popolazione vergine di conoscenze e di esperienze, per nulla o poco socializzata al tema, sia in assoluto sia perché mediamente giovane. E di pari passo, grazie al sacrificio delle vittime, ha sostituito alla precedente diffidenza istituzionale e politica nei confronti dei ruoli antimafia un loro fulmineo processo di legittimazione e approvazione sociale. Alle umiliazioni ha sostituito, se così si può dire, il riconoscimento di onori e prestigio (idealmente proporzionati alla qualità delle funzioni e dei rischi). Sicché, su un piano generale, fare parte anche solo formalmente dell'antimafia è diventato "conveniente".

I due processi – la repentina nascita di un nuovo popolo antimafia, l'approvazione sociale dei ruoli istituzionali deputati al contrasto – si sono fusi e intrecciati in una situazione di "spaesamento critico". Nessuna struttura stabile alle spalle, una cultura "bambina" (essendo poco diffusa la conoscenza del fenomeno e della storia stessa dell'antimafia), un grande carico emotivo e la voglia di riscatto sono stati gli ingredienti di un movimento non sempre capace di distinguere le persone, laddove l'antimafia era nata proprio dalla valutazione delle storie personali, nel bene e nel male, e dal rifiuto del ruolo formalmente ricoperto (giudice, commissario, membro della commissione antimafia, giornalista…) come valida categoria di giudizio. La nobiltà del fine ha svolto una funzione di alibi per comportamenti discutibili, sui quali è stato spontaneo esercitare un minore controllo sociale, laddove si sarebbe dovuto adottare un meccanismo opposto. La stessa cultura ne ha risentito. Il movimento ha a lungo camminato in un vuoto di storia, convinto che prima della stagione spartiacque non esistesse alcun movimento antimafia. Ne ignorava i protagonisti (altro dato emergente dalle ricerche). Ne ignorava la letteratura, come si evince da tante bibliografie, quasi totalmente costruite su documenti di provenienza giudiziaria, essendo comprensibilmente la figura del giudice assurta, per i giovani antimafiosi, a simbolo più credibile

della loro nuova identità collettiva. Non avendo la struttura di un partito in grado di selezionare rigorosamente la sua classe dirigente, ma essendo soggetto magmatico e giovanissimo, il movimento ha così prodotto e proposto in più occasioni personaggi in cerca d'autore, ha accreditato e acclamato per amore di giustizia persone al limite della millanteria, ha portato nelle scuole a spiegare la mafia persone che nulla ne sapevano (il che può accadere, come ovvio, anche a un familiare di vittima, se è chiamato ad andare oltre la sua esperienza), ha messo sul podio eroi di carta o addirittura protagonisti di comportamenti illegali, applauditi in memorabili *standing ovation.* E di questo clima hanno approfittato anche esponenti delle istituzioni, ai quali bastava dire di avere lavorato con Falcone, o di essere stati "nella trincea siciliana" negli anni delle stragi, per beneficiare di aperture di credito ingenue quanto abusive.

Lo spaesamento critico conseguente alla crescita troppo rapida va dunque individuato come il principale bacino di spiegazione di quanto è accaduto. Al sud ma anche in un nord, carente di riconoscibili storie e narrazioni territoriali, dove tutto diventava occasione utile per una loro costruzione, nella permanente ricerca della leggenda orale.

Difficile, e anzi disonesto, sarebbe però concludere che una tale spiegazione riassuma in sé l'identità più vera, il senso di fondo del movimento antimafia. Il quale non può che essere letto in una prospettiva storica.

In questa prospettiva esso appare come uno dei maggiori e più importanti attori della storia civile repubblicana, oggi forse il maggiore riferimento per la rigenerazione morale del Paese, suscitatore di passioni gratuite e di disponibilità a impegni prolungati, ragione di speranza per le nuove generazioni. Fattore di cultura e di memoria, scrittore di una storia più ampia rispetto a quella ufficiale. Luogo di formazione più avanzata di nuove leve della magistratura e delle forze dell'ordine. Soggetto in dialogo positivo, pur se talora critico, con istituzioni che soffrono invece di una crisi di fiducia da parte dei cittadini. La stessa storia dell'educazione alla legalità nella nostra scuola pubblica appare come un patrimonio ancora tutto da scoprire. Sono queste le ragioni per cui l'intera comunità nazionale dovrebbe sentire il compito di aiutare questo prezioso soggetto collettivo a camminare con sempre più consapevolezza del proprio ruolo e della propria funzione storica.

L'inchiesta parlamentare

Si è sempre sostenuto che per fare davvero terra bruciata intorno alle mafie fosse necessario accompagnare alla repressione delle forze dell'ordine e della magistratura un'efficace azione di prevenzione fondata sulla diffusa consapevolezza del fenomeno; sull'impegno dei cittadini, singolarmente e collettivamente, a rifiutare ogni forma di connivenza o collusione con le

organizzazioni criminali; su una robusta cultura della legalità in grado di permeare il tessuto sociale per renderlo così impermeabile ai condizionamenti mafiosi.

Nel corso del lavoro di questa Commissione l'indagine sulle più recenti evoluzioni del fenomeno mafioso ha fatto in realtà scaturire rilevanti interrogativi sull'effettiva adeguatezza delle attività di contrasto svolte in ambito sociale, economico e istituzionale.

In particolare negli ultimi anni diversi episodi di cronaca giudiziaria che hanno coinvolto, soprattutto in Sicilia e Calabria, personalità considerate simboli della lotta alle mafie, hanno mostrato le contraddizioni e talvolta l'ipertrofia di un movimento che aveva visto nel tempo crescere la sua presenza, la sua visibilità e la sua capacità di influenza.

Al di là dei singoli procedimenti e delle diverse ipotesi di accusa, in alcuni casi ancora in itinere e al vaglio delle competenti sedi giudiziarie e sui quali la Commissione non ha inteso interferire, tutte le vicende richiamate all'inizio hanno rivelato le strumentalizzazioni di chi, attraverso la scelta di campo in favore della legalità, mirava in realtà a consolidare posizioni di potere e conseguire indebiti vantaggi, violando la legge e confidando nell'immunità garantita del prestigio o dalla notorietà ottenuti attraverso le battaglie antimafia.

L'obiettivo dell'inchiesta parlamentare non è stato semplicemente quello di individuare le contraddizioni e le mistificazioni ma soprattutto, come ribadito più volte dalla presidente Bindi, 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"[164]. Si riteneva in particolare indispensabile "verificare quali fossero gli strumenti culturali, sociali, associativi e istituzionali che potevano garantire un effettivo presidio contro i condizionamenti criminali". [165]

Già si è ricordato come la genesi dell'inchiesta parlamentare risalga in realtà alla primavera del 2014 e sia collegata ai dubbi sollevati dal presidente dell'ANAC Raffele Cantone sulle attività di alcune associazioni antiracket, avvalorati da indagini penali a carico di personaggi vicini a queste associazioni in Campania e Calabria.

Questo filone iniziale si è sviluppato con una serie di audizioni ad ampio raggio con i principali esponenti istituzionali di questo mondo: sono stati sentiti il prefetto Elisabetta Belgiorno, commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura (seduta del 14 maggio 2014), Marco Venturi e Lino Busà, rispettivamente presidente nazionale e consigliere della Confesercenti (seduta del 3 giugno 2014), Antonello Montante, presidente di Confindustria Sicilia, e Ivan Lo Bello, vicepresidente nazionale (seduta del 5 giugno 2014), Daniele Marannano, presidente di Addiopizzo (seduta del 18 giugno 2014), Tano Grasso, presidente onorario della Federazione antiracket italiana (FAI), (seduta del 25 giugno 2014).

[164] Seduta del 1° dicembre 2015, audizione prof. Salvatore Lupo, res. sten. n. 124.
[165] *Ibidem*.

Gli approfondimenti hanno permesso di accertare la regolarità dei bilanci e la correttezza nell'assegnazione dei fondi e dei progetti finanziati. Temi confluiti nella più ampia inchiesta sull'antimafia, annunciata al termine della missione a Caltanissetta, il 5 marzo 2015, dopo le nuove rivelazioni del quotidiano *La Repubblica* sull'indagine a carico del presidente di Confindustria Sicilia Antonello Montante, e anticipata da alcune audizioni informali svolte nell'ufficio di presidenza della Commissione (Don Luigi Ciotti, Attilio Bolzoni, Ivan Lo Bello, Giovanbattista Tona).

La nascita del movimento

L'indagine ha fornito un quadro articolato e le audizioni di storici, studiosi e rappresentanti delle associazioni hanno permesso di ricostruire genesi e linee di sviluppo di un movimento che si afferma in tempi relativamente recenti, sull'onda dell'emozione e dell'indignazione provocati dalle stragi del '92-93 quando "robuste minoranze si fanno sentire perché in quel momento hanno la passione e la capacità di farsi sentire"[166].

Di fronte a un nemico feroce che in Sicilia aveva seminato morte in un'*escalation* che sembrava inarrestabile, l'antimafia si presentava come la sana ribellione della società civile e assumeva un carattere nazionale e popolare anche in ragione della forte repressione avviata dalle istituzioni: "Il movimento antimafia moderno è nato quando lo Stato ha reagito e la gente si è sentita incoraggiata perché, quando lo Stato non reagisce, nessun movimento antimafia può sopperire"[167].

Le robuste minoranze antimafia dalla Sicilia si sono rapidamente allargate anche al resto dell'Italia. Il 25 marzo del '95 nasce il primo coordinamento nazionale, Libera, che nel nome "Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" indica una chiara scelta di campo, sia nell'identificazione plurale delle organizzazioni mafiose – non più solo cosa nostra – sia nella molteplicità delle realtà associative culturali e sociali, oggi sono 1.600, che vi confluiscono. L'esperienza di Libera, ripercorsa dal suo fondatore don Luigi Ciotti in Commissione, corre lungo tre direttrici: la memoria, i beni confiscati, la formazione e l'informazione. In oltre vent'anni di attività Libera ha rappresentato uno straordinario catalizzatore di nuove energie soprattutto giovanili; ha sviluppato competenze e conoscenze sul fenomeno mafioso; ha dato vita a un prezioso lavoro di recupero delle storie e delle biografie delle vittime innocenti delle mafie che è ormai entrato nella coscienza civile del Paese con la Giornata nazionale della memoria e dell'impegno che

[166] *Ibidem.*
[167] Seduta del 15 dicembre 2015, audizione prof. Isaia Sales, res. sten. n. 127.

si celebra il 21 marzo; ha promosso la nascita di numerose cooperative di lavoro con un percorso innovativo di riuso sociale dei beni confiscati alle mafie.

I nuovi strumenti legislativi messi in campo in quegli anni (dal 41-*bis* alle norme di sostegno alle vittime del *racket*, fino alla legge per il riuso sociale dei beni confiscati) hanno promosso politiche e iniziative delle pubbliche amministrazioni tese a incentivare le attività della cosiddetta "antimafia sociale" e hanno sostenuto e fatto sorgere un numero sempre crescente di associazioni, trasformando in realtà diffuse le esperienze pionieristiche dell'antiracket, dei progetti culturali di educazione alla legalità, della sensibilizzazione delle categorie professionali, imprenditoriali ed economiche.

La condivisione sociale sul fatto che la mafia esisteva e che andava contrastata ha progressivamente allargato l'ambito di partecipazione all'antimafia e al tempo stesso disincentivato gli atteggiamenti negazionisti rispetto al fenomeno mafioso e ha anzi orientato a un'adesione – almeno in apparenza – incondizionata e tendenzialmente di massa alle posizioni di chi si opponeva alla cultura e ai poteri mafiosi.

Tutti hanno cominciato a sentire il bisogno di ripudiare la mafia senza tuttavia partire da una definizione concreta e reale del fenomeno e della cultura alla quale intendevano opporsi e l'antimafia è diventata sempre meno connotata, sempre meno specificata nei contenuti e sempre meno contestualizzata. È diventata più simbolica e rituale che sostanziale e spesso si è trasformata in una scatola vuota o uno strumento dialettico per giustificare scelte, posizioni e poteri.

A fronte di associazioni di tradizione ed esperienza consolidata, come quelle riunite da Libera, che mostravano di avere acquisito conoscenze specifiche sul fenomeno mafioso del territorio e una metodologia consolidata di azioni e iniziative in grado di ostacolare e fronteggiare gli interessi criminali, si sono moltiplicate diverse realtà associative di più recente costituzione e dalle capacità operative più incerte. Le associazioni con maggiore "storia" e con maggiore *expertise* erano così esposte al rischio di stimolare l'adesione di soggetti interessati solamente al *brand* o alle capacità relazionali dell'associazionismo.

Le consapevolezze delle associazioni

Criticità e profili di ambiguità sono stati riconosciuti dalle stesse associazioni che hanno dimostrato piena consapevolezza di questa delicata e difficile stagione.

Lo ha ribadito il presidente onorario di Libera ("La spinta propulsiva che ha accompagnato noi e tanti altri in questi anni si è in gran parte esaurita"[168]), che non ha nascosto i rischi di strumentalizzazione e di infiltrazioni criminali anche nelle attività delle cooperative di lavoro che

[168] Seduta del 13 gennaio 2016, audizione don Luigi Ciotti, res. sten. n. 129.

Libera sottopone a un rigoroso e costante percorso di verifica di precisi requisiti etici e sociali, ma anche tecnici e qualitativi e che hanno la loro autonomia: "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"[169]. Don Ciotti ha riferito di cooperative che per mancanza di requisiti non sono state ammesse alla rete di Libera Terra e che per questo hanno poi tentato di gettare fango sull'associazione.

Significative indicazioni al riguardo sono state raccolte anche nel corso degli approfondimenti sul tema della lotta all'usura e al *racket* e sulle proposte per rendere il sistema di prevenzione antiracket più efficiente e trasparente, avviati dalla Commissione già a partire dal 2014.

Daniele Marannano, presidente di Addiopizzo, l'associazione spontaneamente sorta a Palermo nel giugno 2004 che per dieci anni aveva svolto effettiva attività di sensibilizzazione e di denuncia contro le estorsioni praticate nei confronti degli esercenti, segnalava nella sua audizione la difficoltà di raccogliere attorno al progetto di "consumo critico" tutti gli operatori economici o almeno la maggioranza (gli aderenti erano 900 operatori economici, ben poca cosa rispetto all'estensione del fenomeno estorsivo e alle diverse migliaia di operatori economici con attività in Sicilia) mentre gli albi prefettizi pullulavano di associazioni antiracket che però sul territorio non risultavano svolgere alcuna attività né promosso alcuna denuncia di fatti estorsivi.

La conseguenza era stata "una vera e propria carovana di costituzioni di parte civile nei processi di mafia e di estorsione da parte delle medesime associazioni, che sul territorio non svolgono alcuna attività e che si costituiscono nei processi in ragione di una legittimazione statutaria e non sostanziale, cioè non definita dalle attività svolte sul territorio in cui operano; probabilmente perché la costituzione di parte civile consente agli avvocati di avere rifuse le spese legali attraverso il fondo previsto dalla legge n. 512 del 1999"[170].

Anche nel corso delle diverse missioni svolte dalla Commissione nelle regioni a forte radicamento mafioso e dove operano anche associazioni antimafia sono emerse diverse criticità. In particolare le iniziative di alcuni prefetti volte a verificare la sussistenza dei requisiti delle associazioni iscritte negli appositi albi e provvedimenti dei giudici che con maggiore rigore valutavano la legittimazione delle associazioni che si costituivano parti civili, evidenziavano anche un profilo critico relativo alle pubblicità dei bilanci e delle prassi di rendiconto. L'accesso a questi dati era garantito al pubblico da un numero davvero esiguo di associazioni antimafia o più in genere antiracket, anche quando disponevano di cospicue risorse provenienti da finanziamento pubblico, erogato a fronte del mero accredito statutario delle associazioni stesse. Mancavano altresì

[169] *Ibidem*.
[170] Seduta del 18 giugno 2014, audizione di Daniele Marannano, resoconto stenografico n. 42.

meccanismi trasparenti di verifica del conseguimento degli obiettivi per i quali ogni singola associazione era stata costituita o per i quali aveva percepito un finanziamento pubblico.

Dalle indagini giudiziarie emergevano inoltre episodi che disvelavano la capacità mimetica dei clan mafiosi che in alcuni casi erano riusciti ad accreditare presso associazioni antimafia soggetti appartenenti o vicini alle cosche, al fine di occultare i loro affari sotto il manto dell'apparente opposizione alla mafia o di allontanare le attenzioni investigative fruendo del "marchio" della lotta all'illegalità.

Ma le associazioni più strutturate hanno saputo attivare gli anticorpi necessari anche grazie allo stretto rapporto con le istituzioni, come ha riferito il presidente onorario del FAI, Tano Grasso: "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"[171].

Un ruolo paraistituzionale o, anche meglio, di supplenza che ha colmato un vuoto e al tempo stesso è servito come alibi civile per delegare all'antimafia la responsabilità di promuovere una forte cultura della legalità. Delega che, come si dirà più avanti, costituisce una responsabilità complessiva della comunità nazionale nell'approccio culturale riservato per lungo tempo alla questione della lotta ai poteri mafiosi.

L'antimafia come strumento di potere politico

I casi di infiltrazione criminale mettono in luce come l'antimafia possa essere considerata anche una variabile che le mafie hanno accettato e che provano a inquinare con modalità diverse a seconda dei contesti socio economici.

Attilio Bolzoni, ha ricordato i molti processi in cui imputati di associazione mafiosa gridavano "la mafia fa schifo! Quello slogan era una battuta che piaceva tanto anche ai mafiosi. Erano finiti i tempi in cui quella parola, 'mafia', a Palermo e in Sicilia non si pronunciava mai. Al contrario, gli uomini d'onore di cosa nostra esibivano pubblicamente la loro antimafiosità. Provavano già allora a infiltrarsi nelle associazioni antiracket, organizzavano convegni e a volte erano i primi a sponsorizzare manifestazioni contro cosa nostra…"[172]. Ma l'analisi di Bolzoni, costruita a partire dalle sue esperienze di inviato, è particolarmente severa sull'altro tema: l'antimafia come rete di potere, carriera, autolegittimazione, impunità sociale.

[171] Seduta del 3 luglio 2017, audizione di Tano Grasso, res. sten. n. 216.
[172] Seduta del 2 febbraio 2016, audizione di Attilio Bolzoni, giornalista, res. sten. n. 133.

La vicenda di Confindustria Sicilia appare in questo senso emblematica. Il "nuovo corso", inaugurato nel 2007 con la presidenza di Ivan Lo Bello, aveva rappresentato un momento di coraggiosa rottura con i vecchi assetti di potere che avevano portato ai vertici dell'associazione soggetti in affari con le organizzazioni mafiose. La lotta alla mafia diventava un tema qualificante e si declinava in un percorso impegnativo, con l'adozione di codici etici che consentissero la selezione degli operatori liberi da condizionamenti mafiosi e seriamente intenzionati a esercitare la loro impresa osservando le norme di legge e le regole del mercato, l'espulsione di tutti gli associati che mantenessero contatti con esponenti mafiosi, l'incentivazione delle denunce delle estorsioni e dei comportamenti illeciti, la collaborazione delle associazioni di categorie con le istituzioni per frapporre ostacoli ai tentativi di penetrazione mafiosa attraverso la stipula di protocolli, la costituzione di tavoli di coordinamento, la creazione di *black* e di *white list* che avrebbero agevolato i controlli sui soggetti da ammettere a finanziamenti o ai quali aggiudicare lavori pubblici.

La Commissione ha audito in più occasioni il vicepresidente nazionale di Confindustria Ivan Lo Bello e il presidente di Confindustria Sicilia (ora Sicindustria), nonché delegato nazionale per la legalità, Antonello Montante, per approfondire il ruolo svolto dall'associazione nella lotta alle mafie, sia sul piano nazionale che regionale.[173]

Quella stagione fu favorita anche da un ciclo positivo dell'economia locale, che vede sinergie importanti con Addiopizzo, Libero Futuro e l'antiracket di Tano Grasso e la collaborazione con la magistratura, ma che in realtà non riesce a incidere in maniera duratura sul ruolo di regolazione sociale che la mafia continua a svolgere nel sistema economico siciliano, come dimostrano i numerosi procedimenti penali che si susseguono a carico di imprenditori, alcuni dei quali rivestivano ruoli rilevanti nelle associazioni di categoria e si presentavano all'opinione pubblica come paladini della legalità.

L'accertamento dei fatti che riguardano le accuse ad Antonello Montante consentirà di chiarire meglio l'evoluzione del fenomeno. Si tratta infatti di capire se il cambio di passo nei rapporti anche economici con ambienti mafiosi possa essere stato funzionale a recidere legami pregressi (pur senza espressamente ammetterli) oppure possa essere stato funzionale a continuare ad approfittarne, occultandoli sotto la facciata dell'impegno antimafia. Oppure se questi legami siano stati prefigurati surrettiziamente o surrettiziamente utilizzati perché insorgessero attività investigative a carico di soggetti impegnati per la legalità e perché nel corso di queste investigazioni essi potessero essere screditati[174].

[173] Missione a Palermo del 3 marzo, 2014; Seduta del 5 giugno 2014, audizioni del dottor Ivanhoe Lo Bello e Antonello Montante; resoconto stenografico n. 38;

[174] In proposito si veda altresì quanto affermato dall'allora Procuratore nazionale antimafia, dott. Roberti, nella Relazione annuale 2014: "Nell'ultimo periodo, tuttavia, si assiste ad una crescente reazione delle organizzazioni mafiose e dei suoi poteri collegati (come ad esempio quello dei 'colletti bianchi') contro l'azione di contrasto alla

In entrambi gli scenari entra in gioco lo scambio deformante tra mafia e antimafia, con un processo che finisce per appannare la credibilità di tutto il campo dell'antimafia, anche chi si comporta in modo onesto e disinteressato.

La delegittimazione si produce anche quando l'antimafia viene considerata come "una risorsa della politica". E in Commissione sia nel corso dell'audizione di Maria Carmela Lanzetta, già Ministro degli affari regionali e delle autonomie[175], sia in occasione delle audizioni dell'avvocato Antonio Fiumefreddo, amministratore unico di Riscossione Sicilia[176], e di Giovanni Ardizzone, presidente dell'Assemblea regionale siciliana[177], è stato possibile misurare l'ambiguità di scelte e posizioni pubbliche che avevano cercato legittimazione sventolando le bandiere della legalità.

Sulle ambiguità che possono caratterizzare il rapporto tra istituzioni e associazioni antimafia, appare significativa la riflessione del vicepresidente di Confindustria Lo Bello, che ascoltato nelle sede dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, all'avvio dell'inchiesta, ha affermato: "L'altra questione – c'è un rischio reale su questo fronte – è che l'antimafia possa diventare potere (questo è un tema) e che lo possa diventare a prescindere anche dalla consapevolezza del potere. Questo è il quadro. In generale, ci può essere il potere in sé dell'associazione antimafia o il rapporto con il potere, che in larghissima parte riguarda fattori non negativi, ma che, secondo me, è un errore. Io credo da sempre nel ruolo della società. Nel nostro Paese manca il ruolo della società. Il ruolo della società deve avere una caratterizzazione molto diversa dal ruolo delle istituzioni, che hanno il potere nel senso nobile del termine"[178].

Una crisi culturale

Al di là delle singole vicende e dei diversi gradi di appropriazione indebita delle bandiere della legalità, e sempre evitando generalizzazioni, diverse sono le analisi sulla crisi di stanchezza e

---

criminalità organizzata, nonché contro l'opera di legalità posta in essere in questi anni dall'Associazione confindustriale di Caltanissetta e, in generale, da quella regionale. In definitiva, sembra che la reazione di cosa nostra, attuata su più piani, abbia come obiettivo quello di innalzare il livello di aggressione contro quel modello voluto anche da Confindustria Sicilia, che ha costituito, in questi ultimi anni, un elemento di forte discontinuità rispetto al passato", e del procuratore di Caltanissetta, che in data 16 settembre 2013 dichiara: "è in corso una campagna di delegittimazione della vera antimafia da parte di centri occulti chi fa antimafia con i fatti, come Confindustria, FAI e Addiopizzo, campagna di delegittimazione che potrebbe tradursi in attentati e azioni eclatanti".

[175] Seduta del 25 febbraio 2015, audizione di Carmela Lanzetta, già Ministro degli affari regionali e delle autonomie, resoconto stenografico n. 81.

[176] Seduta del 15 febbraio 2017, audizione di Antonio Fiumefreddo, amministratore unico di Riscossione Sicilia, resoconto stenografico n. 190.

[177] Seduta del 14 marzo 2017, audizione di Giovanni Ardizzone, presidente dell'Assemblea regionale siciliana, resoconto stenografico n. 195.

[178] Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 7 maggio 2015 (doc. 1726).

credibilità che ha investito l'antimafia e il cui spirito originario appare a molti dei suoi stessi protagonisti appannato.

Un spiegazione va cercata probabilmente nella difficoltà di leggere l'evoluzione del metodo mafioso e i nuovi fenomeni criminali. Ne ha parlato il prof. Lupo, secondo il quale il fronte dell'antimafia continua a pensare con le categorie del passato, come se avesse sempre di fronte la cosa nostra stragista ed eversiva "mentre la guerra è finita, quella mafia non c'è più… La guerra è finita non perché nel nostro Paese non ci sia più la criminalità organizzata e neanche perché siano venuti a mancare i composti della mafia, ovvero il contatto tra criminalità, cattiva politica e cattivo business… La guerra non c'è perché non ci sono i morti per le strade, il numero dei morti ammazzati in questo Paese è drasticamente diminuito, il Mezzogiorno sta nella media nazionale, in Sicilia si ammazza meno gente che in Lombardia… I delitti eccellenti non si vedono più, magistrati uccisi con esplosioni non ne abbiamo visti e Dio voglia che non ne vedremo".

L'antimafia con lo sguardo rivolto all'indietro, "come se niente fosse successo" perpetua l'identificazione manichea e ideologica tra antimafia e società civile, "favorisce un'aura di sacralità che non aiuta e induce a creare rendite di posizioni morali che con il realismo dei fatti e la politica hanno poco a che vedere, e soprattutto rinchiudono il dibattito in barriere infrangibili".[179]

Secondo lo storico siciliano, questa antimafia non avrebbe compreso che "La mafia non è più quella di allora, non è detto che quella di ora sia meno pericolosa ma di sicuro non si potrà combattere con lo stesso sistema, anche perché un movimento che si irrigidisce e tende a istituzionalizzarsi come tutte le strutture che istituzionalizzano a sua volta pone dei problemi". [180]

Un'antimafia sempre più preoccupata di avere riconoscimenti e potere e quindi "sempre pronta con la retorica a ricordare e a santificare i suoi eroi, ma soprattutto a non restare con le tasche vuote"[181], piuttosto che continuare ad essere una voce scomoda di denuncia civile, inquieta coscienza morale che interpella il Paese sul terreno della giustizia e delle libertà.

Le posizioni espresse dal professor Lupo e altri esponenti storici, che si sono fatti carico anche di un ritorno alle motivazioni originarie del movimento, individuano un limite culturale reale, che ha certamente influito sullo spaesamento critico di questi anni e sui ritardi dell'antimafia a comprendere che le mafie non sono un mondo a parte ma parte del nostro mondo. E se la crisi dell'antimafia è prima di tutto una crisi culturale, occorre anche sottolineare che le mancate verità sulla stagione delle stragi sono certamente uno dei fattori oggettivi che alimenta il ritardo culturale di una certa antimafia. Il bisogno di giustizia non può essere sommariamente liquidato come

[179] Seduta del 1° dicembre 2015, audizione prof. Salvatore Lupo, res. sten. n. 124.
[180] *Ibidem*.
[181] Seduta del 2 febbraio 2016, audizione di Attilio Bolzoni, giornalista, res. sten. n. 133

l'ossessione di pochi ma corrisponde a una necessità morale e politica di cui il Paese si deve far carico e al quale anche la Commissione ha cercato di corrispondere offrendo un proprio contributo.

Dalla delega a pochi alla responsabilità di tutti

Se la crisi di spaesamento è prima di tutto una crisi di cultura, è possibile rimotivare le ragioni dell'antimafia ripartendo e ripensando il ruolo positivo svolto dal movimento e in particolare dalle sue storiche associazioni. Un ruolo che è stato anche di supplenza nei confronti dello Stato e dei cittadini.

Il movimento civile e sociale dell'antimafia ha affrontato, nel bene e nel male, problemi e difficoltà che le istituzioni pubbliche non vedevano o non erano in grado di gestire, ha sostenuto le fragilità e la solitudine di molti territori, si è fatta carico della debolezza del valore della legalità per troppi italiani. Di fatto, l'impegno per la legalità è stato a lungo delegato alle associazioni antimafia sulle cui spalle sono state caricate troppe responsabilità che invece devono essere ripartite e condivise meglio.

Il rispetto della legalità non può essere delegato al professionismo di generose minoranze dell'antimafia. Professionalità, competenze e organizzazione sono indispensabili ma vanno messe al riparo dall'autoreferenzialità per diventare risorse di sistema e condivise, strumenti di una consapevolezza più diffusa e popolare. Nella lotta alle mafie c'è bisogno di tutti, come ha spesso ricordato il Presidente della Repubblica serve "una moltitudine di persone oneste, competenti, tenaci e di una dirigenza politica e amministrativa capace di compiere il proprio dovere". L'antimafia "è 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".

Anche la legalità, secondo don Ciotti, è "una bandiera che ci hanno rubato" che rischia di diventare "un idolo svuotato di significato", anche perché in molti hanno scelto una versione "malleabile e sostenibile"[182].

Costruire l'antimafia del futuro

Il bisogno di rilanciare le buone ragioni dell'antimafia e costruire il movimento del futuro è avvertito dagli stessi esponenti dell'associazionismo storico e non va lasciato cadere nel vuoto.

È però necessario adeguare la funzione stessa dell'antimafia, che deve passare dalla stagione della delega, in cui il movimento ha esercitato anche una sorta di monopolio, alla stagione della corresponsabilità, in cui la lotta alle mafie sia finalmente declinata in una dimensione corale e

[182] Seduta del 13 gennaio 2016, audizione di don Luigi Ciotti, resoconto stenografico n 129.

popolare e si esprima anche come una battaglia contro le tante forme di illegalità e violazioni delle regole.

In un tempo in cui il conflitto con i poteri mafiosi si è di fatto esteso a tutto il Paese e investe non solamente la fornitura di servizi illegali ma anche un'area crescente di legalità malleabile e sostenibile, anche il campo dell'antimafia deve allargare i propri confini, imparare a riconoscere le nuove forme dell'agire mafioso, affinare gli strumenti di analisi e contrasto.

In questa prospettiva si ritiene importante segnalare alcune contraddizioni che vanno affrontate per sviluppare una strategia più condivisa e più incisiva che faccia davvero terra bruciata intorno alle mafie.

Si tratta in primo luogo di superare quelli che potremmo definire i due registri repressivi.

I due registri repressivi

Si sente spesso sostenere che l'Italia dispone sul fronte della lotta alla mafia delle migliori leggi, delle migliori forze di polizia e della migliore magistratura. Non si tratta di una affermazione retorica, ma di una tesi che corrisponde a una realtà di fatto. Leggi d'avanguardia, nate anche per impulso di esponenti delle forze di polizia o della magistratura o sull'onda del loro sangue, costituiscono in effetti nel loro insieme uno straordinario patrimonio giuridico e operativo, in grado di svolgere oggi una funzione di battistrada per la comunità internazionale.

Si tratta di una strumentazione ricca, formatasi progressivamente, il cui cammino è stato accompagnato dalla elaborazione di una giurisprudenza sempre più affinata e incisiva, capace di dialettizzarsi con lo sviluppo delle conoscenze e con i mutamenti sociali.

Quel che altre polizie e magistrature non trovano nel proprio repertorio per combattere le organizzazioni mafiose è invece a disposizione delle strutture di contrasto del nostro Paese. Né si tratta solo di leggi. Perché la storia delle indagini internazionali illustra benissimo, sin dai tempi di Giovanni Falcone, la diversa qualità di abilità investigative e di conoscenze teoriche ed empiriche, l'intuito "sul campo" che il complessivo apparato antimafia nazionale è in grado di esprimere continuativamente, orientandosi con cognizione di causa anche nei tornanti più difficili.

Sono stati studiati con sempre maggiore attenzione i *modi operandi* delle organizzazioni, le loro distribuzioni sul territorio, le genealogie familiari, i campi di affari, le connessioni internazionali, le logiche di movimento. Sono state affinate e portate a livelli un tempo impensabili le tecniche di ricerca degli stessi latitanti. Si sono formate strutture specializzate di alto livello, dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo alle varie direzioni distrettuali, dalla Direzione investigativa antimafia alle strutture dedicate delle singole forze di polizia. I risultati di questa generale risorsa di contrasto sono sotto gli occhi di tutti, per numerosità, continuità e portata delle

operazioni eseguite. E anche per la numerosità delle condanne definitive a cui giungono i processi scaturiti da tali operazioni.

Tuttavia, in molte situazioni del Paese le organizzazioni criminali hanno potuto operare, insediarsi, diventare perfino potere palese senza subire le azioni preventive e repressive che ci si poteva aspettare alla luce del sistema repressivo così avanzato e specializzato. Basta pensare alla velocità impunita con cui è potuta montare la criminalità foggiana o garganica e alla conseguente percezione di impunità che ha generato sul territorio sfide temerarie per la sicurezza pubblica. O al caso di Brescello, poi sfociato nello scioglimento del comune, portato all'attenzione dell'opinione pubblica grazie all'inchiesta televisiva di un gruppo di studenti delle scuole superiori di Reggio Emilia, quando già il livello di guardia era stato abbondantemente e pubblicamente superato. O ancora, al lunghissimo periodo di incubazione (anche in quel caso: pubblica) della vicenda emblematica di Fondi. O alle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali nei comuni, soprattutto minori, della Lombardia. Non mancano purtroppo gli esempi di *laissez faire* da parte delle istituzioni, in apparente inconciliabilità con il felice quadro di apertura o allo scarso ricorso allo strumento delle interdittive antimafia da parte di molte prefetture centro-settentrionali o, ancora, alla differente modalità di contestazione e applicazione del reato di associazione di tipo mafioso nei confronti degli stessi gruppi di imputati tra autorità giudiziarie di aree diverse: come se lo stesso comportamento illegale commesso dalle stesse persone fosse diverso a seconda del territorio di consumazione del reato.

Di fatto è come se lo Stato italiano operasse contro la mafia usando due registri contrapposti. Da un lato c'è il registro delle strutture specializzate, il vero *law enforcement*, l'insieme di codici culturali e di comportamento in grado di portare alla vittoria contro i clan più potenti e aggressivi. Dall'altro c'è un registro che non costituisce un gradino preparatorio dell'intervento specialistico; su cui operino persone non altamente specializzate ma comunque dotate di orientamenti omogenei a quelli delle strutture e dei corpi dedicati. È il registro con cui purtroppo fanno pacificamente i conti ogni giorno i clan, sapendo di poter fare affidamento su una certa quota di distrazione, di quieto vivere, o di inconsapevolezza, quando non di connivenza o complicità. Fatto di comandi locali troppo esigui per intervenire, perché la geografia del potere mafioso non coincide con quella del potere ufficiale, che per decenni ha lasciato così sguarnite le capitali dei clan mafiosi, spesso piccoli paesi: Platì e San Luca, Rosarno (la massima densità di affiliati rispetto alla popolazione) e Limbadi, Volpiano e Buccinasco, San Giuseppe Jato e Casal di Principe, Fino Mornasco e Brescello, solo per fare alcuni nomi. Fatto di timori a esporsi personalmente ma anche, come dicono le inchieste, di buoni rapporti di convivenza; di riluttanza a intervenire direttamente ma anche a riferire ai comandi superiori; di minimizzazioni delle segnalazioni. A volte di totale incapacità di

misurare gli effetti della propria inerzia sui beni comuni della giustizia e della libertà dei cittadini che si ha il compito di proteggere. "Come fa un maresciallo dei Carabinieri a non sapere che cosa sia la mafia?", si chiedeva il generale dalla Chiesa nella celebre intervista del 1981 a Enzo Biagi, quasi a indicare un superiore bisogno di formazione, che non avrebbe potuto essere monopolio di strutture specializzate (allora peraltro inesistenti). Da un lato l'eccellenza, l'efficienza esemplare; dall'altro un lassismo capace anche di caricarsi di tinte autoritarie, ma quasi mai verso le organizzazioni mafiose. Da un lato gli eroi, anche sconosciuti; dall'altro lato gli impiegati dell'ordine pubblico.

Fenomeni analoghi si trovano nella conduzione della giustizia. Nella quale si rinvengono frequentemente fenomeni di sottovalutazione, di impreparazione a valutare, incapacità di riconoscere il fenomeno mafioso proprio perché non lo si è mai conosciuto. In cui, mentre giustamente si celebrano i nomi dei giudici amati da un intero popolo, si susseguono provvedimenti che seminano sconcerto non solo nell'opinione pubblica, ma anche tra gli esperti: disquisizioni su cosa si debba intendere "davvero" per mafia (e conseguenti assoluzioni o rinvii ai giudici di merito), con il risultato che si è dovuto attendere il 2017 per certificare in tribunale l'esistenza della mafia in Liguria. Provvedimenti di concessione degli arresti domiciliari a boss di notorio spessore criminale sulla base di apodittiche dichiarazioni di fine di pericolosità sociale oppure accettazione di perizie mediche o psichiatriche surreali, tanto da avere generato in merito una specifica letteratura scientifica.

La Commissione ha potuto raccogliere una significativa testimonianza sui cortocircuiti provocati dal doppio registro repressivo. Si tratta dell'aggressione subìta dal pubblico ministero Giovanni Musarò nel carcere di Viterbo da parte di Domenico Gallico, boss dell'omonima e potente cosca di Palmi pluricondannato all'ergastolo e detenuto al 41-*bis* dal 1990, nel corso di un interrogatorio richiesto dallo stesso detenuto, al momento imputato in un nuovo processo a Palmi. L'aggressione brutale si consumava nei primissimi minuti dell'incontro nonostante il magistrato avesse preventivamente allertato la direzione del carcere sulla pericolosità di Gallico e sulla conseguente necessità di predisporre adeguate misure di sicurezza. Misure che non furono adottate, con una grave sottovalutazione della caratura criminale del detenuto che, lasciato entrare solo e senza manette nella stanza del colloquio, si scagliò contro il magistrato colpendolo ripetutamente con violenza.[183]. Nei confronti di Gallico la procura di Viterbo si era limitata a ravvisare solo il reato di lesioni aggravate, senza rilevare l'aggravante mafiosa e trasmettere gli atti alla procura

[183] Seduta del 21 aprile 2015, audizione del sostituto procuratore della Repubblica di Roma, Giovanni Musarò, res. sten. n. 88.

distrettuale di Roma, cosa che è avvenuta solo successivamente e dopo gli approfondimenti e le sollecitazioni della Commissione[184].

E come tacere, risalendo nei gradini della sovranità statuale, del doppio registro della stessa produzione legislativa? Una produzione avanzata, pionieristica sulla mafia ma non sulla certezza della pena, la celerità dei processi o sui reati che fanno corona al fenomeno mafioso e lo alimentano organicamente, come quelli legati alla corruzione. Non sulle forme sanzionatorie nei confronti di chi, con la divisa o la toga addosso, fornisca informazioni di qualunque tipo agli uomini dei clan. Si pensa e si legifera come se la mafia fosse una forma di comune delinquenza, separabile quasi fisicamente dalle patologie del sistema.

La consapevolezza del doppio registro può rappresentare il punto di arrivo di un importante percorso di maturazione istituzionale e civile e il necessario punto di partenza per allestire una strategia finalmente organica e partecipata nel contrasto delle organizzazioni mafiose. Essa può essere infatti il motore di interrogativi e di scelte radicali, in grado di bruciare molti dei tradizionali punti di forza su cui i poteri mafiosi hanno potuto fare affidamento con ricadute su più livelli: dalla disposizione delle forze in campo, flessibilmente adeguata a quella dell'avversario, alla formazione di base e di motivazione etico-professionale di tutti coloro che sono chiamati a rappresentare lo Stato sul campo; dai livelli di specializzazione della magistratura giudicante, come questa Commissione non si è stancata di auspicare, alle condizioni organizzative necessarie a evitare l'assunzione di decisioni che suonino nominative e solitarie. E infine sulle potenzialità di vigilanza e monitoraggio centralizzati, dal censimento effettivo di tutti i reati al monitoraggio delle sentenze su processi di mafia, per territori e livelli di giurisdizione. Alla valutazione dei possibili effetti criminogeni di determinate scelte legislative. Si tratta in definitiva di avvicinarsi a quella logica "di sistema" che fa, essa sola, dello Stato non un "semplice" antagonista sul campo ma uno stratega quotidiano e coerente della lotta alla mafia. Ma occorre anche smascherare il paradosso di mafie più deboli che trovano nuova forza in una società che appare più mafiosa di un tempo e lavorare e restringere l'area della neutralità.

Una società più mafiosa?

Ciò che le mafie hanno perso per effetto dell'azione dello Stato e della società, viene loro restituito con gli interessi da altre porzioni di società. Non per attrazione ideologica, non per identificazione culturale ma per interesse. Perché la mafia, termine a questo punto da interpretare

[184] Seduta del 9 aprile 2015, audizione del procuratore della Repubblica di Viterbo, Alberto Pazienti, e del sostituto procuratore, Renzo Petroselli, res. sten. n. 86.

nel suo senso generale, benché "asciugata", offre denaro. Costruisce e getta i suoi ponti (a doppio senso) a partire dalle proprie disponibilità economiche. Moltiplica i suoi satelliti, compensando le perdite.

Non siamo difronte alla "società mafiosa" di una volta ma a una società compatibile, che offre generosamente le proprie compatibilità. Non cementata da una cultura omogenea, ma interconnessa dagli interessi. In definitiva si è formato intorno al mondo mafioso un cerchio concentrico che non è sua emanazione ma che lo attornia in autonomia intuendo e praticando i vantaggi che gli possono derivare da questa posizione contigua, alimentata e intessuta da relazioni di scambio. Un cerchio che ne dilata il grado di pervasività e ne moltiplica le capacità di successo operativo.

Volendo semplificare e anche un po' provocare, si potrebbe sostenere che se la mafia è più debole di una volta, la società è però più mafiosa di una volta. O meglio si è formata, soprattutto nelle aree di insediamento non tradizionale, una vasta area di funzioni prima inesistente interessata e addirittura compiaciuta a intrattenere proficue relazioni di scambio con esponenti mafiosi, come spesso testimoniano le intercettazioni telefoniche e ambientali. La prima ragione di questa trasformazione è evidentemente l'espansione territoriale delle mafie, con il connesso processo di accumulazione economica, che ne hanno fatto un attore più diffuso e più allettante. Ma vi è una ragione simmetrica non meno importante. Ed è il livello di corruzione della società italiana, dimostratosi più forte della repressione giudiziaria, tanto da avere saputo condizionare, nel tempo, la stessa efficacia di quest'ultima. La corruzione sistemica ha regalato forza alle organizzazioni mafiose, tanto da avere incoraggiato il convincimento, un po' azzardato in realtà, che la mafia odierna non abbia più bisogno di ricorrere ad alcuna forma di violenza perché in grado di piegare ogni volontà ostile con il puro impiego della corruzione. Il fatto è che laddove le decisioni pubbliche siano potenzialmente in vendita, chi ha più denaro se le compra. Ed è pure un fatto che a detenere oggi le maggiori liquidità siano di norma proprio le mafie. La corruzione è l'autostrada sulla quale le organizzazioni mafiose recuperano continuamente il terreno perduto trovando come provvidenziale alleato un diffuso spirito pubblico, costruito sulla centralità ideologica del denaro e del successo. Quello che possiamo definire il "campo mafioso" non è dunque oggi espressione di una mentalità, ma è il frutto dell'incontro tra due mentalità (od orientamenti di valore) tra loro compatibili.

Sarebbe però ancora limitato spiegare questa contraddizione esclusivamente attraverso la variabile della corruzione. Vi sono infatti ulteriori aspetti e dinamiche sociali che occorre richiamare. Non è certo poco influente, ad esempio, la riluttanza ad accettare il principio della trasparenza, tanto nel sistema privato quanto in quello pubblico. Anche importanti conquiste

normative sembrano spesso impotenti a vincere l'opacità delle procedure e le resistenze delle burocrazie che continuano a mettere a dura prova le capacità dei cittadini di fare valere i propri diritti, retrocedendo questi ultimi allo stato di "favori". Lo stesso può dirsi per il sistema di copertura delle irresponsabilità dei titolari di funzioni pubbliche, che scatta a circondare di omertà atti e comportamenti sanzionabili sotto più profili e in più sedi, soprattutto quando connessi con l'esercizio abusivo del potere di firma (perizie, collaudi, esami, eccetera).

A maggior ragione il sistema predispone le mentalità compatibili quando alleva e protegge il principio del diritto al segreto, con sconcertanti stravolgimenti del moderno diritto alla *privacy*. Questa Commissione è intervenuta con la dovuta chiarezza sulla questione con riferimento alla massoneria, istituto sociale in cui proprio il segreto ha svolto in più occasioni una funzione di raccordo oggettivo tra mondo legittimo e sfera illegale-criminale.

In definitiva il problema che si pone oggi, in sede legislativa ma non solo, è quello di impedire che le sconfitte subìte dalle organizzazioni mafiose vengano compensate dallo sviluppo del cerchio concentrico di cui si è parlato: e della rete di contiguità e di scambi di cui esso è portatore. Di scongiurare cioè il rischio che ogni riduzione della forza mafiosa si accompagni, grazie alle nuove compatibilità, a processi di riproduzione allargata.

Dal punto di vista strategico occorre comprendere che i processi in corso hanno ridotto, da una parte e dall'altra, gli atteggiamenti e i comportamenti di neutralità. Per un verso più società contro la mafia; per altro verso più società disposta ad allearsi proprio con la mafia. E meno zona grigia classicamente intesa. Si riducono quindi gli spazi intermedi, mentre sembrano avvicinarsi i due spazi coinvolti a favore di uno dei due contendenti (Stato e mafie). I due spazi si avvicinano e disegnano nuove modalità di incontro e di scontro.

Ridurre l'area della neutralità, chiudere i varchi alle mafie

Si è detto in precedenza, provocatoriamente, che la società italiana sta diventando "più mafiosa". Nel senso che si allargano le aree geografiche e sociali di interlocuzione e di capacità di attrazione degli interessi mafiosi; e che aumentano le ragioni di compatibilità dei costumi quotidiani con la prassi mafiosa. Si è anche sottolineato il paradosso che questo avvenga proprio mentre la mafia strettamente intesa è complessivamente più debole di prima.

E tuttavia se questa affermazione è vera occorre anche saperne trarre una conclusione fondamentale. Ovvero che va crescendo la società economicamente interessata o culturalmente disponibile a fare proprie le motivazioni e le spinte che contrastano il principio di legalità. La crescita della società illegale o che vive con fastidio ogni richiamo alla legalità costituisce senz'altro un problema fondamentale per la lotta contro la mafia. Perché circonda le organizzazioni criminali

di una provvidenziale cintura di salvataggio, ne allarga le ramificazioni sociali, regalando loro folte truppe di complemento disposte a combattere o delegittimare le tante possibili azioni di bonifica della vita economica, politica e istituzionale. Il fenomeno ha iniziato a manifestarsi visibilmente con l'ingresso della mafia nell'economia legale tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta. Ma ha espresso progressivamente il suo peso nella vicenda italiana, producendo effetti di rigetto (allora sorprendenti in ambienti lontani dalla mafia) verso i magistrati in prima fila contro cosa nostra o verso i movimenti antimafia giovanili che per la prima volta denotavano una propria forza e continuità.

Il tema è in definitiva semplice e preoccupante: gli ambienti che possono essere colpiti o danneggiati da strategie coerenti di contrasto alla criminalità mafiosa (che è poi il primo nemico della democrazia e delle leggi repubblicane) vanno in questo contesto ben al di là delle organizzazioni mafiose. Si pensi ai reati finanziari, societari, fiscali, corruttivi o concussivi, ambientali; si pensi alle false attestazioni professionali (collaudi, perizie, eccetera). La conseguenza è che la lotta contro la mafia sarà socialmente autorizzata, e non sempre pacificamente, solo se non toccherà il sistema delle nervature e delle riserve di forza di cui la mafia stessa dispone nell'organismo sociale che intende assoggettare. E che gli interessi corporati illegali faranno regolarmente sentire il loro peso attraverso adeguate campagne di opinione per proteggere quelle stesse nervature e riserve, a cui attingono in comune con la mafia. Né questi interessi e queste campagne mancheranno di cercare interpreti e rappresentanti in Parlamento e nelle istituzioni politiche. Si tratta di processi complessi, anche se storicamente ben leggibili. Che renderanno difficile riconoscere l'esatta matrice delle resistenze alla legalità. Dietro tali resistenze gli interessi mafiosi potranno ripararsi, e nel corso del conflitto più d'un osservatore imparziale potrà accusare gli schieramenti legalitari di coltivare sospetti inaccettabili verso ambienti per convenzione e convinzione inconciliabili con gli ambienti mafiosi.

Più di un'avvisaglia di questa intricata fenomenologia si è avuta d'altronde nella stessa produzione legislativa di determinati momenti storici. Una produzione incline ad autorizzare il contrasto diretto della mafia, in forza di quanto di irreversibile è pur accaduto nella storia nazionale. Ma ostile o diffidente verso il contrasto delle condotte direttamente funzionali allo sviluppo del capitale sociale mafioso. Ciò significa, però, precludersi la sconfitta del fenomeno mafioso.

Questo è quel che sta avvenendo su un versante sociale. Ma è importante notare che parallelamente si sta anche verificando, sul versante opposto, un poderoso allargamento del campo antimafioso, che questa Commissione ha certo potuto cogliere nel corso delle proprie audizioni. Le storie esemplari delle vittime, i traumi inflitti al senso di giustizia e di libertà di gran parte della società italiana, gli estesi e sempre più incisivi processi di sensibilizzazione civile, l'ingresso nella

contesa di sempre nuovi attori sociali, infatti, hanno esteso di molto anche le aree geografiche e sociali di interlocuzione e di capacità di attrazione degli ideali e delle motivazioni del movimento antimafia. Il quale anzi, secondo recenti ricerche, dimostra in alcune regioni del nord un livello di crescita perfino superiore a quello registrato in province a tradizionale insediamento mafioso. E coinvolge ormai stabilmente e sempre di più università e professioni e anche amministrazioni pubbliche un giorno distaccate, per non parlare della Chiesa Cattolica nelle sue massime espressioni. Se la produzione artistica di un Paese ne riflette gli orientamenti civili, la produzione cinematografica fiorita sul fenomeno mafioso, assolutamente incomparabile con quella disponibile alla fine del Novecento, spiega plasticamente quanto questo processo di allargamento speculare sia esteso e profondo. È naturalmente difficile stimare se sia più rilevante il primo o il secondo allargamento. Si può arguire, anche se solo sulla base di un intuito empirico, che in termini numerici sia maggiore (forse molto maggiore) l'allargamento del campo antimafioso e che però sul piano della forza economica e di strutturazione degli interessi sia più "pesante" il primo.

Sta di fatto che nulla è scritto sull'andamento di questa partita. Perché determinati valori hanno dimostrato nel tempo una forza di orientamento pratico inaspettata, pur se dovendo passare per prezzi molto alti.

Quel che a questo punto si deve però cogliere, perché straordinariamente ricco di implicazioni culturali, civili, politiche, è che la grande area di neutralità che circondava mezzo secolo fa il fenomeno mafioso, perché lontano, folclorico, arcaico, si è straordinariamente ridotta e sempre di più si restringerà, disegnando il conflitto sulla legalità come uno dei principali conflitti interni alla società italiana. Esso prenderà forme diverse, si vestirà, spontaneamente o per forza di cose, con fogge differenti, ma agirà dentro il corpo sociale e verosimilmente, e con tutte le mediazioni del caso, anche dentro i livelli istituzionali. La legalità: non più principio che lo Stato e la comunità rivendicano a propria difesa nei confronti dei fuorilegge, ma asse di divisione, criterio di classificazione/elaborazione di scelte e di linguaggi su un campo più vasto, in grado di attraversare la società "legale". Rispetto alla precarietà riconosciuta dei costumi civili degli italiani (che però è *humus* di questo scenario) il salto di qualità appare evidente.

4.2 L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE MAFIE E DELL'ANTIMAFIA

L'articolo 1, lettera e), della legge istitutiva assegna alla Commissione il compito di accertare quali siano i processi di internazionalizzazione e cooperazione delle associazioni mafiose con altre organizzazioni criminali, al fine di gestire nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, nonché di quelle attività dirette alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali. In tale contesto, il legislatore (articolo 1, lettera d) ha altresì richiesto alla Commissione di formulare proposte per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato 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" al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi internazionali[185].

Questi compiti impegnativi hanno indotto la Commissione, quasi immediatamente dopo il proprio insediamento, a sviluppare una specifica attività conoscitiva in vista del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, anche attraverso la costituzione di un comitato *ad hoc* coordinato dall'onorevole Laura Garavini e, successivamente, ad approfondire la conoscenza dei processi di internazionalizzazione delle mafie e delle politiche di contrasto al fenomeno svolgendo una serie di missioni e visite di studio all'estero.

L'obiettivo è stato duplice. Da un lato, stimolare la diffusione di adeguati strumenti normativi, dall'altro, promuovere la cultura antimafia anche al di fuori dei confini nazionali e dell'Unione europea. Forte del patrimonio conoscitivo accumulato dal nostro Paese in anni di lunga e dolorosa esperienza nella lotta alle mafie, la Commissione si è fatta dunque portavoce, a livello europeo e non solo, dei rischi indotti dall'espansione del crimine organizzato nella convinzione che solo una migliore consapevolezza di tali rischi può costituire una potente leva per incrementare i processi di cooperazione tra gli Stati.

La Commissione si è fatta dunque promotrice di quella diplomazia dell'antimafia necessaria per offrire adeguata spinta politica e impulso alle iniziative nazionali, europee e internazionali, che si pongono il fine di fronteggiare i processi di globalizzazione delle organizzazioni criminali. Se le mafie si internazionalizzano, a maggior ragione anche l'antimafia deve uscire dal proprio recinto e internazionalizzarsi.

[185] Legge 19 luglio 2013, n. 87 recante "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere".

La Commissione è, infatti, consapevole che l'antimafia del nuovo millennio debba avere un orizzonte di osservazione ed azione più ampio rispetto al passato, che valichi i confini geografici, perché solo in tal modo è possibile cogliere le ragioni profonde della capacità delle mafie di proiettare la loro azione al di fuori dei contesti territoriali di origine, del modo in cui esse traggono vantaggio dalla globalizzazione dei mercati leciti e illeciti e dalla finanziarizzazione dell'economia.

Internazionalizzare l'antimafia significa, innanzitutto, guardare all'Europa come parte integrante delle politiche nazionali di prevenzione e contrasto ai poteri mafiosi.

E', in primo luogo, necessario accorciare le distanze che ancora separano il nostro Paese dagli altri Stati membri nelle politiche antimafia. E' necessario stimolare le istituzioni dell'Unione a fare di più e a fare meglio nella lotta alla mafia, ma è altresì indispensabile uno sforzo anche da parte del nostro Paese nell'andare incontro all'Unione, rendendo più "europea" la nostra legislazione antimafia senza con questo sminuirne l'efficacia.

Occorre, poi, tener conto che a livello europeo, nonostante una certa di diffusione tra i cittadini dell'Unione di un senso di diffidenza e di scetticismo verso le istituzioni comunitarie, si assiste tuttavia ad una domanda crescente di sicurezza di fronte a minacce che appaiono sempre più complesse e che minano la libertà delle istituzioni democratiche. Tale domanda di sicurezza, che non può essere totalmente soddisfatta in autonomia dai singoli Paesi per le sempre più accentuate connotazioni internazionali che caratterizzano la criminalità di ogni forma, si scontra però con la naturale gelosia degli interessi nazionali di ciascuno di essi, pronti come sono a salvaguardare l'autonomia delle proprie politiche in materia penale e di pubblica sicurezza e a difendere i propri interessi economici immediati che potrebbero essere incisi dai costi, diretti e indiretti, da sostenere per un'azione più robusta di prevenzione e contrasto.

In questo la Commissione deve continuare nello sforzo di sensibilizzare i *partner* europei che occorre investire insieme nella sicurezza dei cittadini, e la lotta alle mafie, sempre più internazionalizzate, fa parte del nucleo essenziale di tale obiettivo.

Proprio in quest'ottica si pongono le missioni che la Commissione ha compiuto a Bruxelles presso il Parlamento europeo - Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) il 3 dicembre 2014 e il 16 marzo 2016.

Nel corso della prima delle due missioni, durante la quale vi è stato anche un incontro con il presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, la Commissione ha illustrato i contenuti della propria relazione sulla "lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea", approvata da questo organismo d'inchiesta nel giugno 2014 e poi fatta propria dapprima dal Senato[186] - con

[186] Doc. XXIII, n. 2. Relazione sul Semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale, approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014.

l'approvazione all'unanimità di una risoluzione[187] trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea – e poi anche dalla Camera dei deputati[188].

Alle istituzioni europee è stato preliminarmente ricordato che l'Italia è un Paese che suo malgrado ha imparato a conoscere bene la mafia e che dunque, oltre ad essere il Paese in cui la mafia e le altre associazioni criminali similari hanno avuto origine, è anche e soprattutto il Paese dell'antimafia, cioè la Nazione che prima e più delle altre ha saputo – e dovuto – dotarsi di efficaci strumenti di contrasto, raffinandoli nel tempo per poter prevenire e combattere tale forma criminale, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione e dalla Carta europea dei diritti dell'uomo, e aggiornando continuamente le proprie "armi legali" per adeguarle all'evoluzione del fenomeno criminale.

Proprio al fine di rendere sempre aggiornati gli strumenti di lotta e verificare lo stato attuale delle politiche di contrasto a livello europeo della criminalità organizzata italiana e straniera, era stata condotta un'inchiesta specifica sull'internazionalizzazione delle mafie le cui risultanze rafforzavano l'opinione della Commissione che la lotta ai sodalizi criminali, anche di tipo mafioso, del Ventunesimo secolo non fosse materia da lasciare all'iniziativa, alla responsabilità e agli strumenti di un singolo Paese, ma che, al contrario, fosse proprio l'ambito elettivo in cui rendere operativo un effettivo spazio giudiziario europeo, ed anzi, creare in questo alveo, uno "spazio giuridico antimafia a livello europeo" così come del resto auspicato dalla legge istitutiva della Commissione antimafia. Del resto le mafie, come aveva a suo tempo riconosciuto lo stesso Parlamento europeo[189], hanno un impatto sempre più oneroso sull'economia europea e mondiale, con ripercussioni significative sulle entrate fiscali degli Stati membri e dell'Unione e con un costo annuo per le imprese stimato a oltre 670 miliardi di euro, dimensioni indicative della straordinaria ampiezza della "ricchezza negativa" che circola nelle nostre economie.

La Commissione ha, poi, condiviso con il Parlamento europeo la necessità che maturi e si diffonda una sensibilità e una cultura antimafia europea, non solo nelle aree e nei Paesi in cui vi sono insediamenti criminali stabilmente esistenti, ma anche e soprattutto nei Paesi di espansione. E' stata infatti espressa la preoccupazione da parte italiana sul rischio che su più vasta scala possa accadere quanto già verificatosi nel nostro Paese, dove fino a non molti anni fa non mancava, anche nelle istituzioni, chi escludeva perentoriamente la presenza delle mafie nelle regioni del Nord Italia, facendo passare l'idea che fosse solo una questione secondaria o semplicemente locale.

[187] Risoluzione (6-00075) n. 1 approvata dal Senato il 29 ottobre 2014.
[188] Risoluzione (6-00099) approvata dalla Camera dei deputati l'11 dicembre 2014.
[189] Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2017(INI) del 23 ottobre 2013, pag. 6, lett. c).

Proprio al fine di mantenere elevata l'attenzione dell'Europa sul tema delle mafie, la Commissione, così come riportato nella relazione sul semestre di presidenza, ha auspicato l'adozione da parte delle istituzioni europee di una serie di iniziative ed azioni, tra cui la ricostituzione nel Parlamento europeo della Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) il cui mandato era spirato il 30 settembre 2013 o che, in alternativa, fossero avviate analoghe iniziative di *follow up* del pregevole lavoro svolto dalla CRIM, ed in particolare, a dare avvio ad un «piano d'azione europeo contro la criminalità organizzata e i sistemi criminali».

E' stato, inoltre, segnalato ai parlamentari europei come la Commissione antimafia fosse pienamente consapevole del fatto che l'Europa si era già dotata di talune normative molto importanti nel contrasto alla criminalità organizzata e che all'epoca dell'incontro non erano state ancora recepite nel nostro ordinamento. Al riguardo è stato assicurato che, così come indicato nella citata relazione approvata dalla Commissione, era stato richiesto al Governo e al Parlamento italiano di porre tempestivo rimedio a tali ritardi. L'appello della Commissione aveva già trovato alcuni riscontri confortanti, quali l'inserimento nella legge di delegazione europea delle norme per il recepimento della decisione quadro sull'applicazione del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca[190], della direttiva sull'armonizzazione delle procedure di confisca dei proventi da reato nell'Unione europea e che, a breve, lo stesso sarebbe stato fatto con riguardo alla direttiva sull'ordine europeo d'indagine penale (direttiva 2014/41/UE del 3 aprile 2014) di recente emanazione[191]. La Commissione, si aggiungeva, avrebbe attentamente vigilato affinché anche le altre norme di derivazione comunitaria trovassero rapido recepimento e, in primo luogo, la decisione quadro sulle squadre investigative comuni[192], dove il nostro Paese rispetto ad altri Paesi europei accusava un notevole ritardo nell'attuazione. Sebbene fosse già possibile in Italia, pur in assenza di tali norme, costituire squadre investigative comuni sulla base di accordi bilaterali (quali quelli sottoscritti dall'Italia con la Spagna, la Svizzera e l'Albania), la Commissione antimafia tuttavia segnalava che tale soluzione parziale al problema non poteva soddisfare i nostri inquirenti.

Sono state, infine, illustrate le misure che la Commissione, ad esito del proprio lavoro d'inchiesta sull'internazionalità delle mafie, riteneva necessario sottoporre all'attenzione dei colegislatori europei per il rafforzamento della cooperazione operativa e giudiziaria nella lotta alla mafia, ed in particolare:

[190] Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.
[191] Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo d'indagine penale.
[192] Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

- procedere celermente alla costituzione della Procura europea (EPPO), auspicando la massima estensione possibile della sua giurisdizione a tutti i reati di natura transnazionale e che diventi in tempi ragionevoli una vera procura europea antimafia in grado di svolgere un ruolo centrale di raccordo giudiziario a livello comunitario di tutte le indagini sui fenomeni mafiosi esistenti nei diversi Stati membri;

- promuovere l'emanazione di una nuova direttiva in materia di congelamento e confisca che superi i limiti previsti dalla direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014[193] applicabile alle ipotesi di confisca estesa, ai provvedimenti di confisca in conseguenza di una condanna penale, nonché, al di fuori delle ipotesi di condanna, nei soli casi in cui il soggetto è ammalato o si è dato alla fuga; la nuova norma dovrebbe, in sostanza, assicurare il reciproco riconoscimento di tutti i provvedimenti di confisca in assenza di condanna penale, in modo da consentire ovunque in Europa l'applicazione e l'esecuzione delle procedure italiane di prevenzione patrimoniale antimafia;

- sensibilizzare la Commissione europea affinché avvii i passi necessari per l'elaborazione di una proposta legislativa che, superando le criticità emerse dall'applicazione della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008[194], stabilisca una nuova e più soddisfacente definizione giuridica di criminalità organizzata e preveda il reato di associazione mafiosa;

- invitare la Commissione europea a presentare rapidamente, e comunque prima dell'emanazione della nuova direttiva antiriciclaggio (cosiddetta «quarta direttiva»), una proposta di armonizzazione del diritto penale in materia di riciclaggio, e a fornire in essa una definizione condivisa della fattispecie di autoriciclaggio, al fine di evitare il rischio che nell'Unione siano concesse aree di impunità per gli appartenenti alle organizzazioni criminali, ivi comprese quelle mafiose, che concorrano nel reato presupposto e che traggano vantaggio dalle difformità esistenti dalle legislazioni nazionali;

- avviare a soluzione i molti problemi legati alle intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali in ambito europeo, anche attraverso l'approvazione della proposta di direttiva sull'ordine europeo d'indagine (OEI), in modo da snellire le procedure di assistenza giudiziaria ed accrescere le potenzialità investigative in settori, come il contrasto alla criminalità organizzata, nei quali la tempestività di intervento è fondamentale;

- prevedere l'adozione a livello europeo di misure armonizzate, o comunque concertate, al fine di evitare la penetrazione o l'infiltrazione della criminalità organizzata nei settori economici a rischio più elevato e, in particolare, nel settore del gioco d'azzardo a distanza, in particolare delle

[193] Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.
[194] Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

scommesse telematiche, dei video-poker e dei casinò *on line*, al fine di assicurare che siano previsti i necessari requisiti di onorabilità e di professionalità per tutti gli operatori della filiera del gioco, assicurare lo scambio di informazioni e di intelligence sulle ipotesi di violazione, individuare comportamenti anomali o sospetti, consentire la piena tracciabilità delle operazioni e l'identificazione dei soggetti che partecipano a giochi a distanza al di sopra di una soglia stabilita.

Per le altre misure sottoposte all'attenzione delle istituzioni europee si fa rinvio alla più volte citata relazione della Commissione sul Semestre di presidenza italiana dell'Unione europea[195].

L'opera di sensibilizzazione nei confronti dei partner europei è continuata nel successivo incontro della Commissione antimafia con la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo tenuti a Bruxelles il 16 marzo 2016.

In tale circostanza, la presidente Bindi, oltre ad aggiornare i colleghi parlamentari europei sullo sviluppo dell'inchiesta della Commissione sull'evoluzione in atto delle mafie e dei loro processi di internazionalizzazione, ha illustrato le linee evolutive delle principali organizzazioni criminali presenti in Italia ed aventi proiezioni nel resto d'Europa.

Con riferimento alla 'ndrangheta calabrese, ormai *leader* del traffico mondiale di cocaina, gli ingenti proventi ottenuti dal narcotraffico sono reinvestiti all'estero principalmente nel settore del turismo, della ristorazione, degli investimenti immobiliari. E' stato pure registrato un significativo dinamismo anche in altri settori commerciali, come ad esempio in Olanda nel mercato dei fiori.

Le proiezioni estere della camorra si confermano sempre più frequenti e operative, soprattutto in alcuni Paesi europei (Spagna, Germania, Francia, Olanda) ritenuti veri e propri crocevia del narcotraffico. Nei Paesi dell'est europeo gli interessi e la presenza dei camorristi sono orientati al contrabbando di sigarette, allo sfruttamento della prostituzione e agli investimenti di denaro sporco nel settore immobiliare e nelle attività commerciali.

Anche per l'organizzazione mafiosa siciliana cosa nostra vi sono segnali di un suo ritorno al *business* internazionale del traffico di stupefacenti, in particolare della cocaina, allacciando così nuovi rapporti diretti con le organizzazioni del Sud e del Nord America.

Quanto al narcotraffico, contrariamente al passato, le organizzazioni criminali più ricche e agguerrite non sono quelle che, operando fuori dai nostri confini, controllano i luoghi di produzione della droga, ma quelle che in Europa - per forza militare e per le relazioni coltivate nel mondo bancario e finanziario - sono in grado di incrociare e connettere l'offerta e la domanda e di gestire e riciclare gli ingenti flussi finanziari provenienti dal narcotraffico. Si tratta di organizzazioni criminali che se, da un lato, in base all'origine etnica possiamo continuare a definire mafie italiane

[195] Doc. XXIII, n. 2. Relazione sul Semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale, approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014.

(cosa nostra, ‘ndrangheta, camorra) o di altra nazionalità (mafia albanese, turca e bulgara), dall’altro, dovremmo più correttamente chiamare “mafie europee”, perché operano nel cuore dell’Europa, hanno qui i loro centri decisionali e traggono indebito beneficio proprio dalle libertà garantite dai Trattati.

Un altro fenomeno che desta preoccupazione per la sua consolidata globalizzazione è quello della contraffazione di merci e prodotti agro-alimentari che ha raggiunto negli ultimi anni livelli quantitativi e qualitativi impressionanti tali da stravolgere le regole del libero mercato. La contraffazione è ormai una vera e propria impresa altamente organizzata, con un mercato di riferimento, una rete produttiva e distributiva internazionale. E’ un fenomeno che ha invaso ogni settore commerciale, sino a investire anche i prodotti agroalimentari, con ricadute gravissime sulla salute dei consumatori.

Sono sempre più frequenti le indagini sulla commercializzazione di beni contraffatti che conducono a filiere illegali dislocate in diversi Stati membri e anche fuori dell’Unione. Secondo il Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo, all’aumento dei controlli in uno Stato membro, come ad esempio in Italia negli ultimi anni, corrisponde una diminuzione dei traffici che interessano quel Paese che però si dirottano verso altri Stati meno sensibili o efficaci nel contrasto alla contraffazione. E’ urgente un’adeguata opera di sensibilizzazione, affinché sia correttamente percepita ovunque in Europa la gravità di questo mercato dell’illecito. Occorre mettere a punto un’azione comune e coordinata tra i Paesi dell’Unione per l’allineamento e il rafforzamento delle normative, anche di carattere penale.

La disponibilità di notevoli risorse finanziarie illecite ha permesso alle mafie e alle organizzazioni criminali più evolute di fare sempre meno ricorso alla violenza e alla intimidazione. Questo aspetto ha comportato un mutamento dell’agire delle mafie più evolute. Le mafie sparano di meno non perché siano meno presenti nelle nostre società, ma perché, consapevoli della propria “riserva di violenza nel patrimonio associativo”, sono in grado di raggiungere i medesimi fini illeciti con la forza del denaro e con il consenso che il denaro riesce a coagulare: col denaro si corrompe il funzionario pubblico prima ancora che sia necessario minacciarlo; con il denaro si comprano le imprese, le prestazioni dei professionisti e quant’altro è necessario per un determinato progetto criminale.

La Commissione, infine, facendo propri gli allarmi segnalati dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ha condiviso con il Parlamento europeo la preoccupazione di una possibile pericolosa saldatura tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale. Le rotte del narcotraffico coincidono per la quasi totalità con i canali e le rotte scelte dalle organizzazioni criminali transnazionali attive nella tratta di esseri umani. Le statistiche più recenti registrano nel

triennio 2010-2012 oltre 30 mila vittime e 3.786 condanne negli Stati membri dell'Unione. Peraltro, in questo periodo di dolorosi conflitti sullo scenario geopolitico e di forti crisi economiche in diverse parti del pianeta, è necessario tener conto di come la sfida delle migrazioni di massa nel Mediterraneo e nei Balcani possa trasformarsi in nuove opportunità di affari per la criminalità organizzata e le reti del terrorismo. E' stato, infatti, osservato che le organizzazioni di tipo mafioso in grado di operare su scala transnazionale interagiscono, in alleanza o in competizione, con altre organizzazioni criminali, non escluse le reti del terrorismo internazionale. L'intreccio di affari illeciti tra mafia e terrorismo si snoda soprattutto nel settore del contrabbando di merci e nel traffico di armi.

In conclusione, la presidente Bindi oltre a ribadire l'impegno dell'Italia a continuare a colmare il *gap* nel recepimento della normativa europea più sopra richiamata e a rinnovare l'invito al Parlamento europeo a tener conto delle proposte illustrate nel corso del precedente incontro di Bruxelles, ha espresso apprezzamento per un documento di lavoro su criminalità e corruzione, predisposto dalla parlamentare europea Ferrara[196], in cui sono presenti contenuti convergenti con la posizione della Commissione antimafia e, in particolare, nella parte in cui viene sottolineata l'assenza in Europa di una sufficiente consapevolezza dei fenomeni associativi.

Al termine della XVII legislatura, la Commissione è in grado di tirare le somme e fare un primo bilancio sugli esiti di questa diplomazia dell'antimafia condotta nei confronti delle istituzioni europee.

In primo luogo, la Commissione ha chiesto all'Europa di procedere con urgenza all'istituzione della Procura europea (EPPO) e di attribuirgli competenza, in una prospettiva di breve periodo, anche nella lotta alle associazioni mafiose.

Al riguardo, vi è da dire che, dopo circa quattro anni di negoziati, il 12 ottobre 2017 il Consiglio dei ministri della giustizia dell'Unione ha formalmente adottato il regolamento che istituisce la Procura europea197. All'iniziativa prendono parte venti Stati membri inclusa l'Italia. Rimangono fuori dell'iniziativa oltre alla Danimarca, al Regno Unito e all'Irlanda, anche paesi come Malta, Olanda, Polonia, Svezia e Ungheria.

Quanto alle competenze, l'EPPO potrà indagare e perseguire esclusivamente gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti e secondo le regole processuali di questi ultimi. L'ambito oggettivo di azione coincide, pertanto, con quello definito dalla nuova direttiva sulla protezione degli interessi

[196] Relazione Ferrara adottata dalla commissione LIBE il 7 ottobre 2016.
[197] Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della procura europea («EPPO»), GUUE L 283/1 del 31 ottobre 2017.

finanziari dell'Unione ("la direttiva PIF")[198]. Comprenderà, pertanto, non solo i reati lesivi di tali interessi, tanto sul versante delle entrate come su quello delle uscite, ma anche le condotte di corruzione attiva e passiva e di appropriazione indebita che ledano gli interessi finanziari dell'Unione, nonché quelle di partecipazione ad un'organizzazione criminale[199] quando l'attività di questa sia incentrata sulla commissione dei "reati PIF". Inoltre, a titolo di competenza cosiddetta "ancillare", l'EPPO potrà inoltre procedere nei confronti di qualsiasi altro reato "indissolubilmente legato" ad un reato PIF, sia pur solo a determinate condizioni individuate dal regolamento, in particolare per ciò che riguarda la maggior gravità del reato PIF rispetto a quello connesso.

Quanto alla struttura, è stato privilegiato il modello collegiale - in luogo di quello originariamente proposto di tipo verticistico - cioè articolato su di un livello centrale, diretto dal Procuratore capo europeo, con la previsione di un procuratore europeo per Stato partecipante, nonché di un numero, allo stato non determinato, di "camere permanenti" composte degli stessi procuratori europei. I procuratori europei delegati (PED), che dovranno essere almeno uno per Stato partecipante, fanno integralmente parte dell'EPPO, ma potranno anche continuare ad esercitare le proprie funzioni di procuratori nazionali. Si aggiunge che nel corso dell'intero negoziato si è assistito ad un progressivo spostamento del centro decisionale dell'EPPO verso la dimensione nazionale per far sì che, all'interno del Collegio, ciascun procuratore europeo sovrintenda, in linea di massima, ai soli casi che riguardano il proprio Stato di provenienza e diriga i "propri" PED, in dialogo costante con gli stessi. In sintesi, il nuovo ufficio di procura è sì europeo ma con un baricentro molto, forse troppo, nazionale. Del resto, anche le regole previste per il riparto della competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali sembrerebbero, ad avviso di alcuni attenti osservatori, pure queste troppo sbilanciate verso i singoli Stati membri. Infatti, in caso di eventuali conflitti positivi di competenza -dove sia la Procura europea che quella nazionale si dichiarano competenti a procedere- è previsto che a decidere, in ultima istanza, siano sempre le autorità giudiziarie degli Stati membri, il che rischia in molti casi di vedere l'EPPO soccombente[200].

Pur con i limiti sopra accennati, la tanto attesa istituzione dell'EPPO si avvia dunque ad essere una realtà. E' un primo passo decisivo verso l'auspicio formulato da questa Commissione di giungere anche a livello europeo ad un coordinamento giudiziario dell'azione penale antimafia.

Anche con riguardo alla prospettiva di una nuova direttiva che valorizzi le misure di prevenzione patrimoniali antimafia, si registrano importanti passi in avanti.

[198] Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.
[199] Di cui alla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.
[200] Cfr. I Comitato, seduta del 31 marzo 2014, audizione di Lorenzo Salazar.

Il 12 gennaio 2018, la Commissione LIBE del Parlamento europeo ha approvato la relazione sulla proposta di regolamento relativo al riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca dando così il via ai negoziati inter-istituzionali sul testo di legge[201]. La proposta mira a sostituire i vigenti strumenti di reciproco riconoscimento dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio e delle decisioni di confisca, rivelatisi di scarsa utilità ed efficacia, con un nuovo strumento, direttamente applicabile negli Stati membri in quanto sarà emanato sotto forma di regolamento, che estende il reciproco riconoscimento a tutti i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi "nell'ambito di un procedimento penale", tra cui i provvedimenti di confisca estesa, di confisca nei confronti di terzi e di confisca non basata sulla condanna[202]. Sebbene si tratti di un notevole passo in avanti, l'espressione "nell'ambito di un procedimento penale" continuerebbe tuttavia ad escludere dal reciproco riconoscimento le misure di prevenzione patrimoniali previste dal codice antimafia. Grazie anche ai negoziati condotti nell'ambito del Consiglio su sollecitazione della delegazione italiana, nel testo approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo, l'espressione "nell'ambito di un procedimento penale" è stata sostituita dalla locuzione "nell'ambito di una azione penale", atteso che i provvedimenti antimafia pur non assunti nel corso di procedimenti penali sono tuttavia "chiaramente collegati ad attività criminosa"[203].

Sarà quanto mai necessario che la Commissione antimafia anche nella prossima legislatura segua con particolare attenzione l'*iter* di approvazione del nuovo regolamento europeo sulle

[201] Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Documento di seduta. Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca. A8 – 0001/2018 del 12 gennaio 2018.

[202] Commissione europea. Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca. COM(2016)819 final del 21.12.2016.

[203] Consiglio dell'Unione europea, doc. 12685/17 del 2 ottobre 2017: "(…) dalle discussioni in sede di Gruppo è emerso che alcuni Stati membri, in particolar modo l'Italia, sembrano disporre di sistemi di confisca che, sebbene chiaramente collegati ad attività criminose, non sono condotti nel corso di procedimenti penali. Sin dall'inizio delle discussioni la delegazione italiana, sostenuta da altre delegazioni, ha rilevato che la formulazione proposta per quanto concerne l'ambito di applicazione del regolamento, quale definito all'articolo 1, paragrafo 1, con l'utilizzo dell'espressione "procedimento penale", comporta un problema, dal momento che ne risulterebbe escluso il sistema applicato dall'Italia della cosiddetta "confisca di prevenzione". L'Italia ha precisato che in base a tale sistema i provvedimenti di confisca sono emessi da un giudice penale nell'ambito di procedimenti che non mirano a condannare la persona per aver commesso un reato specifico ma sono basati su fatti comprovati che dimostrano che i beni derivano da attività criminose, tenendo conto nel contempo delle precedenti condotte criminose della persona. Si tratta di un sistema "di prevenzione" nel senso che i provvedimenti di confisca emessi nell'ambito di questo sistema mirano a prevenire il riutilizzo di beni che si è dimostrato essere proventi di attività criminose commesse in precedenza. Secondo l'Italia, il suo sistema di confisca non rientrerebbe, almeno non per intero, nella nozione di "procedimento penale" attualmente utilizzata nella proposta di regolamento. Tuttavia l'Italia ha suggerito di utilizzare il concetto di cui all'articolo 82, paragrafo 1, del TFUE facendo riferimento all'"azione penale". Questo consentirebbe di includere il suo sistema di confisca di prevenzione, mentre sarebbero esclusi in modo esplicito i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi nel quadro di procedimenti civili e amministrativi. L'Italia ha confermato che i diritti fondamentali e le salvaguardie procedurali analoghe a quelle previste nei procedimenti penali, in particolare dalle sei direttive sui diritti procedurali, sono adeguatamente rispettati, e che i provvedimenti di confisca emessi nell'ambito nel suo sistema di confisca di prevenzione presentano un chiaro legame con le attività criminose e rientrano pertanto, in linea di principio, nel quadro dell'azione penale."

confische, con l'auspicio che finalmente le misure di prevenzioni patrimoniali irrogate ai mafiosi possano estendersi su tutti i beni e le ricchezze ovunque occultate negli Stati membri dell'Unione.

Nessuna sostanziale novità, invece, si registra sul piano europeo per una nuova più efficace definizione di "organizzazione criminale" che tenga peraltro conto degli elementi qualificativi e strutturali delle associazioni mafiose.

In merito si ricorda che già nel 2011 e nel 2013 il Parlamento europeo ha esortato la Commissione europea a presentare una proposta legislativa di riforma del reato di partecipazione a un'organizzazione criminale transnazionale in modo da considerare anche le specificità delle associazioni mafiose[204]. Più di recente, anche la già menzionata relazione della relatrice Ferrara approvata dal Parlamento europeo nel 2016 ha invocato una tale riforma[205].

In generale, può dunque dirsi che sul piano strettamente normativo l'Unione europea sta lentamente accorciando le distanze che la separano dall'impianto giuridico antimafia italiano.

Questa lentezza sconta il vero problema, che si pone a monte delle scelte normative, relativo a una ancora non sufficiente presa di consapevolezza da parte della politica dell'Unione europea e di molti suoi Stati membri, sul rischio posto dalle mafie al di fuori dei confini italiani. La Commissione, nel corso delle sue missioni di studio all'estero (i cui esiti sono riportati nell'allegato 4) ha avuto modo di verificare direttamente quale sia il livello di percezione dei parlamentari, degli esponenti di governo e delle autorità giudiziarie e investigative dei Paesi visitati. La valutazione complessiva è che si è ancora ben lontani dall'obiettivo della costruzione di una salda antimafia europea e, ancor più, di una antimafia internazionale. La presenza concreta della Commissione con le sue visite di studio in tali realtà straniere è stata, tuttavia, utile e ha fornito alcuni primi riscontri sul piano concreto, sia a livello di Unione europea che al di fuori di essa.

Occorre che questo percorso di sensibilizzazione non sia interrotto nella prossima legislatura, ma che vada anzi intensificato, ponendo al centro delle strategie della futura Commissione un'azione di esortazione delle istituzioni europee a dare seguito agli impegni più volte assunti dal Parlamento europeo.

Il mondo visto dalle mafie: paesi consapevoli, paesi-mafia, paradisi per latitanti

Su un orizzonte geografico più vasto, oltre i confini dell'Unione europea, il livello di consapevolezza sul rischio mafia è, purtroppo, ancor più insoddisfacente.

In linea generale, l'atteggiamento dei diversi Paesi nei confronti del fenomeno mafioso, non solo di matrice italiana, può essere esemplificativamente classificato come segue.

---

[204] Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea (2010/2309(INI)) e Relazione sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro del 26 settembre 2013 (2013/2107(INI)).

[205] Relazione Ferrara adottata dalla commissione LIBE il 7 ottobre 2016.

In una prima classe, si collocano i Paesi che considerano il proprio territorio un "paradiso" al riparo da qualsiasi minaccia o rischio di insediamento e di infiltrazione mafiosa in quanto non riscontrano alcun segnale in tal senso, senza però aver ulteriormente indagato o voluto indagare se tale assenza di segnali sia dovuta ad una effettiva assenza del fenomeno o sia, al contrario, riconducibile a una incapacità delle proprie strutture a captare tali complessi segnali.

In un secondo gruppo si collocano i Paesi "inconsapevoli", cioè quelli che, pur rilevando segnali-spia di una presenza mafiosa, non sono in grado di riconoscerli come tali e li riconducono piuttosto a forme ordinarie di criminalità. Questa non corretta valutazione comporta che il fenomeno mafioso venga contrastato con strumenti inadeguati.

In un terzo gruppo, quello dei Paesi che potremmo definire "negazionisti", possono essere ricompresi gli Stati in cui, quanto meno a livello investigativo o mediatico, sono rilevati segnali-spia di una possibile presenza o infiltrazione mafiosa, laddove, invece, al livello politico si tende a negare tale possibilità per timori di reazioni negative dell'opinione pubblica o, peggio, di un impatto negativo sulla reputazione del Paese con temute ricadute sui mercati e quindi sul piano economico-finanziario; in questi Paesi, caratterizzati da un negazionismo più o meno evidente, manca la volontà o la convenienza politica ad affrontare seriamente il problema delle mafie.

Nel quarto gruppo possono essere considerati tutti quei Paesi che riconoscono lucidamente la presenza mafiosa nel loro territorio e in cui la politica ha maturato sì il convincimento che debbano essere adottate adeguate contromisure ma è riluttante all'idea di promuovere norme di particolare efficacia antimafia, quali, ad esempio, il reato di associazione mafiosa o l'applicazione di misure di confisca in assenza di condanna penale.

Una categoria a sé, infine, è rappresentata dagli "Stati-mafia" e dai cosiddetti "paradisi criminali". Sono quei Paesi che, in considerazione dell'elevato livello di corruzione, della situazione di debolezza o di caos politico-istituzionale anche a causa di conflitti bellici interni o esterni, o della presenza di esponenti di governo fortemente compromessi nella loro credibilità per avere rapporti o interessi di natura criminale, si prestano ad allacciare scellerati rapporti diretti con i poteri mafiosi locali o internazionali.

Il quadro multiforme sopra descritto sulla "sensibilità antimafia" dei diversi Paesi può apparire un paradosso se lo si pone in relazione con il fatto che già da tempo è stato emanato a livello internazionale uno strumento giuridico di contrasto alla criminalità organizzata, qual è la Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale del 2000 (UNTOC), peraltro sottoscritta da moltissimi Paesi[206]. A poco vale sottoscrivere uno strumento di tal genere, se

[206] United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000. Ad oggi, 189 Paesi parte hanno depositato gli strumenti di ratifica della convezione.

le autorità di un Paese non sono in grado di conoscere, o peggio, non hanno interesse a riconoscere la presenza della criminalità organizzata sul proprio territorio, se non si dotano le strutture giudiziarie e investigative di adeguate risorse umane e finanziarie, se, infine, non sono state adottate tutte quelle misure normative a corollario della punibilità del reato di partecipazione a una associazione criminale transazionale prevista dalla Convenzione che ne offrano una certa effettività ed efficienza. La realtà è che oggi, a distanza di quasi due decenni dall'apertura alla firma dello strumento, non siamo ancora in grado di misurare il livello di attuazione della Convenzione di Palermo (e dei suoi protocolli aggiuntivi) nei vari Paesi che l'hanno sottoscritta e, di conseguenza, non siamo nella condizione di esprimere alcuna valutazione sulla sua efficacia né di verificare se sia o meno necessario apportare a tale strumento un aggiornamento o delle correzioni di tiro. D'altro canto, nemmeno l'esito delle rogatorie promosse dall'autorità giudiziaria italiana fondate sulla Convenzione possono dare un quadro reale del suo livello di attuazione nel Paese di esecuzione. Sfugge, infatti, a questo "carotaggio" tutta l'azione che tale Paese eventualmente fa, o non fa, al suo interno per combattere il crimine organizzato in piena autonomia e senza le sollecitazioni di un'autorità giudiziaria straniera.

In merito, la Commissione segnala che di recente l'UNODC ha avviato una riflessione per l'istituzione di un meccanismo formale di monitoraggio dell'UNTOC e dei suoi protocolli aggiuntivi relativi alla tratta di persone, al traffico di migranti e al commercio illecito di armi da fuoco, ove il nostro Paese ha assunto un ruolo guida nel negoziato per l'adozione di un tale meccanismo di riesame che sta tuttavia incontrando talune difficoltà in termini di risorse finanziarie[207].

La Commissione auspica fortemente che all'iniziativa sia offerto il dovuto sostegno anche dai partner internazionali e che la procedura si completi al più presto.

Sempre in proposito di strumenti delle Nazioni Unite funzionali alla lotta alla criminalità organizzata, non andrebbe trascurato, come invece forse accade, che a livello internazionale la Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione, aperta la firma in Messico nel dicembre 2003 (Convenzione di Merida), prevede disposizioni particolarmente efficaci in materia di confisca, norme che riguardano i reati da essa disciplinati molto più stringenti della Convenzione di Palermo.

La Convenzione di Palermo, infatti, non disegna un regime unico obbligatorio per l'esecuzione delle richieste di confisca, lasciandone la scelta della procedura che dovrà essere

[207] Sull'esigenza di un meccanismo di monitoraggio, vedi *United Nations, Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, "*Ensuring effective implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto"*, del 4 luglio 2014 (CTOC/COP/2014/2).

eseguita dallo Stato richiesto, alle leggi e alle determinazioni di quello stesso Stato, potendo così far sorgere un conflitto con le modalità e la tempistica delle procedure dello Stato richiedente.

La Convenzione sulla corruzione prevede, invece, all'articolo 54, paragrafo 1, l'obbligo per gli Stati parte di introdurre nelle loro legislazioni un sistema di riconoscimento ed esecuzione che si potrebbe dire a carattere generale, una sorta di *exequatur*, per le decisioni di confisca straniere quando stabilisce che ciascuno Stato parte adotterà le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di dare efficacia a un'ordinanza di confisca emessa da un tribunale di un altro Stato parte, quindi un riconoscimento della validità di un provvedimento legittimamente adottato in un altro Stato, agevolando così l'accoglimento delle richieste straniere, anche qualora vi fossero differenze tra gli ordinamenti giuridici tali da non giustificare ipotesi di rifiuto.

Inoltre, l'articolo 54 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione obbliga gli Stati parte a considerare la possibilità di adottare le misure necessarie per consentire la confisca di tale bene in assenza di condanna penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere penalmente perseguito per morte, fuga, assenza o in altri casi opportuni, codificando così in uno strumento internazionale vincolante tra gli Stati parte quell'ipotesi di confisca senza condanna in caso di morte del proposto, che invece, come si vedrà nel prosieguo, non ha ancora trovato accoglimento nella direttiva dell'Unione.

Queste misure assumono una loro valenza anche nell'azione contro le mafie, in quanto la Convenzione è sì sulla corruzione, ma è stata proprio adottata sul presupposto che vi fossero nessi esistenti sempre più stretti tra l'evoluzione e i fenomeni di criminalità organizzata, in particolare economica[208].

Nonostante le difficoltà di muoversi in un contesto internazionale che generalmente disconosce - sia sul piano giuridico che su quello fattuale - il fenomeno della criminalità di tipo mafioso, v'è da dire che sulla base di quanto emerso nel corso delle audizioni tenute in Commissione, le autorità italiane, e in primo luogo la Direzione nazionale antimafia, continuano nell'opera di rafforzamento della loro rete di cooperazione.

Così come ha riferito il Procuratore Roberti, la DNA procede secondo un piano di lavoro che, prendendo spunto dalle criticità nella cooperazione internazionale segnalate dalle varie procure direzioni distrettuali, si pone il fine di allacciare nuovi rapporti o rafforzare le relazioni in corso con le autorità dei Paesi che hanno dato luogo a carenze nell'assistenza o nella cooperazione. Si tratta, invero, di un'opera di vera e propria persuasione degli interlocutori stranieri che parte da una preliminare sensibilizzazione, quasi "culturale", sulle attività e sulle metodiche mafiose, per giungere poi a fornire precisi elementi di indagine sulla presenza delle mafie in quei territori su cui

[208] I Comitato, seduta del 22 maggio 2014, audizione di Mario Carta, professore di diritto dell'Unione europea.

lavorare. Con tali modalità, la Procura nazionale ha rinsaldato, per esempio, i rapporti con le autorità canadesi fornendo loro elementi specifici sulla 'ndrangheta (vedi resoconto della visita di studio in Canada, in allegato 4) e così pure, in modo analogo, è stato fatto per le autorità australiane e di altri Paesi[209].

La Direzione nazionale antimafia ha nel tempo sottoscritto protocolli di intesa con circa cinquanta Paesi. Tra i più importanti si ricordano i *memorandum* di intesa stipulati nel 2013-2014 con la Federazione Russa ed, in particolare con la Procura federale e il Comitato investigativo russo, organismo quest'ultimo costituito di recente per contrastare la criminalità organizzata e il riciclaggio. Nuove intese sono previste anche con le autorità argentine.

Quanto ai Paesi europei non aderenti all'Unione, la Procura antimafia ha in corso preliminari intese finalizzate ad un formale accordo con le autorità di Andorra che appaiono ora molto interessate a stringere i rapporti di collaborazione con quelle italiane, atteso che il Paese pirenaico, già noto come paradiso fiscale, sta aggiornando la propria legislazione per contrastare i reati fiscali e il riciclaggio.

La proiezione in area balcanica, poi, è quella di formalizzare (in quanto di fatto già costituita) una Conferenza permanente con le autorità di tali Paesi. Negli incontri preliminari è stato condiviso all'unanimità, sulla base di una dichiarazione d'intenti sottoscritta nel maggio 2016, di dare un carattere di permanenza a questo foro di cooperazione che ha un'importanza fondamentale nel contrasto ai traffici presenti nell'area, ovvero il traffico di migranti e di esseri umani, il traffico di armi, il contrabbando di merci, il traffico di stupefacenti e il terrorismo.

I magistrati antimafia hanno, infine, segnalato i particolari rapporti di collaborazione con l'Albania testimoniati dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa molto avanzato che consente di effettuare squadre investigative comuni pur non essendo un Paese membro dell'Unione.

Tanto premesso, la Commissione è dell'avviso che uno dei principali fronti dell'antimafia internazionale che dovranno essere coltivati nel corso della prossima legislatura, riguarda il Mediterraneo, sempre più crocevia di traffici illeciti internazionali, e i Paesi arabi. Oltre alle ben note rotte dei traffici di stupefacenti che solcano il *mare nostrum*, diventa sempre più lucroso lo sfruttamento delle rotte dei migranti, del traffico degli esseri umani, dei prodotti petroliferi provenienti da aree di conflitto, come la Libia e i territori già sotto il pieno controllo del cosiddetto Stato Islamico e non ancora pienamente pacificate. Alcuni Paesi, come Malta, si pongono proprio al crocevia di tali traffici e la Commissione non ne ha ignorato l'importanza strategica sotto il profilo della "diplomazia dell'antimafia". Al riguardo, si fa rinvio al resoconto della visita di missione eseguita a Malta nei giorni 23 e 24 ottobre 2017 (allegato 4).

[209] Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

Di quanto sia cruciale l'azione di contrasto alla criminalità su questo scacchiere geo-criminale, ne è riprova d'altronde l'intensa attività svolta dalla DNA negli ultimi anni in tale ambito, intensificatasi soprattutto all'indomani della tragedia di Lampedusa dell'ottobre 2013, nella lotta ai trafficanti di migranti e alla tratta di esseri umani. Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi nel coordinamento dei vari uffici distrettuali interessati, i risultati molto spesso sono vanificati dalle difficoltà nella cooperazione internazionale con i Paesi di provenienza del traffico. La Procura nazionale, è stato riferito più volte in audizione, continua nel suo impegno teso a stabilire rapporti con tutti i Paesi rivieraschi del Mediterraneo, in particolare con la Tunisia e l'Egitto, ma non solo.

Su questo solco si pongono, ad esempio, le attività della DNA, promosse su iniziativa del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, tese a rendere permanente un luogo di dialogo e di confronto con i Paesi nordafricani sui temi della cooperazione giudiziaria analogamente alla conferenza sopra illustrata per i Paesi balcanici.

Particolarmente complesso è il rapporto con gli Emirati Arabi Uniti, Paese divenuto oramai terra di rifugio di numerosi latitanti, ivi incluso l'ex parlamentare Amedeo Matacena, condannato il 18 luglio 2012 dalla corte d'assise d'appello di Reggio Calabria a cinque anni di reclusione, con l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, per concorso esterno in associazione mafiosa, sentenza poi confermata dalla Corte di cassazione il 6 giugno 2013. Il 21 giugno 2014, la stessa autorità giudiziaria, pronunciandosi sul ricorso straordinario, ha rideterminato la pena riducendola a tre anni di reclusione. I giudici avevano accertato l'esistenza di indizi gravi, precisi e concordanti in ordine alla concretezza degli impegni assunti dall'ex deputato nei confronti del clan Rosmini, finalizzati ad ottenere la sua elezione alla Camera dei deputati nelle consultazioni politiche del 1994, ponendosi, sempre ad avviso dei giudici, quale *trait-d'union* tra detta consorteria e la cosca Serraino. Amedeo Matacena è stato, inoltre, condannato in primo grado dal tribunale di Reggio Calabria a quattro anni di reclusione a seguito di un'inchiesta per corruzione, avendo promesso somme di danaro all'ex presidente della locale sezione del TAR, anch'egli condannato, al fine di ottenere ragione in un ricorso presentato da una società di sua proprietà per il rilascio di autorizzazione marittime strumentali all'attività dell'impresa. Il 31 marzo 3015 la condanna è stata confermata in appello. Per la fuga di Matacena all'estero, sono stati accusati la moglie Chiara Rizzo, l'ex Ministro dell'interno Claudio Scajola e i segretari dei coniugi Matacena-Rizzo, Martino Politi e Maria Grazia Fiordalisi. Per inciso, si rammenta che sulle vicende connesse alla latitanza di Amedeo Matacena e sul ritardo nell'adozione di un trattato di estradizione con gli Emirati Arabi, sono state presentate due risoluzioni in Commissione Giustizia della Camera[210] e numerose interrogazioni parlamentari[211]

[210] Risoluzione in Commissione (Ferraresi) n. 7/01070 del 29.7.2016 e risoluzione in Commissione (Mattiello) n. 7/01121 del 14.10.2016.

allo scopo di far luce sulla vicende, talune delle quali mettevano pure in relazione la fuga dell'ex parlamentare con la morte di Omar Pace, ufficiale della Guardia di finanza in forza alla DIA di Roma che con grande acume investigativo aveva collaborato alle indagini dirette dalla direzione distrettuale antimafia reggina.

Ad avviso della Procura nazionale, audita una prima volta il 9 novembre 2016, il problema della mancata sottoscrizione di uno strumento di cooperazione con gli Emirati era da ricondurre sostanzialmente a questioni di natura giuridica, attesa l'assenza di un trattato fra i due Paesi, cioè di una idonea base giuridica comune sulla quale poter innestare le richieste di rogatoria. In sede di audizione, i magistrati della Procura nazionale hanno assicurato di aver debitamente formulato le necessarie richieste, anche allacciando rapporti diretti con i vertici della Procura emiratina. Così pure, è stato riferito dell'esistenza di un negoziato da tempo in corso al Ministero della giustizia per la stipula di un trattato bilaterale sulla mutua assistenza legale anche in materia estradizionale, "ma che si è arenato per una serie di problemi oggettivi di natura politica che ovviamente non spetta ai magistrati valutare"[212].

In un'audizione successiva, dell'8 novembre 2017, il Procuratore Roberti, sollecitato da due commissari (Mattiello e Sarti), ha fornito elementi di aggiornamenti sul punto, rappresentando in primo luogo che l'attività della Direzione nazionale antimafia di sollecitazione della controparte emiratina era proseguita se non addirittura intensificata. In tal senso, lo stesso Procuratore Roberti, unitamente ad un magistrato della procura di Roma, si era recato in missione negli Emirati Arabi al seguito di una delegazione ministeriale. L'unico risultato ottenuto era stato però il fermo, sia pur temporaneo, di uno dei latitanti localizzati a Dubai. Con riferimento specifico, poi, all'accordo con gli Emirati, il Procuratore nazionale precisava che il problema giuridico che impediva la sottoscrizione del trattato era rappresentato dal fatto che nel Paese arabo vigeva (e vige tutt'ora) la pena di morte "il che non preclude che ci possa essere una cooperazione internazionale, ma l'accordo è ostacolato da questa realtà degli Emirati Arabi".[213]

---

[211] Interrogazione a risposta scritta (Lombardi) n. 4/04894 del 19.5.2014; interrogazione a risposta scritta (Garavini) n. 4/04993 del 30.5.2014; interrogazione a risposta orale (Turco) n. 3/01028 dell'11.06.2014; interrogazione a risposta scritta (Fava) n. 4/06408 del 15.10.2014; interrogazione a risposta in Commissione (Turco) n. 5/04238 del 5.12.2014; interrogazione a risposta scritta (Mattiello) n. 4/07248 dell'11.12.2014; interrogazione a risposta scritta (Nesci) n. 4/07360 del 19.12.2014; interrogazione a risposta in Commissione (Turco) n. 5/04540 del 21.1.2015; interrogazione a risposta scritta (Sibilia) n. 4/08396 del 12.3.2015; interrogazione a risposta scritta (Albano) n. 4/03666 del 19.3.2015; interrogazione a risposta scritta (Dieni) n. 4/08538 del 23.7.2015; interrogazione a risposta scritta (Sibilia) n. 4/09953 del 23.7.2015; interrogazione a risposta scritta (Parentela) n. 4/12545 del 16.3.2016; interrogazione a risposta scritta (Pesco) n. 4/13035 del 28.4.2016; interrogazione a risposta in Commissione (Mattiello) n. 5/09675 del 5.10.2016; interrogazione a risposta in Commissione (Mattiello) n. 5/10155 del 20.12.2016; interrogazione a risposta scritta (Turco) n. 4/16578 del 12.5.2017; interrogazione a risposta in Commissione (Businarolo) n. 5/11568 del 14.6.2017.

[212] Sostituto procuratore nazionale antimafia, Marco Del Gaudio. Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

[213] Seduta dell'8 novembre 2017, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 231.

Da ultimo sul tema, anche il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, nel corso dell'ultima seduta della Commissione in questa legislatura tenutasi il 6 dicembre 2017, ha fornito ulteriori elementi di dettaglio ed aggiornamento sulla vicenda. In risposta ad un quesito dell'onorevole Mattiello, il Presidente del Consiglio ha preliminarmente condiviso l'importanza di giungere alla sottoscrizione di un trattato con gli Emirati che consenta di sbloccare alcune questioni che riguardano persone inquisite. Ha ricordato che nel 2016, durante il suo precedente incarico di governo quale Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, era intervenuto un "blocco" dovuto alla disciplina più stringente in relazione al rispetto della mancata applicazione della pena di morte dai Paesi con i quali si stipulano trattati internazionali. Era stato, infatti, autorevolmente osservato che è necessario indicare nei trattati una più esplicita e più chiara esclusione della possibilità della pena di morte. Ha, poi, precisato che, in ossequio a tale nuovo orientamento, è in corso di definizione uno scambio di note diplomatiche con gli Emirati per una interpretazione più restrittiva e più chiara sul punto, conforme alla nuova norma del codice di procedura penale, e che dovrebbe diventare parte integrante della legge italiana di ratifica del trattato bilaterale. Una volta conclusa tale procedura, non dovrebbero quindi più sussistere ostacoli alla piena cooperazione con il Paese emiratino.

I fattori di espansione delle organizzazioni criminali nel contesto internazionale

Sul piano internazionale, alcune recenti ricerche condotte in ambito accademico hanno posto in luce alcuni elementi caratterizzanti le dinamiche delle organizzazioni criminali a livello europeo. È stato osservato che le associazioni malavitose presenti nel vecchio continente appaiono sempre più interconnesse fra di loro, agiscono in modo spiccatamente opportunistico nel mettere insieme sia attività legali che illegali, e sono connotate rispetto al passato da una maggiore flessibilità organizzativa. E' stato pure registrato un aumento della frammentazione dei gruppi criminali più strutturati, circostanza questa che, tuttavia, non sembra abbia impedito anche il proliferare del fenomeno delle cosiddette *gang* nei vari Paesi membri dell'Unione[214].

In questo quadro magmatico e fluido delle aggregazioni criminali vi è comunque una costante: la ricordata flessibilità degli assetti organizzativi interni riflette, anzi determina, una flessibilità sul piano operativo-criminale. Le organizzazioni criminali, infatti, sono risultate ora in grado di operare contemporaneamente su una pluralità di mercati illegali, prendendo vantaggio, peraltro, dalle economie di scala che derivano dallo sfruttamento di uno stesso canale per più traffici

[214] I Comitato, seduta del 31 marzo 2014, audizione di Ernesto Savona, docente di sociologia dei fenomeni criminali complessi dell'università cattolica del Sacro Cuore, resoconto stenografico n. 1.

(a esempio, il canale di approvvigionamento degli stupefacenti è utilizzato all'occorrenza anche per il traffico di armi o il contrabbando di sigarette e viceversa).

I fattori che spingono un gruppo criminale a colonizzare nuovi territori, infine, possono essere distinti in due categorie. Da un lato, vi sono i fattori che incentivano il radicamento in un determinato Paese, dall'altro, i fattori che, al contrario, scoraggiano l'ulteriore permanenza criminale nel Paese di origine. Sono fattori incentivanti: la possibilità di sfruttare nuovi mercati criminali; la possibilità offerta dal tessuto socio-economico e dalla legislazione del luogo di poter agevolmente riciclare i proventi; la presenza nel Paese di destinazione di basi logistiche, spesso di connazionali, sul cui appoggio il soggetto può contare; le possibilità di mimetizzazione offerte dalla legislazione e dalla struttura sociale del Paese di destinazione.

Sono invece fattori che scoraggiano la permanenza nel Paese di origine: la necessità di sfuggire alla vendetta di un clan avversario; essere destinatario di indagini da parte degli inquirenti o trovarsi in stato di latitanza senza la possibilità di godere di sufficiente protezione da parte dei propri sodali o familiari. In ogni caso si tratta di decisioni razionali, di carattere strategico e con un calcolo economico, sempre improntate a flessibilità in modo da consentire rapidamente di abbandonare il Paese di destinazione in caso improvvisamente vengano meno i fattori incentivanti o quelli che scoraggiano il ritorno al territorio di origine.

4.3 IL CONDIZIONAMENTO DELL'ECONOMIA

Le nuove mafie nella nuova economia

Nel corso della legislatura, la Commissione si è interrogata su quale oggi sia il rapporto tra mafia ed economia, se, cioè, vi siano stati mutamenti significativi negli ultimi anni in questa relazione tra i due sistemi che certamente non è nuova, atteso che già nel 1982, con l'approvazione della legge Rognoni-La Torre, veniva introdotto nel nostro ordinamento penale il reato di cui all'articolo 416-*bis* dove il controllo delle attività economiche era ed è una delle tipiche finalità dell'associazione di tipo mafioso.

In altre parti della presente Relazione, si è detto che le mafie sono cambiate, è mutato il loro agire criminale: il metodo mafioso è ora improntato ad una strategia di azione fondata sulla corruzione sostenuta da una riserva di violenza.

D'altro canto, anche l'economia è in via di profondo cambiamento. Nel tempo sono andati sviluppandosi nuovi tipi di conoscenze tecnico-scientifiche (informatica, telecomunicazioni, eccetera) che hanno creato una nuova cultura, un nuovo modo di intendere l'impresa e di creare valore. E' nata una nuova economia dove il mercato perde sempre di più le sue connotazioni merceologiche e materiali e si trasforma in rete multimediale attraverso la quale è teoricamente possibile vendere e acquistare in qualsiasi parte del pianeta. In questo contesto, anche il ruolo dei professionisti risente del nuovo quadro generale. E' un'economia dove, peraltro, si sta facendo sempre più largo l'uso di "valute virtuali", come i *bitcoin,* come improprio strumento di pagamento delle transazioni. E' un'economia, inoltre, che ha scontato nel nostro Paese, come in altri, una lunga congiuntura sfavorevole, con crisi di liquidità delle imprese e restrizione del credito bancario, che ha decimato il sistema produttivo, sebbene ora in lenta ma progressiva ripresa.

Atteso, dunque, il mutamento tanto nelle mafie quanto nell'economia, anche le relazioni tra i due sistemi sono suscettibili di una variazione rispetto al passato.

Economia illegale, area grigia e il "capitale sociale" delle mafie: gli imprenditori e i professionisti

Nell'ambito dell'economia non osservata, le scienze sociali distinguono la componente di economia "sommersa" (violazioni fiscali e contributive, pagamento non regolare dei lavoratori, violazioni di tutte quelle norme dettate per regolare la concorrenza) dall'"economia criminale", ovvero l'insieme

delle ricchezze ottenute attraverso la commissione di reati violenti o appropriativi con contenuto economico. Si tratta di reati che, in considerazione dei soggetti che li commettono, per il loro contenuto e per le tecniche utilizzate, sono riferiti direttamente a un'impresa economica o a un'attività professionale. Si tratta, ad esempio, delle attività riconducibili ad attività illecite quali il traffico di stupefacenti e di armi, lo sfruttamento della prostituzione, il contrabbando, l'estorsione, l'usura, il gioco d'azzardo, la contraffazione di prodotti al traffico di oli minerali, l'acquisizione di appalti in violazione di norme di legge, reati contro il patrimonio, reati societari e altri. In realtà, vi sarebbe pure una terza componente, da distinguere rispetto all'economia criminale, nella quale andrebbero attratte le attività economiche solo apparentemente legali e che nascondono un retroscena di illegalità, sia perché i titolari effettivi sono riconducibili alla criminalità sia perché i capitali impiegati hanno origine delittuosa.

A questo ambito appartengono non solo le "imprese mafiose" propriamente dette, cioè quelle che hanno origine o sono finanziate da capitali mafiosi e che capitalizzano la forza di intimidazione dell'associazione criminale, ma anche le "imprese a partecipazione mafiosa", cioè quelle che, una volta sorte nella piena legalità, hanno successivamente subìto una compartecipazione mafiosa oppure hanno più semplicemente spalancato le porte all'ingresso di un socio mafioso. L'impresa a partecipazione mafiosa, dunque, non sempre presuppone l'esercizio di un'azione violenza, ma talvolta è il frutto di una reciprocità di scopi, quelli dell'imprenditore senza scrupoli e quelli mafiosi. E' un tipo di struttura economica che, apparendo estranea all'ambiente criminale, ben si presta ad essere utilizzata come impresa di servizio degli interessi dell'esponente mafioso di turno, in primo luogo come mezzo per investire in modo pulito i propri capitali.[215]

---

[215] In merito, va osservato che la giurisprudenza, in numerose pronunce, ha ricondotto allo schema dell'art. 12-*quinquies* del decreto legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 356 del 1992, i caratteri tipici del modello dell' *"impresa a partecipazione mafiosa"*. Tra le concrete tipologie di condotte riconducibili all'ambito di operatività di tale fattispecie incriminatrice, la giurisprudenza di legittimità ha preso in esame anche:
- la partecipazione societaria, quale socio occulto, per l'esercizio di un'attività economica preesistente, che faccia assumere la contitolarità della proprietà aziendale e degli utili prodotti (Cass.,sez. 2, n. 23131 dell'8 marzo 2011, Rv. 250561, che precisa che l'interposizione fittizia ricorre anche quando sia riferibile solo ad una quota del bene);
- la fittizia costituzione di una nuova società commerciale *"attraverso l'intestazione delle quote a soggetti utilizzati come prestanome dei reali proprietari, risultati essere amministratori e soci occulti di altra società dichiarata fallita"* (Cass., sez. 2, n. 6939 del 26 gennaio 2011, Rv. 249457; vedi anche Cass., sez. 1, n. 39210 del 24 giugno 2013, Rv. 256771);
- "la condotta di chi faccia da tramite per l'effettuazione di investimenti economici avvalendosi della connivenza di altri soggetti che acconsentano a divenire titolari solo formali di attività commerciali, impiantate e sorrette con i proventi delle attività criminose di un clan mafioso" (sez. 1, n. 15797 del 16.3.11, Rv. 249975).
Come è stato sottolineato nella giurisprudenza di merito (cfr. la sentenza emessa il 28.3.2003 dal Tribunale di Palermo nel procedimento a carico di Di Pisa ed altri, in Foro It., 2003, parte II, col. 558), le imprese a partecipazione mafiosa sono imprese spesso sorte nel rispetto della legalità, ma che hanno (sin dall'inizio o in un momento successivo) instaurato rapporti di cointeressenza o compartecipazione con esponenti mafiosi, i cui capitali sono stati investiti in modo organico e stabile nelle aziende. Si verifica così una compresenza di interessi, soci, e capitali illegali con interessi, soci e capitali legali.

Molteplici sono le modalità e gli strumenti attraverso cui il capitale mafioso incontra, si mescola e si occulta in quello legale, tuttavia sommariamente riconducibili a due ipotesi: l'interposizione di un prestanome oppure l'intervento diretto del mafioso ma non formalizzato. In entrambi casi i casi la presenza degli interessi mafiosi tende a rimanere nascosta di fronte a tutti gli interlocutori dell'impresa, salvo che non si renda necessario, in alcune situazioni, a esempio per il recupero di crediti, esternare la reale riconducibilità dell'impresa ad interessi mafiosi.

Talvolta, lo schema di occultamento può essere più complesso. Può verificarsi che la partecipazione sia schermata da una lunga catena societaria, in cui sono interposte società fiduciarie, anche estere, società *offshore* con azioni al portatore, o con la segregazione del capitale in un *trust*. In tutti i casi lo scopo è quello di occultare o comunque ostacolare l'identificazione del titolare effettivo della partecipazione.

La globalizzazione, le maggiori possibilità di comunicazione, i nuovi strumenti legali e finanziari rendono il panorama sempre più complesso e facilitano l'occultamento e la dissimulazione delle vere realtà.

Economia legale e illegale nel mercato finiscono per confondersi e per coesistere nella reciproca accettazione; se le leggi penali che regolano l'economia vietano formalmente alla criminalità di entrarvi, non altrettanto vale per i meccanismi che ne regolano il funzionamento.

L'improvvisa accelerazione della storia negli ultimi decenni, attraverso la globalizzazione, l'unificazione monetaria degli Stati della Unione europea, la stessa crisi economica, hanno modificato gli equilibri macroeconomici e politici all'interno dei vari Stati, e in Italia, in particolare,

---

La formazione di imprese a partecipazione mafiosa costituisce il frutto degli intensi e stabili rapporti creati dalle organizzazioni criminali con i più vari settori dell'economia legale, e fondati non solo su atti violenti, ma anche su una reciprocità di interessi e su una compenetrazione di capitali e competenze.
L'impresa a partecipazione mafiosa, comunque, pur non essendo espressione esclusiva dell'ambiente criminale, è anche un'impresa di servizio degli interessi dell'esponente mafioso ed un'impresa di riferimento per investire in modo "pulito" i suoi capitali.
Il mafioso può associarsi ad un altro imprenditore attraverso l'interposizione di un prestanome oppure in modo diretto ma non formalizzato, costituendo una società di fatto.
L'esercizio di simili imprese, riconducibili – in via esclusiva o in forma societaria – ad esponenti mafiosi che le finanziano con denaro di origine illecita o le fanno operare mediante il ricorso alla forza intimidatrice del vincolo associativo, dà luogo ad una condotta di partecipazione all'associazione criminale anche per i contitolari che non sono ad essa formalmente affiliati. Questi soggetti, infatti, sia che assumano la qualità di soci effettivi, sia che rimangano semplici prestanome, svolgono stabilmente una funzione propria dell'associazione mafiosa: quella della conquista del potere economico attraverso il controllo di notevoli fasce di attività formalmente lecite, esercitate non come semplice copertura, ma come sbocco naturale delle attività criminali. Anche per le imprese resta pienamente valido il principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui integra il reato di partecipazione ad associazione per delinquere di stampo mafioso la condotta di chi si fa intestare fittiziamente, in ripetute occasioni, beni immobili riconducibili alla compagine criminale (Cass., sez. 6, n.13444 del 10 marzo 2016, Rv. 266925)".
Antonio Balsamo, sostituto Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, "Memoria per l'udienza delle Sezioni Unite del 30 novembre 2017" (doc. 1685.1).

nel rapporto tra l'economia del nord del Paese e quella del Mezzogiorno. I cambiamenti hanno inciso sensibilmente non solo sulla società legale ma anche su quella illegale.

Si registra un processo all'interno dell'universo mafioso l'affacciarsi di nuove mafie - nuove non come organizzazioni ma come modo di "fare mafia"- , che risultano ora più che mai in grado di intercettare e soddisfare una crescente domanda di prestazioni di servizi illegali da parte delle imprese.

In un mutato contesto economico - caratterizzato da una congiuntura sfavorevole, accesa competizione, restrizione del credito, riduzione dei profitti - l'impresa tende a diventare sempre più eticamente e socialmente "irresponsabile" non esitando ad alimentare una domanda di servizi illegali se questi sono ritenuti decisivi per incrementare i profitti, abbattere i costi, recuperare crediti o risolvere problemi di liquidità con l'iniezione di nuovo capitale. Le mafie diventano così delle vere e proprie agenzie di servizi illegali per le imprese, pronte come sono a mettere a disposizione dell'economia all'occorrenza il proprio capitale di relazione con i poteri, la riserva di violenza e non ultimo il capitale di ricchezze illecitamente accumulate. In cambio, le mafie non si accontentano quasi mai di ricevere denaro a saldo delle prestazioni illecite fornite ma trovano più vantaggioso maturare un "credito" nei confronti dell'imprenditore, da esigere all'occorrenza. Accade, poi, che l'imprenditore, anche il più riluttante, debba cedere al *metus* del mafioso che impone all'azienda proprie scelte, funzionali alle strategie criminali dell'organizzazione, e che spesso non coincidono con quelle d'impresa. Rientrano in questo ambito pratiche quali, l'imposizione di guardianie e l'assunzione di personale imposto dall'organizzazione criminale nell'ambito delle loro strategie di rafforzamento del consenso sociale, l'imposizione di determinati fornitori - vicini al clan - che risultano meno competitivi o che forniscono merce di qualità scadente rispetto agli *standard* usuali dell'azienda e, infine, l'intromissione anche nelle scelte gestionali e che risultano palesemente incoerenti con le strategie dell'impresa causando così *medio tempore* un riflesso negativo sulla produttività dell'impresa.

Questo mutamento dell'atteggiarsi dell'impresa è coerente con quanto osservato dalla magistratura antimafia circa un allarmante e ancor più generalizzato "mutamento del rapporto della società civile con la criminalità mafiosa", dove si assiste ad «una caduta verticale della riprovazione sociale nei confronti del fenomeno e la conseguente utilizzazione dei "servizi" offerti dalle organizzazioni criminali o dai singoli associati»[216].

[216] Relazione Dna per il periodo 1 luglio 2015-30 giugno 2016, del 12 aprile 2017.

Le mafie, in sintesi, diventano parte dell'ambiente esterno dell'impresa con cui essa si relaziona. Accanto ai clienti, ai concorrenti, ai fornitori, agli azionisti e agli enti pubblici, le organizzazioni criminali diventano a pieno titolo anch'esse *stakeholder* dell'impresa.

L' "irresponsabilità" delle imprese (che si pone in piena antitesi alle forme di responsabilità sociale delle medesime) si nutre, poi, di fenomeni di "illegalità debole" come l'evasione fiscale e contributiva, pratiche sotterranee spesso diffuse proprio nei settori di penetrazione delle cosche; pratiche che rendono necessaria, anche a imprenditori inizialmente lontani da ogni contatto con le cosche, la ricerca di strumenti di riciclaggio dei proventi in nero o l'adozione di forme di contabilità opache.

Il rapporto che le mafie ora riescono ad instaurare con le imprese, appartiene a quella nuova straordinaria forma di potenziale delle associazioni che va sotto il nome di "capitale sociale delle mafie". Anche la giurisprudenza di legittimità presta sempre più attenzione a questo concetto. In particolare, la Corte di cassazione si è soffermata di recente sul ruolo della cosiddetta "borghesia mafiosa" composta da personaggi insospettabili i quali, sebbene non inseriti nella struttura criminale, avvalendosi di specifiche competenze professionali avvantaggiano l'associazione mafiosa fiancheggiandola e favorendola, non solo nella protezione dei propri membri, nell'allargamento delle conoscenze e dei contatti con altri membri influenti della società civile, ma anche nel rafforzamento del potere economico. Nell'alveo di questa "borghesia mafiosa" vi fanno parte, oltre a politici e pubblici funzionari, professionisti e imprenditori. Costoro, poi, sono ritenuti dalla Suprema Corte far parte a pieno titolo, come concorrenti interni, all'associazione mafiosa, quando rivestono nell'ambito della medesima una precisa e ben definita collocazione, uno specifico ruolo duraturo finalizzato al soddisfacimento dell'associazione. Risponde così del reato di cui all'articolo 416-*bis* codice penale l'imprenditore, come il professionista o il politico o il funzionario pubblico, che si sia messo a disposizione della mafia assumendo al suo interno il ruolo stabile di collegamento tra l'organizzazione criminale e gli ambienti imprenditoriali, ovvero istituzionali o politici[217].

[217] Vedi, Cass., sez. 2, sentenza n. 18797/12 del 20 aprile 2012. Di seguito, stralcio della motivazione in cui la Suprema Corte, nell'affrontare il problema della differenza tra il concorrente esterno e partecipe dell'associazione mafiosa, inquadra il tema della cosiddetta "borghesia mafiosa": " *(...) La differenza fra l'*intraneus *e l'*extraneus *all'associazione mafiosa va individuata, sotto il profilo oggettivo, nel fatto che il concorrente esterno - benché fornisca un contributo che abbia una rilevanza causale ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione - non sia inserito nella struttura criminale; sotto il profilo soggettivo, nel fatto che il concorrente esterno - differentemente da quello interno il cui dolo consiste nella coscienza e volontà di partecipare attivamente alla realizzazione dell'accordo e quindi del programma delittuoso in modo stabile e permanente - sia privo dell'*affectio societatis. *In genere si afferma che il partecipare da intraneo al fenomeno associativo presuppone un ruolo dinamico e funzionale "in esplicazione del quale l'interessato fornisca uno stabile contributo rimanendo a disposizione dell'ente per il perseguimento dei comuni fini criminosi. La suddetta condotta può assumere forme e contributi diversi e variabili proprio perché, per raggiungere i*

In ragione, poi, dei presìdi posti dalla normativa antimafia e dei controlli sull'imprese, oggi il *modus operandi* delle organizzazioni, finalizzato ad aggiudicarsi l'appalto, è divenuto quello di frapporre tra sé e l'amministrazione un terzo soggetto formalmente estraneo, una nuova società partecipata e amministrata da prestanome riconducibili alle famiglie malavitose, ma da loro formalmente distinta. Ciò viene attuato attraverso la costituzione di: società di capitali, per lo più nella forma di società a responsabilità limitata, sottocapitalizzate; società cooperative, appositamente costituite per l'esecuzione specifica di un lavoro, il cui punto di forza è rappresentato proprio dalla temporaneità della durata del rapporto, limitato nel tempo alla realizzazione dell'opera; raggruppamenti temporanei di impresa, costituiti per occultare la presenza di società direttamente riconducibili ai sodalizi criminali. Assume altresì rilievo la forma di infiltrazione nell'economia operata attraverso l'imposizione alle maggiori realtà imprenditoriali, anche di carattere nazionale (interlocutori privilegiati per l'aggiudicazione degli appalti in ragione della loro storia economico -lavorativa), di imprese legate ad associazioni criminali per l'esecuzione di piccoli lavori di subappalto.

Alla Commissione, inoltre, non è sfuggito il ruolo decisivo che può pericolosamente essere svolto dalla libere professioni come "ponte" tra il circuito legale e quello illegale e, nell'ambito di questo rapporto, tra l'economia lecita e quella mafiosa e viceversa, come del resto purtroppo testimoniano diverse talune giudiziarie che hanno come protagonisti alcuni appartenenti agli ordini professionali[218]. Al riguardo, il procuratore di Palermo, Francesco Lo Voi, sentito in audizione dalla Commissione ha plasticamente descritto il ruolo funzionale dell'area grigia nel contesto mafioso:

---

fini propri dell'associazione, occorrono diverse competenze e diverse mansioni ognuna delle quali - svolta da membri diversi - contribuisce, in modo sinergico, al raggiungimento del fine comune (...) Normalmente, anche per la maggiore facilità dell'onere probatorio gravante sull'accusa, l'attenzione si concentra sull'aspetto più cruento dell'associazione mafiosa ossia sui reati fine (estorsioni, usura, omicidi, traffico di stupefacenti ecc.) che vengono assunti ad indice del fenomeno associativo che sta a monte. Non meno importante, tuttavia, ai fini del raggiungimento degli scopi associativi, è tutta quell'attività che serve all'associazione per infiltrarsi nella società civile dove si presenta con il volto di personaggi insospettabili i quali, avvalendosi di specifiche competenze professionali, avvantaggiano l'associazione fiancheggiandola e favorendola nel rafforzamento del potere economico, nella protezione dei propri membri, nell'allargamento delle conoscenze e dei contatti con altri membri influenti della società civile (cd. borghesia mafiosa). Questi soggetti - siano essi politici, pubblici funzionari, professionisti o imprenditori - devono ritenersi far parte a pieno titolo (come concorrenti interni) all'associazione mafiosa quando rivestano, nell'ambito della medesima, una precisa e ben definita collocazione, uno specifico e duraturo ruolo - per lo più connesso e strumentale alle funzioni ufficialmente svolte - finalizzato, per la parte di competenza, al soddisfacimento delle esigenze dell'associazione. (...). E così, risponderà dell'ipotesi prevista dall'art. 416 bis c.p. il soggetto (appartenente alle categorie suddette) che si sia messo a disposizione del sodalizio assumendo, nell'ambito dell'organizzazione, il ruolo stabile di collegamento tra i membri del sodalizio criminale e ambienti Istituzionali, politici e imprenditoriali. Trattasi, infatti, di un ruolo non meno rilevante di quello attribuito ad altri partecipi, (dediti ai reati fine di estorsione, usura, riciclaggio ecc.), anzi ancor più essenziale per la esistenza e il rafforzamento dell'associazione poiché il creare - o comunque favorire ed ampliare - le reti di relazione dei capi dell'associazione con politici, magistrati, imprenditori, personale sanitario, ecc., permette di moltiplicare la forza di espansione e di penetrazione del sodalizio criminale ".
Negli stessi termini della sentenza richiamata, vedi Cass., sez. 6, n.. 49757/12 del 27 novembre 2012.

[218] Seduta del 4 giugno 2014, audizione del Presidente del Consiglio nazionale forense, Guido Alpa. Resoconto stenografico n. 37.

"È (…) un periodo in cui ormai, sia per l'evoluzione della stessa società, sia per l'evoluzione della finanza e dei circuiti finanziari, c'è necessità che determinate attività illecite inevitabilmente vengano svolte col contributo di professionisti, di commercialisti, di ingegneri, di avvocati, di esperti in materia fiscale, di esperti in transazioni anche internazionali, che possano consentire da un lato l'occultamento e dall'altro lato il riciclaggio e il reinvestimento".[219]

Sempre con riferimento all'"area grigia", la Corte di cassazione ha demarcato in una recente sentenza quella linea sottile che talvolta separa l'attività lecita di un avvocato quale "consigliere" del suo assistito, benché mafioso, da quella illecita di *"consigliori"* della mafia. Se, infatti, è lecita quell'attività professionale in cui il professionista, senza lasciarsi coinvolgere nell'attività del cliente, si limita a fornirgli consigli, pareri ed assistenza che si mantengono nell'ambito di quanto è consentito dalle leggi vigenti, diventa invece *contra legem*, quando l'avvocato, ad esempio, diventa un vero e proprio *"consigliori"*, cioè un consigliere di fiducia dell'associazione mafiosa con il compito, in quanto esperto di leggi e meccanismi finanziari" di suggerire sistemi e modalità di elusione fraudolenti. [220] Si, tratta, in sintesi, di professionisti che "sono pronti a colludere e tradire la propria professione, contribuendo, quindi, in modo determinante a far raggiungere alle cosche mafiose gli obiettivi di rinforzarsi e penetrare nei gangli vitali della società civile".

D'altro canto, vi è pure la consapevolezza che il mondo delle professioni, al contrario, può e deve rappresentare non un ponte ma una "barriera" che sia di reale impedimento e di ostacolo acché gli interessi mafiosi, di natura economica e non, penetrino nella legalità e si occultino nel tessuto sociale. Questo ruolo di *gatekeeper* degli avvocati e degli altri liberi professionisti, mutuato dagli standard internazionali del GAFI e dalla legislazione europea e nazionale antiriciclaggio che attribuisce loro la veste di "guardiani" ai cancelli d'ingresso nell'economia e nella finanza legale, deve essere valorizzato pienamente anche nelle politiche di prevenzione antimafia.

Per far ciò, è necessario che si ponga in essere una strategia di sviluppo di adeguati "anticorpi" antimafia nelle varie libere professioni, ed in particolare di quelle più esposte al rischio di interferenze mafiose. Gli organismi di autoregolamentazione, quali i consigli dell'ordine professionale e gli altri organi di autogoverno, hanno un ruolo fondamentale nella promozione di

[219] Audizione del procuratore della Repubblica di Palermo, Francesco Lo Voi. Seduta del 12 gennaio 2016.

[220] Vedi, Cass., sez. 2, sentenza n. 17894 dell'8 aprile 2014: "(…) è lecita quell'attività professionale, in cui il professionista (nella specie avvocato), senza lasciarsi coinvolgere nell'attività del cliente (quant'anche mafioso), si limiti a fornirgli consigli, pareri, assistenza – sia per i fatti compiuti sia per attività che intenda effettuare per il futuro – che si mantengano nell'ambito del lecito e del consentito dalle leggi vigenti. Se, invece, il professionista si lascia coinvolgere in prima persona nell'attività del cliente mafioso, abdica al suo ruolo, e diventa un socio in quell'attività; se, pur non partecipando in prima persona all'attività del cliente mafioso, fornisce consigli, pareri ed assistenza contra legem, da consigliere si trasforma in un consigliori, ossia in un consigliere di fiducia dell'associazione mafiosa con il compito, in quanto esperto di leggi e meccanismi finanziari, di suggerire sistemi e modalità di elusione fraudolenti, sicché risponde di concorso (interno o esterno, a seconda delle concrete situazioni) in associazione mafiosa."

idonee profilassi antimafia nell'ambito dei propri iscritti, vigilare sul rispetto delle norme deontologiche e adottare adeguate sanzioni anche a tutela del buon nome dell'ordine medesimo.

In considerazione di tali aspetti caratterizzanti, la Commissione ha avviato nell'ambito del VI Comitato – *Infiltrazioni nell'economia legale: mafie, imprese e professioni* – coordinato dall'onorevole Manfredi, un primo approfondimento sulle seguenti cinque aree di criticità:

- la prima area concerne la disciplina penalistica; nella portata generale e astratta delle relative norme e nelle pronunce giurisprudenziali e si ravvisano i principali presupposti giuridici, ma anche i condizionamenti all'esercizio del potere disciplinare (ad esempio, con riguardo alla cosiddetta «pregiudiziale penale», in applicazione della quale i procedimenti disciplinari sono sospesi sino al pronunciamento definitivo in sede processuale della colpevolezza o dell'innocenza del professionista imputato);

- la seconda riguarda l'ordinamento professionale, in particolare nella parte in cui agli ordini e collegi spetta l'esercizio dell'autonomia normativa, amministrativa e disciplinare, pur con le specificità previste dalle diverse discipline vigenti;

- la terza area di criticità è ravvisabile nel ruolo che l'ordinamento attribuisce agli enti e agli organi che si interfacciano con gli ordini, in particolare attraverso l'esercizio di poteri d'impulso, di controllo e sanzionatori (ministeri competenti, procure, procure generali, tribunali);

- la quarta concerne lo stato del sistema di raccolta, di interscambio e accesso ai dati concernenti le misure giudiziarie e ordinistiche che interessano i professionisti coinvolti in reati di mafia;

- la quinta area è quella della formazione, che, oltre a poter essere ricollegabile alla deontologia professionale può anche essere annoverabile tra i compiti istituzionali dell'università, in un più accentuato ruolo di quest'ultime di presidio di legalità sul territorio.

La Commissione è dell'avviso che tale fronte d'inchiesta debba continuare nel corso della prossima legislatura, valorizzando ed aggiornando le importanti acquisizioni conoscitive ottenute attraverso numerose audizioni svolte nell'ambito del VI Comitato ed approfondendo alcune ipotesi di lavoro per rafforzare la necessaria profilassi antimafia del mondo delle professioni.[221]

[221] In particolare, nel VI Comitato sono emerse numerose criticità operative che non si è escluso possano aver contribuito a creare nel tempo le condizioni perché si verificassero violazioni delle leggi e della deontologia professionale, oggettivamente favorite anche dalla disomogeneità e carenze di una normativa. Una prima ipotesi di lavoro, per riordino di sistema del settore, è l'adozione di un «Codice delle libere professioni».
L'attuale differenziazione normativa se da un lato mira a disciplinare le tipologie nel rispetto delle specifiche peculiarità, dall'altro, in molti casi, genera disomogeneità non giustificabili. Pur nella consapevolezza di possibili diffidenze o resistenze alla prospettazione di una normativa unica, il Comitato ha ipotizzato che, dal confronto

Il rapporto mafia-economia

Le inchieste giudiziarie danno evidenza del fatto che i mercati di riferimento delle associazioni mafiose continuano ad essere rappresentati dai settori economici tradizionali di infiltrazione, quale l'attività edile, il ciclo del cemento, il movimento terra, i trasporti, il settore agroalimentare, l'inserimento negli appalti pubblici.

Recenti indagini, ad esempio, hanno testimoniano l'interesse da parte di tutte le associazioni criminali tradizionali ad infiltrare o ad acquisire il controllo dei più importanti mercati ortofrutticoli nazionali, tra cui quelli di Fondi (LT) e di Vittoria (RG). Non mancano i casi di infiltrazione nel settore florovivaistico. [222]

Così pure l'interesse mafioso continua ad essere rivolto al mondo degli appalti, pubblici e privati, dove di recente è stata riscontrata la presenza di esponenti mafiosi nelle opere di ricostruzione post-terremoto a L'Aquila, nell'ambito dell'indagine *Aemilia*, nei lavori eseguiti per la realizzazione dell'EXPO, nelle opere di ampliamento e ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, registrando, per altro, il preoccupante dato che le numerose interdittive antimafia emanate dai prefetti hanno colpito altresì imprese di spessore nazionale nel quadro imprenditoriale italiano.

I numerosi sequestri operati in Italia così come all'estero di beni ed attività nei settori della logistica, dell'industria del divertimento, della ristorazione e del turismo evidenziano che le

---

parlamentare e dal dialogo con i rappresentanti delle singole professioni e delle istituzioni competenti, possano scaturire nuove regole che, nel confermare agli ordini e ai collegi i legittimi spazi di autonomia, garantiscano gli elementi di tipicità là dove ve ne sia bisogno.
E' stato segnalato come non sia più differibile un intervento legislativo che sviluppi quanto concepito in materia di ordini e collegi professionali del citato d.P.R. n. 137/2012 che si è limitato, peraltro, opportunamente soltanto: a separare, nell'ambito degli enti pubblici osservati, le funzioni disciplinari da quelle amministrative e di gestione al fine di garantire, in modo più adeguato, l'imparzialità del giudice disciplinare; a prevedere alcune condotte come specifici illeciti disciplinari per tutti gli appartenenti alle categorie professionali regolamentate ma non anche per gli esercenti professioni sanitarie e per i notai; a sottoporre alla vigilanza del Ministero di Giustizia i consigli distrettuali di disciplina passibili di scioglimento in caso di reiterata accertata violazione di legge e nell'ipotesi di impossibilità di funzionamento (disposizione che non si applica alle professioni sanitarie e ai notai).
Occorrerebbe, in definitiva, che allo scopo di superare la difformità di discipline evidenziata ― assolutamente irrazionale ― sia varato il "Codice delle libere professioni", mediante l'approvazione di una legge delega che fissi principi e criteri più in linea con i precetti di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione con successiva approvazione di un decreto legislativo di attuazione al fine di introdurre una disciplina che valorizzi, ad esempio, l'autonomia del procedimento disciplinare rispetto al procedimento penale sulla falsariga dell'art. 54 dell'ordinamento professionale e dell'art. 55-*ter* del decreto legislativo n. 165/2001 in materia di pubblico impiego.
[222] Indagine Acero Krupy condotta dalla direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria.

acquisizioni di bar, pizzerie, ristoranti, alberghi e villaggi turistici rappresentano gli strumenti di rimpiego preferiti. [223]

Rimane attivo l'interesse nel settore dei giochi e delle scommesse anche con riferimento al comparto legale. L'indagine della direzione distrettuale antimafia di Milano a carico del clan Lampada-Valle, espressione in Lombardia delle cosche De Stefano - Condello di Reggio Calabria, ha accertato il tentativo della 'ndrangheta di acquisire una società concessionaria pubblica dei giochi e così diventare uno dei tredici concessionari di primo livello.[224]

Numerose sono le indagini ed i sequestri che denotano cospicui investimenti nella grande distribuzione e in attività commerciali: dal caso Grigoli, titolare della catena dei Despar di Castelvetrano, riconducibile al patrimonio di Matteo Messina Denaro; al caso della Lidl di Milano; al sequestro della Soral, società reggina di alimentari[225]; al recentissimo sequestro di tredici punti vendita dei supermercati GM "Gran Mangiare" operati nel catanese, eseguito il 18 gennaio 2018[226].

Vi è un crescente interesse nel settore dello sviluppo delle energie alternative[227], nell'acquisizione e gestione di società immobiliari, concessionarie di auto, e farmacie.

Così pure non sono mancate nelle indagini svolte dall'autorità giudiziaria preoccupanti testimonianze che denotano forme di infiltrazione anche nella sanità pubblica e privata, ove le organizzazioni mafiose hanno condizionato la corretta gestione di aziende sanitarie pubbliche e case di cura nonché acquisito partecipazioni o l'intera proprietà di laboratori convenzionati. La Commissione, sul punto, ha avviato uno specifico approfondimento sulla penetrazione della 'ndrangheta e della camorra nelle ASL presenti nelle rispettive regioni di tradizionale radicamento, per altro sfociate nel commissariamento di numerose aziende sanitarie[228].

Sempre con riferimento al settore pubblico, meritano menzione gli approfondimenti svolti dalla Commissione sull'amministrazioni giudiziaria della Società Italiana per il Gas per Azioni - Italgas

---

[223]. Le inchieste giudiziarie danno evidenza quasi quotidiana di sequestri anche all'estero di strutture per la ristorazione riconducibili ad appartenenti ad organizzazioni mafiose. Le proiezioni criminali si estendono non solo in Europa ma anche in altri continenti. Emblematica, al riguardo, l'indagine della procura distrettuale di Reggio Calabria condotta con l'FBI nel 2015 che ha condotto al sequestro di ristoranti a New York gestiti dalla *'ndrangheta*.

[224] Doc n. XXIII n.18, Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito ed illecito.

[225] Sequestro di vari ipermercati ed altri beni, disposto dal tribunale di Reggio Calabria nel luglio del 2017.

[226] Sequestro di 41 milioni di euro del 18 gennaio 2018, disposto dal tribunale di Catania, su indagine della locale DDA

.

[227] Si veda a tal fine quanto emerso dalle audizioni dei procuratori della DDA di Potenza, del 24 giugno 2014; nonché quelle svolte nel corso della missione a Palermo e Trapani del 18,19,20 luglio 2016 .

[228] ASL Napoli n. 4 (sciolta nel 2005); ASL Locri n. 9 (sciolta nel 2006); ASL Reggio Calabria n. 11 (confluita nella ASP n. 5 di Reggio Calabria sciolta nel 2008), ASL Palmi n.10 (confluita nella ASP n. 5 di Reggio Calabria, sciolta nel 2008); della ASP n. 5 di Reggio Calabria (sciolta nel 2008 subito dopo la sua costituzione); ASP di Vibo Valentia (sciolta nel 2010).

S.p.A, società interamente controllata da SNAM S.p.A, analiticamente esaminate in altra parte della presente relazione, nonché della vicenda che ha condotto al commissariamento, disposto ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge n. 90/2014 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114,[229] delle società GESENU Gestione Servizi Nettezza Urbana Spa - società partecipata al 45 per cento dal comune di Perugia- , e della GEST srl (a sua volta partecipata al 70 per cento dalla GESENU), società già in precedenza raggiunte da un provvedimento di interdittiva antimafia.

Quanto all'economia illecita delle mafie, essa si alimenta in primo luogo dei lucrosi proventi del narcotraffico. Il traffico di droga garantisce risorse smisurate; ad oggi non vi è altra merce in grado di produrre un pari *plus valore.*[230] Significativo al riguardo, è il dato emerso da alcune intercettazioni che hanno posto in evidenza come l'unità di misura del denaro non sia in questi casi tanto il valore in dollari o in euro quanto il peso o il volume complessivo delle banconote[231].

Racket ed usura si confermano classiche attività della criminalità organizzata, ancorché sia rinvenibile una evoluzione delle forme e delle modalità, risultando sempre più finalizzate all'acquisizione delle attività di impresa.

Il fenomeno delle estorsioni, in particolare, non sembra dare segnali di arretramento, anzi, in alcune aree del Paese, appare in pericolosa crescita.[232] Rimane ancora esiguo il numero delle denunce presentate dagli imprenditori e dai commercianti. La presenza della crisi economica ha determinato un cambiamento della fisionomia e della direzione delle richieste estorsive. Si registra un aumento delle richieste nel settore dell'edilizia e degli appalti pubblici ed una diminuzione di quelle rivolte agli esercizi commerciali. Le diminuite pressioni verso i piccoli commercianti è esclusivamente dovuto al calo del numero di esercenti in conseguenza della crisi economica che ha determinato un aumento delle chiusure per cessazione dell'attività o dichiarazione di fallimento.

Si assiste ad un cambiamento della politica mafiosa nella perpetrazione del *racket*, fondata come appare ora più sulla richiesta a tappeto di somme modeste verso una vasta platea di operatori

---

[229] D.L. 90/2014 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa E per l'efficienza degli uffici giudiziari*

230 Solo per avere un'idea dei flussi di denaro che detto traffico alimenta e produce, basti avere presente che un Kg di cocaina che viene pagata ai *campesinos,* dai 1.000 ai 1.500 euro, è in grado di assicurare ricavi pari a circa 200 mila euro. Ogni grammo di cocaina pari ad una dose immessa sul mercato, contiene un principio attivo pari al 24 -25%. Questo vuol dire che da un 1 Kg si sostanza stupefacente, debitamente tagliata, si possono ottenere 4.000 dosi, stimando che ogni dose sulla piazza di spaccio viene ceduto ad un prezzo medio di 50 euro al grammo, ciò vuol dire che da un investimento iniziale di mille euro, pari al costo di un Kg, si possono ricavare 200.000 euro, di cui sopra si è detto. Stando alle stime delle forze dell'ordine, il traffico medio di sostanza si aggira intorno ad oltre 220 chilogrammi al giorno, tali da consentire incassi che variano dai 20 ai 40 milioni di euro.

[231] Duemila banconote da 500 euro, ovvero 1 milione di euro, pesano due chili e 200 grammi e si possono trasportare comodamente in una valigetta ventiquattrore. L'equivalente in banconote da 100 dollari americani pesa 11 chili, cioè cinque volte tanto.

[232] Audizione procuratore DDA di Lecce, dott. Cataldo Motta, nel corso della missione del 22, 23,24 febbraio 2016

commerciali in luogo di più mirate estorsioni per somme ingenti nei confronti di pochi. Questa nuova strategia criminale ha comportato l'estensione del *racket* anche verso settori a bassa redditività prima esclusi dalle mire mafiose. La pretesa estorsiva appare dunque ora come un costo ragionevolmente sostenibile, quasi un tributo come altri. Le indagini hanno segnalato come in molti casi è lo stesso commerciante, imprenditore, operatore turistico o ristoratore ad assumere l'iniziativa. Si offre egli stesso spontaneamente al pagamento del pizzo al fine di ricevere in cambio "protezione" e la garanzia di poter svolgere tranquillamente la propria attività. Alle forme tradizionali di pagamento del pizzo se ne sono aggiunte altre che danno il senso della pervasività delle organizzazioni criminali. Oggi l'attività estorsiva si realizza nella nuova e più perniciosa forma dell'imposizione di servizi, obbligando l'imprenditore, come più sopra accennato, a rivolgersi a fornitori imposti dalle organizzazioni, imponendo l'acquisto di merci, l'assunzione di personale e manodopera, imponendo loro il servizio di *guardiania*. Emblematico, al riguardo, è il caso delle estorsioni perpetrate ai danni dei mitilicoltori di Taranto cui era stato imposto un servizio di *guardiania*[233].

Quanto all'usura, altra fonte tradizionale di introiti per le associazioni mafiose e non solo, è stata segnalata una recrudescenza del fenomeno, non sufficientemente evidenziata dalle statistiche ufficiali che ne registrano le sole denunce, in quanto favorita durante la crisi economica dalla crisi di liquidità e dalla generalizzata contrazione del credito bancario. Sul fenomeno della cannibalizzazione delle aziende ad opera di reti di usurai anche appartenenti ad organizzazioni mafiose, si è dato già ampio risalto in questa relazione sulla colonizzazione mafiosa delle regioni del nord del Paese.

Un ulteriore settore economico di ormai acclarata ingerenza della criminalità organizzata è il traffico illecito dei rifiuti. Prerogativa non solo dei gruppi di camorra, questa pratica illecita è pure appannaggio di 'ndrangheta e cosa nostra sebbene con modalità diverse, ove appare prevalente l'interesse ad inserirsi piuttosto nel circuito legale dei rifiuti, attraverso la partecipazione e l'aggiudicazione di gare d'appalto bandite da enti locali siti sul territorio di radicamento, l'inserimento nel ciclo della raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti e dalla raccolta e, talvolta, la gestione delle discariche.

Infine, indicativo della progressiva esplorazione e sfruttamento di altri settori dell'illecito, è il sempre più solido inserimento mafioso in altri lucrosi mercati illegali, quali le truffe per finanziamenti ed erogazioni pubbliche, il traffico di armi, il contrabbando di gasolio e di altri olii

[233] Operazioni "Piovra" e "Piovra 2", rispettivamente del 2016 e del 2017, condotta dalla DDA di Lecce. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lecce, Cataldo Motta, resoconto stenografico del 22-24 febbraio 2016.

minerali, la gestione del *racket* delle estorsioni, il settore dei giochi e delle scommesse illegali. Cospicuo e variegato è il mondo delle contraffazioni di prodotti di ogni genere, dai prodotti di abbigliamento ai pezzi di ricambi per auto, dai giocattoli ai prodotti alimentari. Particolare preoccupazione desta il mercato illecito della contraffazione di farmaci. Le indagini condotte dalle forze di polizia segnalano come questo mercato sia particolarmente in espansione grazie ai notevoli profitti che è in grado assicurare anche in ragione di una domanda crescente che si sviluppa soprattutto *on line*.

4.3.4 Il riciclaggio: il ponte tra l'economia illegale e quella legale

Nel corso della presente Relazione si è dato conto a più riprese di quanto sia rilevante nelle strategie mafiose la fase di ripulitura dei proventi illeciti e del loro inserimento nell'economia legale, così pure delle diverse tecniche utilizzate dalle associazioni criminali e dall'"area grigia" per ostacolare ed occultare l'origine delittuosa dei capitali impiegati.

L'obiettivo criminale perseguito è duplice. Da un lato, nascondere la riconducibilità delle ricchezze a un contesto mafioso onde evitare che queste possano essere sequestrate e confiscate, dall'altro, averne comunque in via di fatto la disponibilità e la possibilità di utilizzo. In sostanza, il mafioso ha l'interesse di sfruttare tutti gli espedienti e le opportunità che si presentano per separare la proprietà legale dalla proprietà effettiva di un bene e, analogamente, la titolarità legale dalla titolarità effettiva di un'impresa o di un rapporto di conto corrente.

Tale processo di separazione può essere svolto direttamente dal mafioso che ha prodotto o ha concorso a produrre il provento illecito, il cosiddetto autoriciclaggio, oppure può essere affidato ad un terzo, il riciclatore, che provvede per conto del mafioso a queste attività di mascheramento. L'impresa a partecipazione mafiosa, come già accennato, permette poi alla struttura criminale di rendere ancora più occulti i canali di riciclaggio e di reimpiego dei capitali illeciti, di diversificare gli investimenti, di disporre di strutture imprenditoriali che, per la loro rispettabilità e la loro esperienza, sono capaci di operare come normali agenti di mercato; ma anche di compenetrare l'economia mafiosa con quella legale, rendendole difficilmente distinguibili tra loro, e di realizzare una regolazione complessiva del mercato locale e un più solido controllo del territorio.

Un fenomeno criminale complesso, come quello del riciclaggio, richiede che sia affrontato sotto un triplice profilo: repressivo, preventivo e di auto-profilassi.

Sul piano repressivo, oltre ai reati di cui all'articolo 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale già da tempo previsti nel nostro ordinamento, va ricordato che nel corso della XVII legislatura è stata

colmata una evidente lacuna, da tempo lamentata dagli inquirenti e dagli organismi internazionali antiriciclaggio (in primo luogo, il GAFI), attraverso l'introduzione dell'articolo 648-*ter, comma* 1 del codice penale[234], che ora punisce in via autonoma le ipotesi delittuose di autoriciclaggio, in precedenza solo parzialmente assorbite da talune condotte rientranti nell'articolo 12-*quinquies* del decreto legge n. 306 del 1992 convertito in legge n. 356 del 1992 (trasferimento fraudolento di valori)[235]. Non va pure dimenticata, sempre nel corso della legislatura, l'adozione di altre norme rilevanti sul piano della repressione e di rafforzamento della trasparenza, in tema di falso in bilancio nonché la nuova disciplina sulla corruzione.

Sul versante della prevenzione del riciclaggio, nel 2016 il Parlamento ha delegato il Governo al recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio che, a distanza di dieci anni dalla terza direttiva, potenzia il sistema di prevenzione degli Stati membri in coerenza con le linee tracciate dalle Raccomandazioni del GAFI del 2012. La nuova disciplina europea valorizza l'approccio basato sul rischio, criterio fondamentale per la graduazione delle misure preventive e dei controlli; accresce la trasparenza delle informazioni relative alla titolarità effettiva di società e *trust*; conferma il regime di assoluta riservatezza dei dati relativi alle operazioni sospette; delinea criteri sanzionatori specifici per le violazioni degli obblighi in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il recepimento nell'ordinamento nazionale della quarta direttiva ha rappresentato inoltre l'occasione per accogliere anche le indicazioni formulate dal GAFI in esito alla *mutual evaluation* del sistema antiriciclaggio italiano condotta nel 2014 - 2015.

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, che ha recepito la nuova normativa europea, ha profondamente modificato il testo base della prevenzione antiriciclaggio nel nostro Paese (decreto legislativo n. 231 del 2007).

La Commissione guarda con particolare interesse le misure ivi previste al fine di accrescere la trasparenza degli assetti proprietari di imprese, schemi fiduciari e *trust* e, in particolare, l'istituzione di sezioni speciali del registro delle imprese, ad accesso riservato, dove le autorità investigative potranno acquisire importanti informazioni sulla titolarità effettiva dei soggetti giuridici oggetto di investigazione. In tal modo, sarà possibile colmare quella distanza, sopra ricordata, tra titolarità legale e titolarità effettiva, di per sé lecita, che tuttavia viene piegata dal mafioso a proprio vantaggio, al fine di nascondere la partecipazione mafiosa in un'impresa o comunque occultare il

[234] Introdotto dall'articolo 3 della Legge 15 dicembre 2014 n. 186, Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio.

[235] Cass. pen., Sez. Un., 27 febbraio 2014 (dep. 13 giugno 2014), n. 25191 – Iavarazzo: « (…) i fatti di "auto" riciclaggio e reimpiego sono punibili, sussistendone i relativi presupposti, ai sensi dell'art. 12-*quinquies* d.l. n. 306 del 1992 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 (…)».

reimpiego di ricchezze di origine delittuosa nell'economia legale. Naturalmente, la Commissione è consapevole dei limiti intrinseci di una disposizione che fa di fatto affidamento su dati inseriti dagli stessi soggetti giuridici interessati e che, per la sua piena efficacia, richiede l'interconnessione, quanto meno a livello europeo, dei registri dei "titolari effettivi" in modo da captare in modo più completo ed efficace anche le situazioni in cui la titolarità effettiva è occultata dietro una lunga catena societaria in cui sono interposte società e veicoli societari aventi sede all'estero e, in particolare, in Paesi scarsamente collaborativi nella lotta all'evasione fiscale e al riciclaggio.

Un terzo profilo, ancora più avanzato, attiene, ad avviso della Commissione, alla necessità che le stesse imprese (e il mondo dei liberi professionisti) sviluppino da sé adeguati anticorpi tali da ridurre il rischio che possano essere coinvolti in fatti di mafia o in schemi di riciclaggio di proventi illeciti. In tal senso, appare sottovalutata dalle stesse imprese la strada tracciata dal legislatore con il decreto legislativo 231 del 2001 sulla responsabilità amministrativa delle società e degli enti. Come sarà più ampiamente illustrato in altra parte della presente relazione (vedi *infra* §. 4.4.1), invece di considerare la mafia e il riciclaggio come rischi dai quali è innanzitutto nel proprio interesse difendersi con misure di autoprotezione ed adeguata profilassi, le imprese tendono invece ad affrontare tali aspetti come una burocratica questione di *compliance,* più o meno imposta, come altre, dal legislatore. Ne consegue, come si dirà, che più in generale la cosiddetta *compliance* di prevenzione, cui forse non crede nemmeno il *top management* dell'impresa, è quasi inevitabile che si riduca in una svogliata compilazione routinaria di formulari, sovente con certificazioni esternalizzate a professionisti abilitati o rilasciate da amministrazioni competenti. Se a ciò si aggiunge che il soggetto interno responsabile della vigilanza è solo apparentemente in una condizione di autonomia, si comprende come tutto l'impianto del decreto legislativo 231 del 2001 appaia inadeguato a rappresentare una prima efficace barriera di protezione dalle infiltrazioni e dai condizionamenti mafiosi nell'economia.

Significative, al riguardo, appaiono le acquisizioni informative della Commissione sulle vicende legate alla sottoposizione di Italgas SpA alle procedure di amministrazione giudiziaria e poi di controllo giudiziario ex articolo 38, comma 4 del codice antimafia (vedi *infra* §. 4.9.2), dove il tribunale che ne disponeva le misure riscontrava la permeabilità di detta struttura aziendale alle possibili infiltrazioni di imprese collegate alla criminalità organizzata in settori strategici come il *procurement*, la gestione del contratto e la realizzazione delle opere, pur avendo la medesima azienda adottato il modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 231 del 2001.

La lotta al riciclaggio, dunque, deve continuare nel solco di una strategia, intrapresa già da tempo nel nostro Paese, che preveda il continuo aggiornando delle norme di repressione e di prevenzione

del fenomeno, il rafforzamento dei presidi di trasparenza societaria e delle transazioni finanziarie e una più stretta cooperazione internazionale, senza dimenticare che rimane ancora molto da fare per rafforzare la resilienza delle imprese e delle professioni di fronte all'urto e alle minacce poste dalla criminalità organizzata di tipo mafioso e alle sue proiezioni sul piano economico-finanziario.

Il ruolo della Banca d'Italia e della Unità di Informazione Finanziaria

Per il raggiungimento degli obiettivi sopra illustrati di un efficace contrasto alla criminalità, è necessario agire sulle radici del fenomeno e sugli incentivi dei soggetti coinvolti creando un contesto istituzionale generale avverso all'insediamento della criminalità, ed in particolare, nel settore bancario e finanziario. In questo ambito, alla Banca d'Italia è richiesto di svolgere un ruolo di assoluta centralità.

Oltre a realizzare analisi sull'impatto della criminalità e della corruzione sul sistema economico e finanziario, la Banca d'Italia svolge - direttamente e tramite l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) - attività volte a garantire il rispetto della legalità e a contrastare la penetrazione criminale nell'economia legale.

Il primo presidio di legalità nel settore bancario è rappresentato dall'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia (regolamentazione, acquisizione di informazioni, analisi, ispezioni, gestione delle crisi aziendali e sanzioni) per assicurare la "sana e prudente gestione dei soggetti vigilati", l'efficienza, la stabilità complessiva, la competitività del sistema finanziario e l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia. Il rispetto della legalità nell'attività finanziaria è un presupposto della sana e prudente gestione delle istituzioni finanziarie. A loro volta, intermediari sani e prudenti costituiscono una barriera contro la penetrazione criminale nell'economia legale. L'adozione di comportamenti coerenti con il rispetto della legalità è un elemento fondamentale nella valutazione di vigilanza degli intermediari. La normativa di vigilanza, in linea con quella europea e internazionale, prevede specifici strumenti a presidio del rispetto della legalità da parte degli intermediari finanziari. Ciascuno di questi è tenuto a istituire una funzione di compliance, per prevenire il rischio di incorrere in violazioni di regole e a promuovere una cultura aziendale improntata a principi di integrità, correttezza e rispetto, non solo formale, delle norme.

Il secondo presidio attiene in modo più specifico all'ambito dell'antiriciclaggio. Banca d'Italia e UIF sono, infatti, parte del sistema nazionale di prevenzione del riciclaggio che vede le autorità

nazionali collaborare (sotto l'egida del comitato di sicurezza finanziaria) per prevenire e individuare infiltrazioni nell'economia legale dei proventi della criminalità. In questo ambito, la vigilanza della Banca d'Italia e l'UIF hanno ruoli complementari nell'assicurare presidi efficaci contro il riciclaggio che transita attraverso il sistema finanziario e gli altri operatori.

Si ricorda, al riguardo, che l'UIF ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, subentrando all'Ufficio italiano dei cambi nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. La soluzione organizzativa adottata dal nostro Paese è coerente con gli standard internazionali, che individuano quali caratteristiche essenziali di ogni *Financial Intelligence Unit (FIU)* l'autonomia operativa e gestionale, l'unicità a livello nazionale, la specializzazione nelle funzioni di analisi finanziaria, la capacità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo.

L'UIF riceve le segnalazioni delle operazioni sospette da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori non finanziari e ne effettua l'analisi per l'individuazione di ipotesi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Le segnalazioni in discorso sono passate dalle 12.500 del 2007 alle oltre 101 mila del 2016. Nel solo 2016 le segnalazioni sono aumentate del 22,3 per cento a causa principalmente delle oltre 21 mila segnalazioni correlate direttamente o indirettamente a casi di adesione alla *voluntary disclosure*.

Anche categorie inizialmente meno partecipi e attive stanno finalmente reagendo alle sollecitazioni con una progressiva crescita di sensibilità. Vi ha contribuito, tra gli altri, il protocollo d'intesa con il Consiglio nazionale del notariato che ha assicurato l'anonimato dei professionisti segnalanti. Analoghi effetti sono attesi dal protocollo, sottoscritto nel 2016, con il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Miglioramenti si riscontrano anche sul fronte dell'effettiva rilevanza criminale delle operazioni individuate dai segnalanti. Nel 2016 il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, organismo che insieme alla direzione investigativa antimafia è deputato a ricevere le comunicazioni dell'UIF, ha ritenuto di interesse ai fini d'indagine oltre il 70 per cento delle segnalazioni analizzate. Ancora più significativo è il fatto che circa un terzo di esse (il 31 per cento) riguardavano soggetti "puliti", su cui non sussistevano informazioni pregiudizievoli.

Nonostante tali positivi progressi, vi è una quota non marginale di segnalazioni che continua a presentare una scarsa utilità. Ciò è dovuto anche agli operatori che talora abdicano al dovere di effettuare un'attenta valutazione del sospetto. In molti casi, le transazioni sono segnalate come "sospette" non tanto per l'effettiva probabilità che nascondano un'attività criminale, quanto per l'intrinseca opacità del pur legittimo strumento finanziario utilizzato, principalmente del contante,

anche se per importi relativamente ridotti. In tali situazioni, si tende spesso ad effettuare la segnalazione in via cautelativa, sentendosi altrimenti esposti al rischio di contestazione qualora da successive indagini emergesse l'effettiva riconducibilità della transazione a interessi criminali.

Sempre più intense e articolate sono le forme di collaborazione tra la UIF, la magistratura e le amministrazioni pubbliche. Nel corso del 2014 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra l'UIF e l'ANAC, ponendo le basi per migliorare il contrasto del riciclaggio dei proventi della corruzione, e con l'Agenzia delle entrate per l'accesso all'Anagrafe tributaria. In considerazione dei consolidati rapporti instaurati con l'autorità giudiziaria e dei risultati raggiunti, nei primi mesi del 2017 sono stati siglati protocolli d'intesa con due delle principali procure della Repubblica (Milano e Roma). Gli accordi disciplinano lo scambio di informazioni di reciproco interesse previsto dalla legge, contemplano l'individuazione di aree tematiche per analisi congiunte e iniziative formative comuni, stimolano la crescita della cooperazione.

In ambito antiriciclaggio interviene, altresì, in modo diretto anche la vigilanza della Banca d'Italia attraverso un'attività di controllo, sia a distanza sia ispettiva, sugli enti creditizi e sugli intermediari finanziari, volta a verificare il rispetto della normativa antiriciclaggio, la funzionalità e affidabilità delle procedure di contrasto del fenomeno. I controlli a distanza sono condotti mediante l'analisi di una vasta gamma di fonti informative: l'esame della relazione della funzione antiriciclaggio trasmessa dagli intermediari e le comunicazioni inviate dagli organi di controllo ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 231 del 2007[236]; l'interlocuzione diretta con i soggetti vigilati[237]; le comunicazioni provenienti dall'autorità giudiziaria e dalle altre autorità di vigilanza[238]. Nei controlli ispettivi ad ampio spettro sono stati approfonditi i temi concernenti il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. In particolare, nel 2016 la vigilanza ha svolto accertamenti mirati in materia antiriciclaggio su due intermediari significativi ed effettuati accessi ispettivi presso 153 sportelli bancari.

Conformemente ai più recenti standard internazionali e alla normativa europea, la Banca d'Italia svolge l'attività di vigilanza in materia antiriciclaggio calibrando l'intensità in proporzione ai rischi individuati *(risk sensitive)*. Nel corso del 2016, in collaborazione con la UIF, l'Istituto di via Nazionale ha ultimato lo sviluppo di un modello di analisi dell'esposizione delle banche a tali rischi. Questo modello combina dati quantitativi – che tengono conto della dimensione, delle caratteristiche operative e del livello di conformità dei soggetti vigilati – con informazioni

[236] Nell'anno 2016 le relazioni esaminate sono state 92.
[237] La Banca d'Italia ha tenuti 24 incontri con gli esponenti aziendali e sono state inviate 119 lettere di intervento (anno 2016).
[238] 76 comunicazioni nel 2016.

qualitative facenti parte del patrimonio conoscitivo della vigilanza. La valutazione consente di attribuire un punteggio sintetico sul profilo di rischio di ciascun soggetto vigilato, utile per la programmazione di un'azione di vigilanza commisurata al livello di rischio di ogni soggetto.

Vi sono infine altre attività della Banca d'Italia, esterne a quelle della vigilanza, che pure costituiscono presìdi rilevanti rispetto alle attività illegali. Si tratta, in particolare, dei controlli eseguiti sulle società di servizi specializzate cui gli intermediari hanno esternalizzato funzioni di trattamento del contante. Un'altra area di significativa importanza, in quanto trattasi di ambito di specifico interesse della criminalità organizzata, riguarda la lotta alla falsificazione dell'euro. In questo contesto l'Istituto svolge le funzioni di "centro nazionale di analisi" delle falsificazioni dell'euro per l'Italia.

Nel 2016 sono, poi, stati effettuati accertamenti ispettivi sull'attività di autenticazione e selezione delle banconote presso le sale conta di una banca e di quattordici società di servizi. I risultati sono stati sorprendenti, purtroppo in senso negativo. Poco più della metà dei giudizi formulati dalla Banca, indicativo anche della rigorosità dei controlli, si è collocata in un'area non soddisfacente a causa di insufficienze nel sistema dei controlli interni degli operatori. Nell'insieme, tuttavia, a quattro anni dall'avvio dell'attività di controllo e grazie anche all'intensa attività formativa svolta dalla Banca, i risultati delle ispezioni mostrano un complessivo miglioramento degli assetti procedurali e organizzativi e una più incisiva azione di indirizzo delle direzioni aziendali, tali da rafforzare il presidio del rischio di ricircolo di banconote false e non idonee alla circolazione.[239]

Sempre in merito alle attività di contrasto della falsificazione, giova ricordare un dato significativo dell'interesse criminale verso questo settore. Secondo le analisi condotte dalla Banca Centrale Europea (BCE) quasi il 90 per cento delle contraffazioni intercettate a livello mondiale è prodotto nel nostro Paese e, in particolare, localizzato nell'area campana. Le banconote da 20 e da 50 euro continuano a essere le più falsificate, con quote pari rispettivamente al 40 e al 38 per cento del totale dei falsi. La Lombardia è la regione italiana in cui è stato sequestrato il maggior numero di biglietti contraffatti, seguita dal Lazio e dalla Campania. Liguria, Toscana e Lazio sono le regioni in cui circolano più banconote false. E' qui più che altrove il più alto rapporto tra numero di biglietti falsi in circolazione e popolazione residente.

[239] A fronte delle irregolarità riscontrate vengono richieste ai gestori l'adozione di misure correttive e/o irrogate sanzioni. Nell'anno sono stati avviati due procedimenti sanzionatori, di cui è stato informato il Ministero dell'interno; dal 2012 la Banca d'Italia ha inflitto 23 sanzioni per un ammontare di 499 mila euro.

L'uso del contante e le valute virtuali

L'uso del contanti continua ad essere lo strumento privilegiato per l'esecuzione di transazioni illecite, quanto meno per quelle al dettaglio, sia per la facilità dello scambio, sia per la sua non rilevabilità. L'Italia, nel quadro europeo occidentale, continua ad essere il Paese con più alto uso del contanti.

La legge di stabilità 2016 ha elevato la soglia per l'utilizzo dei contanti da mille a 3 mila euro, fermo restando il limite di mille euro per le transazioni a mezzo dei *money transfer*, intervenendo sull'articolo 49 della più volte citata "legge antiriciclaggio" (decreto legislativo n. 231 del 2007) che vieta il trasferimento di denaro contante o altri strumenti al portatore, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto del trasferimento è complessivamente pari o superiore alla somma prevista dalla legge. Il divieto opera anche quando il trasferimento è effettuato con più pagamenti inferiori alla predetta soglia che appaiono artificiosamente frazionati.

La Commissione antimafia ha sollevato, a suo tempo, perplessità sul provvedimento, evidenziando che le organizzazioni criminali, ancorché si siano attrezzate con le *expertise* necessarie per operare, anche sul piano internazionale, con sofisticate operazioni finanziarie "estero su estero" non tracciabili, continuano, quanto meno nel mercato interno, ad avvalersi di pagamenti in contanti, così che l'innalzamento della soglia di disponibilità può rivelarsi come una circostanza che le agevola.

Lo scambio di stupefacenti nelle piazze di spaccio gestite dalla camorra, a esempio, procura ricavi giornalieri di centinaia di migliaia di euro. Si tratta di volumi di contante che, prima o poi, necessitano di essere reimmessi nel circuito legale. Innalzare la soglia da mille a 3 mila euro significa ridurre ad un terzo le operazioni di *smurfing* che una volta sarebbero state necessarie per integrare il denaro nel circuito bancario.

L'inserimento di elevati importi in contanti di origine delittuosa nel flusso di cassa delle imprese a elevata circolazione del contante è un'altra opzione sfruttata dalle organizzazioni criminali. Questo spiega, almeno in parte, le ragioni per cui sempre più spesso le famiglie mafiose investono i propri capitali nell'acquisizione di supermercati, centri commerciali e strutture turistico-alberghiere.

Ad avviso della Commissione, occorre promuovere politiche che, come in altri Paesi dell'area euro e non solo, creino efficaci disincentivi all'uso del contante, a esempio attraverso il potenziamento e la progressiva diffusione dei mezzi di pagamento elettronici e disincentivando quelli non tracciabili,

di qualsiasi natura essi siano, salvo i casi dei cosiddetti micropagamenti e salvaguardando le esigenze di ””inclusione finanziaria”.

Così pure non vanno sottovalutati i rischi connessi all'utilizzo delle cosiddette “criptovalute”, come i *bitcoin,* sempre più diffuse nelle transazioni *on line*. Le "valute virtuali" sono rappresentazioni digitali di valore, utilizzate su base volontaria come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi, non emesse da banche centrali o da autorità pubbliche, non costituiscono moneta legale, né sono assimilabili alla moneta elettronica. Di agevole trasferibilità, conservazione e negoziazione elettronica, le valute virtuali consentono lo scambio di ricchezze sulla rete tra soggetti che non sono facilmente individuabili e che possono operare in Stati diversi, ivi inclusi quelli che non assicurano un'efficace cooperazione giudiziaria o di polizia o carenti sotto il profilo della legislazione antiriciclaggio sul piano sia preventivo che repressivo.

In occasione dell'inchiesta sulle infiltrazioni mafiose nel settore dei giochi e delle scommesse, per la quale si fa rinvio ad altra parte delle presente relazione, la Commissione ha rappresentato al Parlamento come il sostanziale anonimato che contraddistingue l'uso di *bitcoin*, come delle altre valute virtuali, nel regolare transazioni di *betting* o di *gaming on line,* ben si presta più ampiamente ad un uso illecito da parte delle organizzazioni criminali e mafiose. In tal senso, la Commissione ha avanzato talune proposte di carattere normativo che sono state prontamente recepite nell'ambito dei provvedimenti di attuazione della quarta direttiva antiriciclaggio (vedi *infra* §. 4.5.1). Si tratta di alcune prime misure a carattere preventivo che tuttavia meritano di essere ulteriormente rafforzate in coordinamento con le iniziative assunte in ambito europeo e internazionale.

Mafia e imprenditoria collusa: il caso Lombardia

La criminalità organizzata, in particolare la ‘ndrangheta radicata in Lombardia, ha ormai compreso che il controllo di realtà imprenditoriali determina una serie di vantaggi: è fonte di guadagno immediato; permette l'immissione nel circuito legale di denaro provento di attività illecite, attraverso operazioni di riciclaggio; garantisce, attraverso la gestione e la direzione della società, la disponibilità di posti di lavoro da assegnare per creare consenso sociale al sodalizio mafioso; il depauperamento del capitale aziendale è funzionale a implementare le illecite attività del gruppo mafioso o a mantenere le famiglie dei sodali detenuti o finanziare la latitanza di ‘ndranghetisti. Peraltro, il controllo di un'impresa consente all'organizzazione criminale di assumere fittiziamente

nell'azienda i propri sodali - specie se indagati, imputati o condannati - in modo che la retribuzione attribuita giustifichi la titolarità di beni in modo che non appaiano sproporzionati rispetto alla loro capacità reddituale, nonché di avere una rispettabilità sociale, trattandosi, formalmente, di normali imprenditori.

La presenza e il radicamento di organizzazioni criminali di origine calabrese in Lombardia è confermata dalle numerose indagini svolte dalla direzione distrettuale antimafia di Milano e di quelle condotte nel distretto. E' una 'ndrangheta che ora, dopo anni di insediamento in Lombardia, ha acquisito un grado di indipendenza rispetto all'organizzazione di origine, con la quale ha continuato comunque ad intrattenere rapporti. I suoi appartenenti, dimorando al nord ormai da più generazioni, hanno progressivamente acquisito una piena conoscenza del territorio, così consolidando rapporti con le comunità locali e privilegiando contatti con rappresentanti della politica e delle istituzioni locali.

L'esistenza di una struttura criminale denominata "la Lombardia" avente carattere unitario e verticalizzato è stata definitivamente accertata nel giugno 2014 dalla Corte di cassazione che, nel confermare le condanne pronunciate nel procedimento "Infinito – Crimine", ha posto in luce, da un lato, la spiccata connotazione mercatista della 'ndrangheta lombarda (finalità di acquisizione di attività economiche, oltreché la commissione di delitti quali estorsione, usura, traffico di rifiuti, recupero crediti con attività intimidatorie) e, dall'altro, il suo avvalersi di un peculiare "capitale sociale" dove ha assunto enorme peso come *driver* per il suo radicamento nel territorio la disponibilità del mondo imprenditoriale, politico e delle professioni ad entrare in rapporti di reciproca convenienza con il sodalizio mafioso[240].

D'altro canto, l'esistenza della 'ndrangheta in Lombardia è stata accertata giudiziariamente anche da altre successive sentenze. Nel 2015 è divenuta definitiva la sentenza relativa ai 41 imputati giudicati con rito ordinario nell'anzidetto procedimento "Crimine-Infinito" che ha ribadito l'unitarietà della 'ndrangheta. Nel 2017 è diventata, poi, irrevocabile la sentenza della corte d'appello di Milano del 13 maggio 2016 nell'ambito dell'indagine Insubria[241], importante anche per il fatto di aver riconosciuto l'operatività in territorio lombardo di ulteriori tre "locali" di 'ndrangheta[242], oltre ai sedici giudiziariamente già accertati nell'indagine Infinito[243], nonché per lo

[240] *Cfr.* la già citata sentenza del 6 giugno 2014 con cui la Corte di cassazione - sezione VI, ha confermati le condanne pronunciate nel procedimento "Crimine - Infinito"in primo e secondo grado dal tribunale e dalla corte d'appello di Milano.
[241] Doc. 388.1-2. Proc. pen. 45739/12 RGNR.
[242] Calolziocorte (LC), Cermenate (CO), Fino Mornasco (CO).
[243] Bollate (MI), Bresso (MI), Canzo (CO), Cormano (MI), Corsico (MI), Desio (MB), Erba (CO), Limbiate (MB), Milano, Mariano Comense (CO), Legnano (MI), Pavia, Pioltello (MI), Rho (MI), Seregno-Giussano (MB), Solaro (MI).

svolgimento in detto territorio di veri e propri *summit* mafiosi sotto il nome di "mangiate"[244] e del compimento di rituali per l'attribuzione di alte cariche in seno all'organizzazione criminale[245].

Ciò premesso, le finalità spiccatamente economiche e le relazioni con il mondo dell'imprenditoria locale sono aspetti della 'ndrangheta lombarda cui anche la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha dedicato particolare attenzione anche nella sua ultima relazione annuale[246]. Si riconosce che la 'ndrangheta è tra le organizzazioni criminali quella più orientata ad esportare le proprie condotte criminali dai territori di origine anche per realizzare finalità economico-imprenditoriali e condizionare gli apparati amministrativi.

Grazie alla crisi economica ed alla conseguente restrizione del credito bancario, la 'ndrangheta è riuscita a porsi come interlocutore privilegiato degli imprenditori in cerca di linee di credito non convenzionali, così entrando in affari con le imprese e spesso ottenendone l'assoluto controllo con estromissione sostanziale dei precedenti titolari, grazie anche all'omertà delle vittime determinata non solo da paura ma anche dai pregressi rapporti con i componenti del sodalizio (richieste di prestito, richieste di recupero crediti, altri favori).

In diverse indagini è stato accertato come, nell'attuale situazione economica caratterizzata dalla scarsità di lavori pubblici, dalla contrazione del credito bancario e dal contenimento dei costi, l'imprenditoria abbia ricercato contatti con la 'ndrangheta allo scopo di fare affari con la stessa e di ricavarne (momentanei) vantaggi, rappresentati dall'acquisizione di capitali ingenti, dalla possibilità di disporre di metodi convincenti per il recupero crediti anche di ingente valore, dall'imporsi nel territorio in posizione dominante a scapito della concorrenza, consentendo così alla 'ndrangheta di acquisire il controllo, diretto o indiretto, di società operanti in vari settori (edilizia, trasporti, giochi, smaltimento rifiuti) e di appalti pubblici, riciclando capitali criminosi nell'economia legale.

In tal senso vanno letti i tentativi di infiltrazione, nel passato, nei lavori legati ad EXPO 2015 e, nel presente, di acquisizione di attività economiche ed imprenditoriali, utilizzando lo strumento della

[244] Nel procedimento Insubria in punto di rilevanza delle *"*mangiat*e"* si è significativamente sottolineato come: "Il gesto del mangiare assieme, e massimamente del consumare insieme la carne di capra, ha il valore cerimoniale di una conferma dei valori di solidarietà ed amicizia reciproca (…) parte integrante di un momento significativo per la vita dell'organizzazione. Ad esempio, la cerimonia di conferimento di una dote trova il suo necessario complemento in una "mangiata" cui partecipa, esprimendo per la prima volta il suo nuovo *status*, l'uomo d'onore che ne è stato il beneficiario" (passo tratto dalla sentenza n. 1743/98 emessa dal Ttribunale di Milano – processo cosiddetto "*I fiori della notte di San Vito"*). La dimensione collettiva del *"mangiare assieme"* si esprime in gesti dal forte contenuto sociale e di spessore comunicativo.

[245] Probabilmente per la prima volta, si è assistito in diretta al conferimento della "santa" a Giovanni Buttà, avvenuto il 12 aprile 2014 a Castello di Brianza (LC) e, il successivo 31 maggio 2014, al conferimento del "vangelo" a Raffaele Bruzzese, Luciano Rullo, Bartolomeo Mandaglio e Antonino Panuccio, captando con chiarezza la recita delle formula da parte dei conferenti.

[246] Doc. 1404.1. Relazione annuale della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (periodo 1 luglio 2015-30 giugno 2016).

corruzione con alterazione dei principi di legalità, trasparenza, libertà di iniziativa economica e libera concorrenza.

Tra le condizioni di contesto che hanno consentito tutto ciò, assume un ruolo centrale, come detto, del "capitale sociale della 'ndrangheta", ovvero della disponibilità del mondo imprenditoriale, politico e delle professioni ad entrare in rapporti – per una reciproca convenienza - con il sodalizio mafioso. Particolarmente significativa, in tal senso, la condanna a docici anni di reclusione per concorso esterno in associazione mafiosa, riportata nel processo Infinito dal direttore sanitario dell'epoca della ASL di Pavia che, oltre ad occuparsi dei problemi sanitari degli associati, indirizzava il pacchetto di voti calabrese in occasione delle competizioni elettorali, destinandolo al miglior offerente.

Come già accennato, uno dei terreni di incontro principali di incontro tra organizzazioni mafiose, politica e imprenditoria è rappresentato dal settore degli appalti pubblici.

In ragione di presidi posti dalla normativa antimafia e dei controlli sull'imprese, oggi il *modus operandi* delle organizzazioni, finalizzato ad aggiudicarsi l'appalto, è divenuto quello di frapporre tra sé e l'amministrazione un terzo soggetto formalmente estraneo, una nuova società partecipata e amministrata da prestanome riconducibili alle famiglie malavitose, ma da loro formalmente distinta. Ciò viene attuato attraverso la costituzione di: società di capitali, per lo più nella forma di società a responsabilità limitata, sottocapitalizzate; società cooperative, appositamente costituite per l'esecuzione specifica di un lavoro, il cui punto di forza è rappresentato proprio dalla temporaneità della durata del rapporto, limitato nel tempo alla realizzazione dell'opera; raggruppamenti temporanei di impresa, costituiti per occultare la presenza di società direttamente riconducibili ai sodalizi criminali. Assume altresì rilievo la forma di infiltrazione nell'economia operata attraverso l'imposizione alle maggiori realtà imprenditoriali, anche di carattere nazionale (interlocutori privilegiati per l'aggiudicazione degli appalti in ragione della loro storia economico-lavorativa), di imprese legate ad associazioni criminali per l'esecuzione di piccoli lavori di subappalto.

Ultimamente, e la vicenda EXPO ne è uno degli esempi, l'infiltrazione nei cantieri avviene nella forma dell'"intrusione fattuale". Tale modalità consiste nel controllo di fatto del cantiere e delle sue attività attraverso l'imposizione della presenza capillare e attiva dei propri uomini, specialmente nelle attività di movimento terra, o attraverso l'imposizione dell'impiego di manodopera irregolare.

Sono numerosi i procedimenti penali, approdati quanto meno alla fase di dibattimento, in cui sono emersi rapporti tra la 'ndrangheta operante in Lombardia e l'imprenditoria locale, tra i quali meritano menzione i seguenti:

- l'indagine Caposaldo[247], a carico di esponenti della 'ndrangheta della famiglia Flachi condannati in via definitiva, che si erano infiltrati in vari settori dell'economia lombarda, quali il movimento terra, la gestione di impianti sportivi comunali, i trasporti, le forniture ad imprese, nonché l'esercizio di forme di condizionamento delle elezioni amministrative;

- l'indagine Blu Call[248] in cui è emerso che una importante realtà aziendale, un *call center* con oltre mille dipendenti e un fatturato di rilievo, era caduta sotto il pieno controllo della famiglia di 'ndrangheta dei Bellocco a seguito di una originaria richiesta di aiuto e protezione avanzata proprio da parte degli stessi imprenditori; il procedimento si è concluso con sentenze irrevocabili per i reati di intestazione fittizia di beni ed estorsione aggravati *ex* articolo 7 del decreto-legge 152 del 1991, anche nei confronti del titolare di uno studio di commercialisti;

- il procedimento n. 12053/2011 eseguito nei confronti di un'associazione, capeggiata da un soggetto affiliato alla 'ndrangheta ed all'epoca dei fatti "reggente" della "locale" di Desio (MB), dedita al contrabbando, usura ed estorsione e al conseguente riciclaggio dei proventi illeciti e che si avvaleva di una vera e propria "banca clandestina" per accumulare e gestire gli ingenti capitali di origine delittuosa, allargare e rafforzare il proprio potere non solo in termini economici ma anche di vero e proprio condizionamento mafioso e, infine, per assumere il controllo della gestione di diverse aziende e di patrimoni immobiliari di elevato valore;[249]

- l'indagine "Valle-Lampada"[250], procedimento definito con sentenza passata in giudicato di condanna nei confronti di esponenti della 'ndrangheta dell'omonima cosca, di imprenditori e professionisti, nonché di alcuni magistrati ed appartenenti infedeli alla Guardia di finanza, per associazione di tipo mafioso, corruzione, usura, estorsione e favoreggiamento aggravato. Il tribunale di Milano, su proposta della direzione distrettuale antimafia, ha applicato la misura della sorveglianza speciale a varie figure professionali (commercialisti, funzionario dell'Agenzia delle entrate, imprenditori) che, senza assurgere alla figura del concorrente esterno o del partecipe, hanno obiettivamente agevolato, con la loro attività, la 'ndrangheta, in particolare i Valle-Lampada.

L'esame degli atti dei citati provvedimenti e di altri di analoga natura su fatti commessi in Lombardia, dimostrano che l'imprenditoria non si limita a subire la 'ndrangheta, ma fa affari con la

[247] Proc.pen. 33364/2011.
[248] Proc.pen. n. 35322/12.
[249] Per tale procedimento nei confronti di cha scelto riti alternativi si è già pervenuti a sentenza all'esito di rito abbreviato. Alla data di approvazione della presente relazione risulta in corso il dibattimento nei confronti degli imputati rinviati a giudizio.
[250] Proc.pen. n. 46229/08.

stessa, spesso prendendo l'iniziativa per il contatto con la criminalità organizzata e ricavandone vantaggi, sia pur momentanei.

Se questo è il risultato criminologico che ci consegnano le indagini condotte dalla direzione distrettuale antimafia di Milano, ne deriva, come sottolineato alla Commissione dai magistrati della locale procura, che difficilmente l'imprenditore che entra in rapporti con la 'ndrangheta può presentarsi come "vittima"; ciò in piena aderenza a quell'orientamento giurisprudenziale secondo cui <<in tema di partecipazione ad associazione di stampo mafioso, "imprenditore colluso" è colui che è entrato in rapporto sinallagmatico con l'associazione, tale da produrre vantaggi per entrambi i contraenti, consistenti per l'imprenditore nell'imporsi nel territorio in posizione dominante e per il sodalizio criminoso nell'ottenere risorse, servizi o utilità>>.[251]

Ma questo non è l'unico esempio dell'ambiguità del rapporto tra mafia e imprenditoria verificatosi nella regione. Oltre ai fatti accennati con riferimento al procedimento Insubria di cui si è detto, in un'altra indagine di competenza distrettuale[252] è venuto alla luce, ad esempio, un sistema di corruzione finalizzato ad ottenere, in sede di approvazione del piano regolatore generale (PRG) del comune di Trezzano sul Naviglio, modifiche delle destinazioni d'uso delle aree a vantaggio di alcuni imprenditori. Nel sistema corruttivo erano coinvolti, oltre ai due imprenditori interessati ad ottenere le modifiche, assessori comunali, esponenti politici ed il comandante della polizia locale. Significativo è il fatto che nell'ambito del procedimento sia stata applicata la normativa di cui al decreto legislativo. n. 231 del 2001[253] nei confronti delle società facenti capo agli imprenditori per il reato di corruzione e dello studio di una commercialista che per conto di uno degli imprenditori corruttori è risultata svolgere attività di vero e proprio "spallonaggio" all'estero di somme di denaro in contanti, per riciclaggio. Si è trattato del primo caso in Italia di applicazione della norma sulla responsabilità amministrativa degli enti ad uno studio professionale. Gli imputati hanno definito la loro posizione con un rito alternativo e sono stati condannati con sentenze irrevocabili.

[251] Cass. Sez. 5, n. 39042 dell'1° ottobre 2008. Nel caso di specie la Corte, dopo aver precisato che "imprenditore vittima" è, invece, quello che soggiogato dall'intimidazione, non tenta di venire a patti con il sodalizio, ma cede all'imposizione e subisce il relativo danno ingiusto, limitandosi a perseguire un'intesa volta a limitare tale danno – ha rigettato il ricorso avverso l'ordinanza del tribunale del riesame che aveva ritenuto il ricorrente "colluso" con un'associazione mafiosa, di cui aveva condiviso propositi di infiltrazione nell'attività economico-imprenditoriale della raccolta dei rifiuti. In senso conforme: Cass. Sez. 6, n. 30346 del 18 aprile 2013, ove l'imprenditore operava nell'ambito di gestione e spartizione degli appalti pubblici attraverso un'attività di illecita interferenza, che comportava, a suo vantaggio, il conseguimento di commesse e, in favore del sodalizio, il rafforzamento della propria capacità di influenza nel settore economico, con appalti ad imprese contigue; Cass. Sez. 2, n. 49093 dell'1° dicembre 2015; Cass. Sez. 5, n. 47574 del 7 ottobre 2016.

[252] Proc.pen. n. 35867/12. Doc. n. 892.1.

[253] Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

Il rapporto con l'imprenditoria lombarda, tuttavia, non è appannaggio esclusivo della 'ndrangheta. Anche cosa nostra ha dimostrato di avere tutt'oggi una, forse inattesa, vitalità nelle attività imprenditoriali in Lombardia e, tra queste, le iniziative connesse al quartiere fieristico di Milano. Emblematica al riguardo, è l'indagine condotta dagli inquirenti milanesi[254] che ha disvelato le illecite attività di un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di una serie indeterminata di reati in materia di evasione fiscale, con l'aggravante di aver agevolato cosa nostra, reati realizzati con un complesso meccanismo fraudolento ed attuato attraverso una serie di società caratterizzate da profili di opacità degli assetti proprietari e di gestione, tra le quali quella di maggior rilievo era il Consorzio Dominus, una società consortile a responsabilità limitata, operante nell'ambito dell'organizzazione fieristica con consolidati rapporti commerciali con la Nolostand SpA, società controllata totalmente da Fiera Milano SpA. Il vero *dominus* di questo consorzio, occultato dietro lo schermo di un prestanome, era in realtà un imprenditore in rapporti con un soggetto già imputato di appartenere alla famiglia mafiosa di Pietraperzia (EN)[255]. Sono state accertate numerose violazioni tributarie che hanno consentito di creare ingenti fondi extrabilancio, attraverso il sistema classico di emissione e utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, in cui l'emittente la fattura falsa restituisce il denaro a chi ha pagato la fattura, dedotta una commissione quale compenso per il "rischio penale".

L'elemento caratterizzante tale vicenda criminosa, così come hanno sottolineato i magistrati della direzione distrettuale antimafia nel corso delle audizioni, è il fatto che un tale meccanismo fraudolento è stato reso possibile anche da una serie di manchevolezze e superficialità e, non da ultimo, da convenienze da parte di soggetti appartenenti al mondo dell'imprenditoria e delle professioni liberali: notai, amministratori di aziende di non piccole dimensioni, commercialisti. Una "zona grigia" di imprenditori e professionisti che sostanzialmente "non ha voluto vedere" quello che accadeva intorno a loro.[256]

Un altro caso, analogo per diversi profili, attiene ad un procedimento penale della direzione distrettuale antimafia di Milano relativo al radicamento della famiglia catanese Laudani (*"mussi ri ficurinia"*) nel tessuto imprenditoriale lombardo, nel quale sono state formulate imputazioni per i reati di associazione per delinquere, appropriazione indebita, traffico di influenze illecite e

[254] Proc.pen. n. 44309/14. Doc. n.1121.
[255] L'esistenza di questa famiglia mafiosa è stata più volte attestata a livello giurisprudenziale, da ultimo con sentenza della Corte di cassazione dell'11 novembre 2015.
[256] Gli imputati sono stati tutti condannati in primo grado ed è stata disposta la confisca delle quote sociali, di immobili, mobili registrati e di rilevanti somme di denaro. Alcune di tali misure sono state emesse a seguito di rito abbreviato (sentenza del GUP del 3 febbraio 2017), altre con sentenza del 3 febbraio 2017 di applicazione della pena su richiesta delle parti e, per gli altri, all'esito del dibattimento, con sentenza del 5 dicembre 2017. Con la misura *ex* articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011, è stata attinta dapprima Nolostand SpA e poi la controllante Fiera Milano SpA.

violazioni tributarie, tutti aggravati ex articolo 7 del decreto legge n. 152 del 1991[257]. Una serie di società cooperative, gestite da prestanomi in modo quantomeno spregiudicato sotto il profilo tributario e previdenziale, dopo un breve periodo venivano poste in liquidazione. Seguendo una schema criminale consolidato, altri soggetti provvedevano ad emettere fatture per operazioni inesistenti, per poi incassare il denaro e, infine, retrocedere all'utilizzatore della fattura le somme ricevute, dedotta una commissione per il "rischio penale". Parte del denaro restituito dall'emittente la fattura falsa veniva utilizzato per il sostentamento della famiglia mafiosa dei Laudani e a tal fine portato in Sicilia *brevi manu* e lì consegnato ad esponenti della famiglia. Il sodalizio criminale non mancava di perpetrare anche atti di corruzione tra privati; sono state infatti accertate dazioni ad esponenti di filiali italiane di una primaria società straniera della grande distribuzione (LIDL) per ottenere appalti o l'esecuzione di interventi edilizi. L'attività investigativa ha coinvolto numerose imprese e sono stati utilizzati, quali strumenti di aggressione ai rapporti tra sodalizi mafiosi e impresa, sia le misure *ex* decreto legislativo n. 231 del 2001 sia sequestri preventivi, sia la misura di cui all'articolo 34 del codice antimafia nei confronti di tre direzioni generali della LIDL. Il GIP di Milano ha emesso, su richiesta della direzione distrettuale antimafia, decreto di giudizio immediato nei confronti degli imputati.

Infine, si segnalano le evidenze emerse in un procedimento ascritto nei confronti di soggetti che hanno assicurato sostegno logistico e finanziario a esponenti di cosa nostra appartenenti al mandamento "Pagliarelli".[258] L'autorità giudiziaria ha contestato non solo il favoreggiamento della latitanza di esponenti di cosa nostra, ma anche reati in materia di sfruttamento della manodopera clandestina ed emissione di fatturazioni per operazioni inesistenti. Il rapporto con l'imprenditoria locale in questo caso era regolato da rapporti estorsivi. L'associazione, attraverso una pluralità di cooperative di servizi facenti capo agli imputati, era dedita al favoreggiamento della permanenza sul territorio italiano di manodopera clandestina impiegata dalle cooperative e, più in generale, all'acquisizione di forme di controllo di attività economiche per mezzo di meccanismi di insinuazione nel tessuto socio economico-finanziario lombardo, destinando parte dei profitti così acquisiti al sostegno logistico e finanziario ai familiari di mafiosi detenuti in Lombardia.

La mafia nell'economia come *brand*

Un fenomeno che è stato osservato dalla Commissione nel corso della legislatura e che ha destato inquietudine anche negli organi di informazione, riguarda l'utilizzo per fini commerciali del

[257] Proc.pen. 23876/15. Doc. n. 1474.
[258] Proc.pen. nn. 11665/08 Doc n. 840 e 12915/12 Doc n. 477.

brand "mafia" o, più in generale, di denominazioni, marchi e insegne che evocano riferimenti alla mafia o ad esponenti mafiosi noti alle cronache per essere stati artefici di efferati crimini. Non di rado è accaduto, purtroppo, che questo espediente sia stato utilizzato anche come veicolo di promozione all'estero di alcuni prodotti agroalimentari per connotare in modo più spiccato il loro essere *made in Italy*.

Si tratta di un fenomeno, invero, non del tutto nuovo in altri segmenti dell'economia, qualora si consideri che già da tempo è noto nel campo musicale lo sfruttamento ai fini commerciali dell'esaltazione dell'epopea del paradigma mafioso e della subcultura criminale, cui è riconducibile, ad esempio, una non marginale linea narrativa dei cosiddetti neomelodici e alcune raccolte di brani presenti sul mercato sotto la voce "musica della mafia". Così pure, non mancano prodotti commercializzati con denominazioni allusive al contesto mafioso del luogo di origine[259] e il proliferare di una serie di oggetti di *merchandising* (magliette, gadget di vari generi, video-giochi, "pizza mafia", eccetera) evocativi di una simbologia che rimanda allo stereotipo "Italia-mafia" o "italiano-mafioso" e viceversa.

Ad avviso della Commissione, vi è stata sinora una certa sottovalutazione sui riflessi sociali di un tale sfruttamento economico che, a prescindere di ogni altra valutazione, si presta ad essere un subdolo veicolo di promozione o di sostegno della sottocultura mafiosa in Italia e nel mondo. Così pure, non è stato probabilmente approfondito in modo sufficiente il livello di "irresponsabilità sociale" delle imprese legali, concetto più sopra già accennato, che qui si spinge sino al punto di sfruttare senza esitazione il paradigma o l'allusione mafiosa per fini commerciali. Infine, in una logica puramente economica, occorrerebbe riflettere sul fatto che dietro questa "offerta" di un prodotto mafioso vi è una "domanda" che l'alimenta, evidentemente composta da "consumatori" per i quali la mafia non è un disvalore.

Sotto questo profilo, di maggiore gravità sono le situazioni in cui l'imprenditore non solo utilizza commercialmente il nome "mafia", ma addirittura ne deposita il marchio per poterlo sfruttare legalmente e tutelarsi da eventuali concorrenti. In Italia, presso l'Ufficio italiano marchi e brevetti sono iscritti circa venti marchi, ancorché si tratti di *brand* al momento poco popolari. In Europa, presso l'Ufficio europeo per la proprietà intellettuale[260] (EUIPO) risultano iscritti circa trenta marchi che contengono la parola "mafia" o riferimenti ad essa riconducibili.

[259] A esempio, il liquore *"Amaro del boss"*.

[260] UAMI, Ufficio per l'Armonizzazione del Marchio Interno. Il 23 marzo 2016, con l'entrata in vigore del regolamento CE 2015/2424, ha cambiato la propria denominazione in EUIPO, Ufficio dell'unione europea per la proprietà intellettuale. Si tratta di un organismo dotato di autonomia giuridica, amministrativa e finanziaria ed istituito come agenzia decentrata dell'Unione per offrire la tutela dei diritti delle proprietà intellettuali alle imprese. Dal 1994, anno di

La Commissione ha inteso approfondire la tematica, affrontando, in particolare, il caso, forse più eclatante, relativa alla catena di ristoranti spagnola "*la mafia se sienta a la mesa*", la mafia si siede a tavola.

A seguito di notizie apparse sulla stampa nazionale in cui si segnalava la presenza di numerosi ristoranti disseminati nel territorio spagnolo che pubblicizzavano il marchio *"La Mafia"* con pittoreschi, lugubri e quanto mai inopportuni richiami a vicende e personaggi di *cosa nostra*[261], la Commissione ha sollecitato l'attenzione del Ministro degli affari esteri *pro-tempore* Bonino affinché le competenti autorità diplomatiche si facessero promotrici delle necessarie iniziative per richiedere la declaratoria di nullità del marchio – ritenuto contrario all'ordine pubblico e al buon costume - e, conseguentemente, perché ne fosse ordinata la cancellazione e l'inibizione in ogni Stato membro dell'Unione[262].

La decisione del competente organismo europeo per la tutela dei marchi, l'UAMI (ora EUIPO), non si è fatta attendere. Accogliendo la tesi sostenuta dallo Stato italiano ricorrente e riconoscendo il carattere illecito del marchio registrato come «contrario all'ordine pubblico e al buon costume», in quella sede è stato stigmatizzato come il contenuto semantico del marchio registrato *la mafia se sienta a la mesa* sia "profondamente offensivo per ogni persona in Europa con un livello normale di sensibilità e di tolleranza, che sia consapevole e a conoscenza dei metodi operativi e delle minacce che originano dai fenomeni mafiosi".

---

fondazione, ha sede ad Alicante (Spagna) ove sono gestite le registrazioni dei marchi UE nonché dei disegni e modelli comunitari registrati.

[261] Il marchio europeo "*la mafia se sienta a la mesa*", registrato da una società spagnola con sede a Saragozza, è stato utilizzato per promuovere la commercializzazione di una catena di ristoranti e *gadget* di vario genere. La strategia pubblicitaria ricalca l'iconografia di noti esponenti delle famiglie mafiose e le cui tecniche di fidelizzazione presentando la mafia come un modello di riferimento. Indicativi sono: i menù serviti e i prodotti di ristorazione che utilizzano una terminologia evocativa di eventi criminali di tipo mafioso, così, ad esempio, il *menu* "San Valentino" (evocativo della strage di Chicago del 1929), il *menu "piccolinos en la mafia se sienta a la mesa"*, le caramelle con incarto nero con scritto *"la mafia"* offerte ai bambini; la particolarità degli arredi, all'interno di locali, in cui sono esposti ritratti con facce di storici capimafia e scene tratte dal film "Il Padrino"; sugli schienali delle sedie sono indicati i nomi dei boss storici di cosa nostra: da Vito Cascio Ferro a Lucky Luciano, da Al Capone a Giuseppe Genco Russo. Singolare risulta altresì la fidelizzazione dei clienti operata attraverso il rilascio della carta fedeltà "alla mafia*"* che garantisce sconti e alcuni servizi.

[262] Sulla base della segnalazione della Commissione, il Governo Italiano aveva attivato, in un primo momento, richiesta per via diplomatica alle autorità spagnole di revocare il marchio all'impresa che gestisce la catena di ristoranti. La richiesta tuttavia non incontrava l'adesione del Governo spagnolo avendo questi argomentato che la parola "mafia" dovesse ritenersi di uso comune nella coscienza civile europea, un termine diffuso e ormai generalizzato non più riconducibile automaticamente all'originale organizzazione criminale siciliana, cosicché nessuna negatività poteva attribuirsi al suo utilizzo. La necessità che venissero affermati i principi generali della morale e dell'ordine pubblico, posti a fondamento della intera comunità internazionale, riconosciuti ed elevati a valore primario dagli ordinamenti dalla stessa carta dei diritti dell'uomo dall'Assemblea delle Nazioni Unite (art. 29), ha poi spinto il Governo italiano ad autorizzare l'ambasciata Italiana di Spagna a presentare il ricorso *de quo* all'EUIPO per ottenere la cancellazione del marchio.

Sebbene il provvedimento europeo non sia di per sé risolutivo (esso infatti rimuove la tutela di marchio europeo ma non ne impedisce lo sfruttamento ai fini commerciali[263]) si tratta tuttavia di un risultato apprezzabile colto dalla Commissione e dalle autorità italiane. E' una decisione che, infatti, può porre le premesse necessarie, anche sotto il profilo della giurisprudenza europea, per scalfire un atteggiamento generalizzato che è sembrato prendere sempre più piede nel nostro Paese e ancor più all'estero teso, da un lato, a minimizzare il carattere negativo delle associazioni mafiose, e, dall'altro, a esaltare un'immagine idealizzata e quasi romantica del fenomeno, alimentata da una serie di rappresentazioni iconografiche, letterarie e cinematografiche, che rischia di mascherare, alterare, addolcire l'effettiva natura delle organizzazioni mafiose, siano esse di origine italiana o straniera.

Il peso dell'economia criminale: la mafia entra nel PIL?

La quantificazione delle ricchezze di origine illecita e mafiosa circolanti nella nostra economia è un esercizio che da tempo assorbe l'impegno di autorevoli accademici, centri studi e istituti di ricerca pubblici e privati, e che nel corso delle precedenti legislature si è anche riflesso nel dibattito della Commissione antimafia.

Si tratta di un esercizio particolarmente complesso e che perviene a risultati anche profondamente dissimili tra le diverse ricerche, atteso che solo in parte può fondarsi su dati oggettivi (ad esempio, il numero di crimini commessi o il valore dei beni sequestrati) mentre per lo più fa affidamento su dati qualitativi di "percezione" dei fenomeni illegali attraverso i quali si tenta di captare quel vasto "numero oscuro" del valore delle attività illecite e mafiose che non emergono direttamente o indirettamente dalle indagini.

Un autorevole contributo conoscitivo al riguardo è stato offerto, ad esempio, dalla Banca d'Italia che in uno studio del 2012[264] ha affrontato la valutazione dell'economia sommersa approcciandolo dal punto di vista del rapporto tra la domanda di contante e il PIL: la stima si basa sulla domanda di contante integrata da informazioni sulle denunce per droga e prostituzione messe in relazione al PIL delle singole province italiane. Mediamente nel periodo 2005-2008 all'economia criminale è stato attribuito un valore pari al 10,9 per cento del PIL, in ascesa nel 2008 al 12,6 per cento. Il *report* non

[263] La cancellazione del marchio *"la mafia se sienta a la mesa"* disposta dall'EUIPO, non comporta tuttavia l'inibizione al suo utilizzo né impone ai proprietari l'obbligo di cambiare la denominazione dei loro ristoranti. Essa attiene unicamente alla protezione del marchio a livello comunitario, con la conseguenza che la società che utilizza il marchio d'ora in poi non potrà più ricevere protezione, sul piano civile, nel caso di un utilizzo concorrenziale da parte di terzi.

[264] hiip://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td12/td864_12/en_td864/en_tema_864.pdf

distingue fra i proventi della criminalità organizzata e quelli della criminalità semplice, non essendo questo l'obiettivo dell'analisi. Più precisamente sono state prese in considerazione solamente le attività illegali volontarie (in sostanza prostituzione e traffico di stupefacenti), tralasciando quelle legate a violenza (come le estorsioni) o senza accordo fra le parti (come i furti).

Se sinora la quantificazione dell'economia criminale, pur con i limiti sopra accennati, è stata quasi esclusivamente finalizzata ad offrire al dibattito pubblico un elemento di massima di conoscenza del livello di inquinamento criminale di una economia, lo scenario ora muta per effetto di una importante decisione assunta dalle autorità europee di statistica che hanno consentito che l'economia criminale, e quindi anche quella mafiosa, faccia, in una certa misura, il proprio ingresso nel calcolo del PIL nazionale. Così, nella revisione del PIL, pubblicata nel mese di settembre 2014 dall'Istat, secondo le linee del sistema europeo dei conti nazionali, il peso dell'economia illegale, intesa solo come commercio di sostanze stupefacenti, attività di prostituzione e contrabbando di tabacchi lavorati, sarebbe pari a circa un punto percentuale.

In questa valutazione rientrano le descritte attività illegali solo quando effettuate su base volontaria delle parti (ad esempio, nel rapporto tra spacciatore e consumatore di droga, tra cliente e prostituta, tra cliente e venditore di bene di contrabbando) con ciò escludendo, secondo il discutibile approccio delle istituzioni europee, che esse siano in qualche riconducibili alla criminalità organizzata.

Sul punto la Commissione antimafia ha audito il presidente dell'ISTAT Giorgio Alleva il quale ha chiarito che l'inclusione delle attività illegali nel reddito nazionale lordo è una possibilità che l'Unione europea ha concesso agli istituti di statistica degli Stati membri e che tale decisione è stata assunta per rispondere meglio "al criterio dell'esaustività" e con l'"obiettivo di accrescere la comparabilità internazionale delle stime" [265].

Sebbene l'ambito di osservazione di queste stime, in ossequio sempre alle decisioni assunte a livello europeo, non ricomprenda tutto il volume d'affari delle organizzazioni criminali o l'insieme delle operazioni economiche, legali o illegali, riconducibili a questo tipo di operatori, la Commissione osserva che il nuovo PIL include comunque ambiti di economia criminale rilevanti per le "imprese mafiose", quali la prostituzione, il commercio di stupefacenti e il contrabbando di tabacchi lavorati.

In sostanza, sul piano statistico è come se il nostro Paese ammettesse, suo malgrado, che anche una parte dell'economia mafiosa è "buona" e, come tale, può contribuire alla ricchezza nazionale,

[265] Seduta dell'8 ottobre 2014, audizione del presidente dell'Istituto nazionale di Statistica, Giorgio Alleva. Resoconto stenografico n. 57.

addirittura incrementandola dello 0,9 per cento[266]. La mafia, dunque, sarebbe una componente della ricchezza nazionale.

La Commissione rifiuta nettamente questo tipo di interpretazione. L'economia criminale e, in particolare quella mafiosa, produce semmai sempre "ricchezza negativa" perché è di ostacolo ad una crescita pulita e trasparente, non solo economica ma anche civile dell'Italia, degli altri Stati membri dell'Unione e dei loro cittadini.

In realtà, avrebbe senz'altro avuto maggior senso che si fosse preso in considerazione, non solo quanto è stato prodotto attraverso attività criminali, ma anche e soprattutto il valore di quanto non è stato prodotto a causa delle distorsioni generate dalla diffusione della criminalità. In altri termini, oltre al fatturato, l'altro elemento che va considerato è il costo per la collettività, per il singolo e per le imprese, in ragione della presenza dell'economia illegale. La Commissione è dell'avviso che in questo tipo di analisi o di computo statistico andrebbero sempre valutati gli effetti negativi in termini di maggiori oneri e spesa, nonché in termini di perdita complessiva per lo Stato che essa produce.

È necessario, poi, aver chiaro che il fatturato dell'attività criminale sottrae una pari quantità di risorse all'attività legale e, come tale, di per sé crea un impoverimento dell'economia. Quel fatturato produce poi a cascata altri effetti negativi determinando di fatto un costo ulteriore.

L'imprenditore che subisce estorsioni, per esempio, vede sottratti parte dei fondi della sua attività ordinaria, incidendo negativamente sulla capacità dell'impresa di fare investimenti. Se deve pagare il "pizzo", ha meno fondi da destinare all'azienda. Non fare investimenti significa, poi, non attivare un canale di crescita nel territorio, non assumere persone.

Lo stesso Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, sentito in audizione, ha ricordato come l'indotto e le conseguenze dell'azione criminale abbiano un'indubbia ripercussione sull'economia del Paese; per esempio, l'economia criminale può impedire la nascita di buone imprese in certi settori e, quindi, la crescita dell'attività economica dove sarebbe necessaria[267].

In proposito, con riferimento al Mezzogiorno d'Italia, l'Istituto di vigilanza conduce molti studi proprio al fine di quantificare cosa sarebbe potuto succedere se non ci fosse stato un impedimento di

[266] Secondo le stime dell'ISTAT, l'economia illegale, intesa come commercio di sostanze stupefacenti, attività di prostituzione e contrabbando di alcool e tabacchi lavorati, avrebbe avuto nel 2011 un peso complessivamente pari allo 0,9% del PIL, valore simile a quello della Spagna e lievemente superiore a quello del Regno Unito (0,7%).
Seduta del 14 gennaio 2015, audizione del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco. Resoconto stenografico n. 76.

[267] Seduta del 14 gennaio 2015, audizione del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco. Resoconto stenografico n. 76.

questa natura. Le analisi effettuate, fondate su indagini statistiche ed econometriche, quantificano l'impatto aggregato sulla crescita del prodotto. Una prima analisi dell'Istituto di vigilanza, effettuata nel corso della precedente legislatura su impulso della Commissione antimafia, ha stimato che l'insediamento della criminalità organizzata in due regioni ad intensità mafiosa non così elevata come in altre parti del Paese, come la Puglia e la Basilicata, ha generato nell'arco di un trentennio una perdita di prodotto di circa il 16 per cento, un sesto, rispetto a uno scenario controfattuale se non ci fosse stato questo insediamento. Con una metodologia simile, la Banca d'Italia ha confrontato gli andamenti in Friuli Venezia Giulia e Irpinia dopo i terremoti del 1976 e del 1980 che hanno avuto un forte afflusso di fondi pubblici. Le stime statistiche hanno evidenziato che laddove la criminalità organizzata - come in Friuli Venezia Giulia - non era presente, nei trent'anni successivi la crescita del PIL pro capite è stata superiore di circa 20 punti percentuali rispetto a quella osservata in una regione di tipo controfattuale. Al contrario, in Irpinia, dove la criminalità organizzata era fortemente radicata, la crescita del PIL *pro capite* è stata inferiore di 12 punti[268].

L'impatto negativo delle mafie si ripercuote, infine, in termini di competitività del nostro Paese a livello internazionale. Utilizzando l'indicatore *Doing Business*, che fornisce una sintesi della qualità dell'ambiente istituzionale, e considerando il grado di penetrazione criminale nel territorio, è stato stimato che, a parità di altre condizioni, se le istituzioni italiane fossero state qualitativamente simili a quelle dell'area dell'euro, tra il 2006 e il 2012 i flussi di investimento esteri in Italia sarebbero risultati superiori del 15% – quasi 16 miliardi di euro – agli investimenti diretti effettivamente attratti nel periodo[269].

In conclusione, sotto qualunque profilo lo si guardi, l'impatto delle mafie sull'economia ha sempre connotazioni di segno negativo. E' una conclusione che stride, e non poco, con i nuovi metodi di ricalcolo del prodotto interno lordo del nostro Paese.

La Commissione auspica che nella prossima legislatura si avvii una profonda riflessione da parte della politica affinché il nostro Paese non ceda ulteriormente alla suggestione di un ricalcolo del PIL, apparentemente più favorevole sul solo piano dei conti nazionali, che possa apparire come una forma di "legalizzazione" statistica dei quei proventi mafiosi che, al contrario, quotidianamente la magistratura e le forze dell'ordine sottraggono ai poteri criminali come fattori di inquinamento dell'economia.

[268] *Idem*.
[269] Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 230, settembre 2014, "Investimenti diretti esteri e qualità delle istituzioni".

4.4 MAFIA E RISORSE PUBBLICHE

4.4.1 Mafia e appalti

Il nuovo quadro normativo in materia di contratti pubblici

Con l'approvazione del decreto correttivo[270] al nuovo codice degli appalti[271] si è chiusa la prima fase di definizione della normativa di riferimento generale per la disciplina a livello nazionale del settore degli appalti e delle concessioni.

È in corso d'opera la seconda fase, volta a mettere a punto l'articolato mosaico degli atti di regolazione subprimaria previsti dal legislatore delegante. Nel nuovo codice si è chiaramente optato per il superamento del modello rigido del regolamento unico a favore di un sistema attuativo più snello e flessibile demandato però ad una pluralità di strumenti normativi ed amministrativi, e in particolare, ad almeno tre tipologie di linee guida, nonché a decreti ministeriali, interministeriali e decreti del Presicente del Consiglio dei ministri, con il rischio - da monitorare - del riproporsi, a valle, di incertezze conseguenti a sovrapposizioni di fonti o lacune normative.

Nella dicotomia tra rigidità e flessibilità, il codice ha chiaramente scelto la seconda opzione. Semplificazione, qualità e trasparenza sono i principi ispiratori della riforma, nella conclamata prospettiva di maggiore legalità e minore corruzione da perseguire attraverso la profonda revisione e il rafforzamento di strumenti volti ad arginare fenomeni corruttivi.

Semplificazione, qualità e trasparenza nelle procedure

La semplificazione, tanto formale quanto sostanziale, è la cornice essenziale della nuova disciplina sui contratti pubblici.

Sotto il profilo formale, si è già accennato alla scelta di un codice - non in sé conchiuso - che si limitasse al recepimento delle direttive e a un "riordino complessivo" della materia, demandando, eminentemente, a linee guida i dettagli operativi.

Dal punto di vista sostanziale, la proliferazione della normativa, generata da un codice a schema attuativo aperto, dovrebbe essere contenuta da un principio di portata semplificatoria

[270] D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, pubblicato nella G.U. n. 103 del 5 maggio 2017 ed entrato in vigore il 20 maggio 2017.
[271] D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, pubblicato nella G.U. n. 91 del 19 aprile 2016 ed entrato in vigore lo stesso giorno della pubblicazione.

generale costituito dal divieto di *gold plating* ossia il divieto di introduzione di livelli di regolazione maggiori o più incisivi rispetto a quelli contenuti nelle disposizioni oggetto di recepimento che possono cagionare maggiori oneri amministrativi per i destinatari[272]. Nel dettaglio, i singoli istituti dovrebbero favorire la diminuzione di tempi e costi della procedura, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti[273], la standardizzazione delle procedure attraverso bandi tipo[274] e la piena informatizzazione delle procedure di gara[275]. La semplificazione viene ricercata con la previsione di una maggiore flessibilità, in particolare per i contratti sotto soglia comunitaria. La flessibilità troverebbe maggiore applicazione nelle diverse ipotesi di partenariato pubblico privato per l'esigenza di lasciare spazi alla negoziazione paritetica cui fa riferimento la IV parte del codice ove viene enucleato il suo ambito operativo e contenutistico nonché le sue forme esplicative quali il *project financing*, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche. Tutte formule organizzative da monitorare adeguatamente nella loro concreta applicazione in quanto non esenti, nel passato[276], da profili di criticità dal punto di vista dei controlli e dal rischio di infiltrazioni illegali[277].

Sul versante della qualità della progettazione e della realizzazione delle attività oggetto di appalto, numerose disposizioni del codice insistono su una migliore idoneità tecnica ed economica di strumenti e soggetti coinvolti nelle procedure. Sotto il profilo soggettivo, la nuova disciplina è più esigente nel riconoscimento dei requisiti di qualificazione degli operatori economici[278], introducendo anche differenti e più elevati requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti, sul presupposto che la preparazione e la competenza professionale di quanti siano preposti alle relative incombenze rappresenti una delle più valide forme di difesa preventiva contro la corruzione. Sul versante oggettivo della disciplina, si segnala l'importante

[272] L'articolo 1 della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 ha stabilito, tra i criteri e principi direttivi per l'attuazione delle deleghe in materia di attuazione delle direttive europee sui contratti e sulle concessioni pubbliche, anche il divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee da recepire, facendo salva la tutela di interessi e obiettivi ritenuti dal Parlamento più meritevoli, quali, ad esempio, la prevenzione della corruzione e la lotta alla mafia.

[273] L'articolo 37, comma 3, decreto legislativo n. 50/2016, impone alle stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 di procedere all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica. Il comma successivo prevede ulteriori ipotesi di aggregazione in relazione a stazioni appaltanti che siano comuni non capoluoghi di provincia.

[274] Articolo 71, decreto legislativo n. 50/2016, in base al quale al fine di agevolare l'attività delle stazioni appaltanti omogeneizzandone le condotte, successivamente all' adozione da parte dell'ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità agli stessi.

[275] Articolo 58, decreto legislativo n. 50/2016.

[276] Soprattutto la disciplina del *project financing*, contenuta nel previgente articolo 153 del decreto legislativo 163/2006, viene ampiamente riscritta dagli articolo 183 ss., decreto legislativo n. 50/2016, attraverso una considerevole riduzione e semplificazione della fattispecie.

[277] Sul punto, v. *infra*, par. 3.3.

[278] Articolo 83, decreto legislativo n. 50/2016.

principio secondo cui gli appalti relativi ai lavori debbono essere affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto appare maggiormente idoneo a garantire la rispondenza dell'opera a parametri di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi previsti e dei costi preventivati[279].

In merito alla trasparenza[280], il codice si pone in sintonia con le più recenti innovazioni in tema di pubblicità e accessibilità degli atti amministrativi, specie a seguito della maggiore coerenza impressa da alcune disposizioni del decreto correttivo in tema di accesso agli atti e informazione ai candidati[281]. Nella stessa direzione di una maggiore apertura delle procedure di gara alla partecipazione ai cittadini, va la previsione del dibattito pubblico obbligatorio sulle grandi opere, e l'introduzione di modelli di partenariato *"latu sensu sociale"*, quali gli interventi di sussidiarietà orizzontale[282] e il baratto amministrativo[283]. La decisa spinta verso una completa digitalizzazione degli appalti attesta, infine, l'intento del legislatore di rendere aperte, accessibili e partecipate le procedure di gara, con vantaggi su tempi, costi e qualità del loro svolgimento.

Le novità in tema di contrasto alla corruzione e alla mafia

Evidentemente, un quadro normativo così ambizioso ed innovativo non può non prendere in considerazione il contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni mafiose, tema cruciale che fa sempre da sfondo ad ogni valutazione in ordine al buon funzionamento delle procedure di appalto.

---

[279] L'articolo 23, comma 8, specifica che il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. Il progetto esecutivo deve essere, altresì, corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita.

[280] Articoli 29 e 53, decreto legislativo n. 50/2016.

[281] Cfr. le modifiche al comma 4 dell'articolo 29, e l'aggiunta del comma 4-*bis*, da parte dell'articolo 19, decreto legislativo n. 56/2017.

[282] L'articolo 189, comma 2, decreto legislativo n. 50/2016, prevede che per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati fornendo prescrizioni ed assistenza.

[283] L'articolo 190, decreto legislativo n. 50/2016, dispone che gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.

Il codice affronta la questione in modo sia diretto che trasversale.

Tra le disposizioni che puntano immediatamente ad accrescere le garanzie di legalità delle procedure di gara, rilevano particolarmente quelle sui requisiti di ordine generale degli operatori economici estesi anche ai subappaltatori[284]. Al riguardo, il nuovo codice intende segnare il passaggio da un sistema "statico" dei requisiti formali, quale quello assai controverso delle SOA, a un sistema "dinamico" di requisiti sostanziali di tipo reputazionale, oggettivi e misurabili, che esprimano la capacità strutturale e l'affidabilità dell'impresa.

Particolarmente articolata è anche la disciplina dei motivi di esclusione contenuta nell'articolo 80 del decreto legislativo n. 50/2016 che ripropone, in parte, la disciplina del precedente codice[285] precisandola, tuttavia, in alcuni punti attesa la maggiore analiticità delle nuove cause di esclusione.

Altro punto fermo della riforma, in coerenza con l'obiettivo di correlare indissolubilmente legalità e appalti, è il rafforzamento e potenziamento del ruolo dell'ANAC nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti[286]. L'ANAC in questo ambito è chiamata, inoltre, ad adottare atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, fornendo costante supporto nell'interpretazione ed applicazione del codice.

Sono, tuttavia, le norme che modificano istituti e strumenti tradizionali quelle che impattano maggiormente sugli obiettivi di legalità, sia pure trasversalmente.

In questo senso, con riferimento alla scelta del contraente, si spinge per una più estesa applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo, che in precedenza rappresentava solo una delle alternative a disposizione delle stazioni appaltanti. Tale metodo di aggiudicazione assurge a criterio preferenziale per tutte le procedure di appalto divenendo obbligatorio per gli appalti dei servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica e per quei servizi in cui è fondamentale l'apporto di manodopera nei settori in cui prevale l'esigenza di qualità o di tutela dei lavoratori[287]. Settori nei quali - per una effettiva tutela del lavoro- dovrebbe regolarsi in fase di emanazione della normativa subprimaria il ricorso al subappalto a organismi non tenuti per

[284] Articolo 83, decreto legislativo n. 50/2016.
[285] Confronta con articolo 38 decreto legislativo n. 163/2006.
[286] Tra le disposizioni che segnano la centralità dell'ANAC, vanno segnalate: quella contenuta nell'articolo 38, in base a cui presso l'ANAC viene tenuto l'elenco delle stazioni appaltanti; la previsione di cui all'articolo 211, secondo cui l'ANAC potrà esprimere pareri di precontenzioso su questioni sorte durante lo svolgimento della procedura di gara che, in caso di assenso di entrambe le parti, potranno divenire vincolanti; in termini generali, i compiti di vigilanza, controllo e regolazione previsti dall'articolo 213, commi da 1 a 17-*bis*.
[287] Articolo 95, decreto legislativo n. 50/2016.

loro conformazione giuridica al rispetto della normativa a tutela dei lavoratori (cooperative) ove si è avuto modo maggiormente di riscontrare infiltrazioni della criminalità organizzata.

Si è, inoltre, già fatto cenno alla particolare attenzione che il legislatore ha risposto sui sistemi di qualificazione, tanto delle imprese quanto delle stazioni appaltanti, con l'obiettivo non celato di assicurare in tal modo procedure più limpide, oltre che prestazioni più efficienti. In questa direzione, vanno anche l'istituzione dell'albo dei componenti delle commissioni giudicatrici[288] e dell'albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente il ruolo di direttore dei lavori e di collaudatore[289]. Tutte misure volte a garantire che, tanto dalla parte del committente quanto da quella dell'appaltatore, vi sia una "patente" certificata di moralità pubblica, oltre che di affidabilità.

Va, comunque evidenziato che, sull'opportunità e sull'efficacia pratica di ciascuno di questi interventi sussistono perplessità - espresse, tra l'altro, a più riprese dal Consiglio di Stato in sede consultiva[290] e, solo in parte, superate - nonché repentine retromarce in sede di correttivo, su segnalazione della stessa ANAC.

Nello specifico, il Consiglio di Stato ha espresso non poche riserve sul sistema del *rating* d'impresa rilevando che le cause di esclusione per difetto di requisiti morali necessitano d'una formulazione più chiara e immediatamente fruibile da parte delle stazioni appaltanti, nonché di un migliore raccordo con il codice penale e la legislazione antimafia. Lo stesso legislatore ha dovuto modificare in sede di correttivo il carattere obbligatorio del *rating* nonché la previsione di un sistema sanzionatorio in capo all'ANAC, considerato l'elevato rischio di *gold plating*, previamente segnalato dalla stessa ANAC[291].

Inoltre, un sistema basato sulla presenza di albi ed elenchi, specie per l'accesso ai lavori pubblici, rischia di essere una riproposizione, per la sua valenza eminentemente formale, di espedienti utilizzati in passato a partire dall'albo dei costruttori che, più che disincentivare le infiltrazioni criminali, si sono risolte in barriere all'ingresso di nuovi operatori per cui tali misure incorporino un potenziale limite alla promozione del confronto concorrenziale.

Critiche di segno analogo sono state mosse nei confronti dei sistemi di qualificazione e certificazione, che rischiano di risolversi in mere attestazioni cartacee di qualità e affidabilità inidonee a garantire una verifica sostanziale sulla struttura e sulla condotta finanziaria delle "imprese", soprattutto tenendo conto della conformazione giuridica di società di capitale

[288] Articolo 78, decreto legislativo n. 50/2016.
[289] Articolo 196, decreto legislativo n. 50/2016.
[290] Consiglio di Stato, parere del 21 marzo 2016 sullo schema di decreto legislativo recante codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n.11.
[291] Articolo 83, comma 10, decreto legislativo n. 50/2016, come modificato dall'articolo 52, decreto legislativo n. 56/2017.

nonché di gruppi finanziari - piuttosto che la veste di gruppi industriali - che molti operatori del settore assumono, riproducendosi così con le certificazioni quel sistema statico di controllo formale dal quale il codice, nella formulazione dei suoi principi, avrebbe invece voluto distaccarsi integralmente[292].

Altro punto critico è rappresentato dalla commistione di competenze dell'ANAC, sia in chiave regolatoria, sia rispetto ai poteri di vigilanza. Nel primo senso, il massivo ricorso a strumenti di regolazione flessibile (cosiddetti *soft law*) pone non pochi interrogativi sulla collocazione di tali regole all'interno del sistema delle fonti, anche rispetto al procedimento di formazione e agli effetti di una disciplina così rilevante. Rispetto ai poteri di vigilanza si può segnalare il rischio di un loro eccessivo accentramento in capo all'ANAC: lo stesso responsabile dell'Autorità richiama l'attenzione sul carattere non particolarmente penetrante dei predetti poteri confinati nella sostanza in un controllo sulla legittimità degli atti, seppur esteso in alcuni casi (EXPO) con convenzione *ad hoc* all'attività di gestione di diritto privato[293].

In definitiva, benché siano evidenti gli sforzi per creare un sistema complessivo più snello e trasparente, rimangono allo stato nel nuovo codice degli appalti non pochi nodi irrisolti, alla luce, tra l'altro, delle indiscusse peculiarità del contesto italiano e della storica stratificazione di norme, prassi e istituti difficili da rimuovere solo attraverso disparati interventi di semplificazione, qualificazione e trasparenza.

In altri termini, rimangono sullo sfondo della nuova disciplina questioni insolute o risolte con modalità che non tengono in debita considerazione la complessità del contesto fattuale e regolamentare del sistema degli appalti, specie in relazione al tema costantemente critico dell'inadeguatezza del mero rispetto della legalità formale delle procedure e dei controlli di legittimità a fungere da efficace surrogato nella prevenzione e nel contrasto delle infiltrazioni criminali.

La normativa sugli appalti e il sistema delle fonti. La sovrapposizione di legislazione statale e regionale in materia di contratti pubblici

Un primo profilo di complessità della disciplina sugli appalti pubblici attiene alla tradizionale disarticolazione del quadro normativo, considerata la sovrapposizione di

[292] Sulla scarsa efficacia del sistema delle certificazioni, confronta seduta del 17 gennaio 2015, audizione del presidente dell'ANIEM, Dino Piacentini, resoconto stenografico n. 112.
[293] Sulla natura formale dei controlli da parte dell'ANAC, confronta seduta del 14 ottobre 2014, audizione del presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Raffaele Cantone**,** resoconto stenografico n. 58.

competenze *multilevel* in materia e la frenetica e variegata stratificazione di fonti di produzione del diritto nello specifico settore.

A rendere ancor più complicato il predetto assetto delle fonti ha contribuito la riforma del titolo V della Costituzione che ha inciso sul riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di appalti pubblici. La Corte costituzionale è intervenuta sulla questione con diverse pronunce volte a far rientrare la materia "lavori pubblici", di volta in volta, tra quelle di potestà legislative esclusive dello Stato o concorrenti[294] attraverso una restrizione dell'ambito di competenza del legislatore regionale, anche con riguardo alle regioni a statuto speciale[295]. Nonostante gli interventi del giudice costituzionale, volti a dare una disciplina più omogenea a livello nazionale al fine di contrastare la segmentazione del mercato degli appalti pubblici, le regioni hanno comunque continuato ad introdurre disposizioni difformi dal quadro normativo nazionale, come attestano recenti provvedimenti legislativi della Regione siciliana che, in forza della propria specialità, ha introdotto una disciplina con tratti di originalità, anche con riserva di deroga, rispetto a quella codicistica[296].

L'innesto della *soft law* nella normativa sugli appalti.

Un altro profilo di criticità da segnalare è quello relativo agli ampi spazi di regolazione concessi all'ANAC per l'attuazione del codice. Al riguardo, l'obiettivo della semplificazione in fase attuativa viene perseguito, principalmente, attraverso un massivo ricorso a strumenti di regolazione flessibile (*soft law*) in particolare attraverso gli svariati rinvii "in bianco" del codice a "linee guida" dell'ANAC per l'applicazione della stessa disciplina codicistica. In particolare andranno prese in esame, in fase di implementazione del codice, l'impatto di tali misure, sostanzialmente a contenuto regolamentare ma che, tuttavia, evitano le scansioni procedimentali, i controlli e gli obblighi di partecipazione previsti per l'emanazione dei regolamenti veri e propri. Rimane, inoltre, sullo sfondo, il problema aperto dell'incidenza delle suddette fonti di *soft law*, della loro efficacia vincolante verso i soggetti estranei alla amministrazione nonché del possibile conflitto tra norme eterogenee, della loro riconduzione alla tipologia delle direttive amministrative e dei conseguenti eventuali spazi di autonomia da riconoscersi alle stazioni appaltanti.

[294] Corte costituzionale 25 settembre 2003, n. 303.
[295] Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale 17 dicembre 2008, n. 411, e Corte costituzionale 23 novembre 2007 n. 401.
[296] Legge della Regione siciliana n. 12/2011, come modificata dalla legge della Regione siciliana n. 8/2016 e dalla legge della Regione siciliana n. 1/2017.

Criticità croniche del sistema degli appalti. La persistenza di sacche speculative di un mercato non concorrenziale

Non si può non richiamare l'attenzione sul fatto che, già nel 1992, l'AGCM segnalava il settore degli appalti come scarsamente competitivo e dunque a rischio corruzione. L'irrompere di "tangentopoli" avrebbe di lì a poco confermato in pieno la bontà di tale rilievo. La prima risposta del legislatore ai gravi fenomeni corruttivi ivi svelati aveva cominciato a segnare un cambio di rotta con consistenti riduzioni dei prezzi di aggiudicazione degli appalti a seguito dell'approvazione della legge n. 109/1994 (cosiddetta legge Merloni nella prima formulazione). La normativa successiva, a partire dalle modifiche (*ter*, *quater*) della stessa legge, e le stratificazioni normative degli ultimi vent'anni hanno segnato più un'inversione di rotta che un miglioramento.

Il codice degli appalti approvato nel 2006 può considerarsi il punto di arrivo di tale controtendenza avendo eliminato definitivamente i due cardini positivi pro-concorrenziali della legge Merloni: l'aggiudicazione dell'appalto unicamente con il metodo del prezzo più basso e la separazione netta tra progettazione ed esecuzione dei lavori.

L'abbandono di questi due principi portanti per un sistema degli appalti orientato in senso pro-concorrenziale ha generato il ricorso sempre più indifferenziato a criteri di aggiudicazione altamente discrezionali e conseguentemente ha provocato una tendenza al rialzo fuori controllo di prezzi e tariffe, specie con riferimento a quelle tipologie di lavori e di opere con interventi altamente complessi ed intricati, come nel caso delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, favorendo, di risulta, l'affermarsi di una logica a-concorrenziale intrinsecamente collusiva per i conflitti di interesse e di ruolo.

Si sono, così, consolidate prassi che hanno reso particolarmente appetibile alla criminalità organizzata soprattutto il settore degli appalti di lavori, per il formarsi di ingenti extraprofitti dovuti alla concomitante interazione di fenomeni distorsivi della concorrenza e della legalità.

Specialmente nel settore delle grandi opere, i costi e i rischi della realizzazione dell'opera per le imprese, data la loro ricercata complessità, non possono essere calcolati preventivamente, e legittimano, quindi, continue revisioni del progetto seguendo gli stati di avanzamento delle opere con spese impreviste e imprevedibili a carico dell'amministrazione appaltante.

Il *surplus* di costo che si produce intorno alle grandi infrastrutture - superiore anche del 50 per cento rispetto alla spesa preventivata dalla stazione appaltante - rappresenta inevitabilmente un richiamo fortissimo per la criminalità organizzata. Un richiamo talmente pericoloso e ricorrente da avere indotto in un passato non troppo lontano esponenti qualificati delle istituzioni a dichiarazioni accomodanti circa l'opportunità, se non la necessità, di convivere con le infiltrazioni mafiose.

Fenomeni analoghi si possono riscontrare in mercati ad accesso ristretto basati sulle concessioni di servizi di pubblica utilità e con prestazioni remunerate attraverso tariffe differenziate e complesse che creano margini per spregiudicate prese di beneficio scaricando sulle esternalità ambientali i maggiori profitti conseguenti a riduzioni o eliminazioni di costi per fasi essenziali delle procedure di realizzazione del servizio (ad esempio, non eseguendo le bonifiche preliminari all'istallazione delle opere, oppure, come nel ciclo della raccolta e del trattamento dei rifiuti, riducendo il costo degli smaltimenti con sversamenti e interramenti dei rifiuti tossici delegandoli, se non subappaltandoli, e avvalendosi di operatori in relazione con organizzazioni criminali che dispongono di fatto del controllo del territorio).

Discorso in parte analogo rischia di riprodursi nel comparto degli appalti misti con accentramento della domanda ed esperimento della gara per ambiti nazionali che finisce per attribuire all'aggiudicatario un potere di mercato esercitabile in modo abusivo nei confronti degli operatori del settore tramite commesse e subappalti in cui l'aggiudicatario assume la veste di un *market maker* cioè di colui che ha il potere di imporre il prezzo a qualsiasi controparte interessata ad inserirsi nella filiera dell'appalto[297].

La perversa interazione tra *surplus* finanziario e criteri discrezionali di aggiudicazione degli appalti

Come accennato, il primo fattore che incide sull'indebita creazione di sacche speculative nell'esecuzione degli appalti è il generalizzato ricorso a criteri non pienamente concorrenziali di aggiudicazione degli appalti pubblici. In quest'ottica, va preso in esame l'ambito di utile esperibilità del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che sembra prestarsi, più del criterio del massimo ribasso, a logiche di formazione di prezzi

[297] Si fa riferimento, al ricorso consolidato ad affidamenti, tramite Consip, di grossi appalti aventi ad oggetto un sistema integrato ed eterogeneo di servizi e forniture. Sul punto, confronta la deliberazione del 25 maggio 2017, n. 6/2017/G della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, sul *global service* immobiliare nelle amministrazioni centrali dello Stato, che ha rimarcato la scarsa economicità delle convenzioni di *facility management* stipulate da Consip, oltre che la bassa qualità dei servizi resi. Sui rischi per la concorrenza di tali affidamenti, cfr., altresì, la Relazione dell'Autorità Antitrust sull'attività svolta nel 2016, dove si segnala la lotta ai cartelli che si generano, nell'ambito delle gare Consip, intorno agli appalti pubblici integrati, come nel caso sanzionato del cartello tra imprese nella gara per la pulizia delle scuole.

generanti margini speculativi, considerata la discrezionalità più ampia dell'amministrazione ma anche dell'impresa nella presentazione dell'offerta. Tale discrezionalità facilita il riproporsi di criticità storicamente consolidatesi nell'esecuzione dei singoli appalti, ossia: l'effetto cumulativo al rialzo dei prezzi inefficienti contenuti nei capitolati di appalto, i metodi di realizzazione a lotti, la prassi di revisione dei prezzi in corso d'opera, il rifinanziamento delle opere non interamente realizzate, il largo ricorso al subappalto.

Bisogna, quindi, porre particolare attenzione su misure di segno alternativo che riducano, anzitutto, la perversa combinazione tra criteri discrezionali di aggiudicazione e un sistema complesso di formazione prezzi che, favorisce, anche attraverso revisioni successive dei meccanismi di spesa, il formarsi di sacche speculative incentivanti sistemi di corruzione e appetite dalla criminalità organizzata.

Il ricorso al *general contractor* nel settore delle grandi opere.

Gli effetti speculativi sopra accennati risultano ancora più evidenti e gravi in relazione al settore delle grandi opere laddove si è concretizzato un vero e proprio trasferimento del rischio contrattuale per la realizzazione dell'opera dall'appaltatore privato allo Stato.

Il largo ricorso alle figure del *general contractor* e del fiduciario, strettamente collegate all'impresa aggiudicataria capofila, può consentire, infatti, a quest'ultima di aumentare la redditività dell'appalto e, al contempo, di far gravare sullo Stato le incognite di costi e rischi in corso d'opera. In sostanza, all'interno di questo meccanismo, l'aggiudicatario non è più controparte contrattuale ma un "fiduciario" dell'amministrazione che assume artatamente un ruolo "neutralizzato" dalla qualifica di *general contractor*.

Nella vigenza della "legge obiettivo" e del precedente codice, tale artificio ha prodotto conseguenze ancor più gravi considerato, tra l'altro, che il *general contractor* poteva assumere anche le vesti di direttore dei lavori, incaricato di collaudare le opere a tutela dell'interesse pubblico ma con ovvie influenze di interessi privati[298].

Si è, quindi, posto in essere un conflitto d'interessi legalizzato, giacché è stato lo stesso appaltatore a controllare la conformità e la regolarità dell'opera realizzata; e lo stesso contraente privato ha risolto le incognite progettuali accertabili, in lavori complessi come quelli infrastrutturali, solo in corso di esecuzione dell'opera.

[298] Sulle storture provocate dal meccanismo dell'affidamento dei lavori con il *general contractor*, confronta con l'intervento del senatore Stefano Esposito durante la seduta del 4 febbraio 2016, audizione del presidente dell'ANAS, Gianni Vittorio Armani, resoconto stenografico n. 135.

Il nuovo codice degli appalti ha rivisitato la figura del contraente generale, superando, in parte, alcune criticità della precedente disciplina, introducendo maggiori contrappesi al precedente strapotere organizzativo e gestionale del contraente generale.

In primo luogo, già la legge delega ha specificato, con disposizione autonoma e immediatamente precettiva, che al contraente generale non spetta più la direzione dei lavori, in quanto è il soggetto aggiudicatore che nomina il direttore dei lavori e i collaudatori[299]. Viene, altresì, previsto un costante monitoraggio dei lavori anche mediante un comitato permanente, costituito dai rappresentanti sia dell'amministrazione sia del contraente generale[300]. Infine, viene demandata al contraente generale solo la progettazione esecutiva e non più quella definitiva[301], anche se è consentito l'appalto integrato per appalti di importi pari o inferiori a 100 milioni di euro[302]. Cifra sicuramente di tutto rilievo e che potrebbe prestarsi ad aggiramenti in caso di interventi infrastrutturali con ricorso ad una pluralità di appalti sotto quella soglia.

Rimane, peraltro invariata la disciplina relativa all'affidamento a terzi dei lavori da parte del contraente generale, che conferma pedissequamente le disposizioni del previgente decreto legislativo 163/2006, permettendo, di fatto, al soggetto privato l'affidamento a terzi dei lavori nei limiti e alle condizioni previste per gli appaltatori di lavori pubblici.

In tal senso, rimane, comunque, assai elevato il livello di discrezionalità del contraente generale - specie nei casi in cui è consentito ricorrere all'appalto integrato - in misura tale da non scongiurare affatto i fenomeni corruttivi già verificatisi in passato.

La separazione tra progettazione ed esecuzione dell'appalto e i progetti di fattibilità.

Un ulteriore profilo essenziale e connesso ai precedenti risiede nelle regole sul rapporto tra progettazione ed esecuzione dell'appalto, specie nel settore delle grandi opere. Il nuovo codice, nella sua versione originaria, intendeva procedere verso una netta separazione, stabilendo il divieto dell'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione.

Si ripropongono tuttavia, alcune perplessità in ordine alle eccezioni previste dal codice, in particolare a seguito degli interventi correttivi. È così consentito l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nei casi di: affidamento a contraente generale, anche in questo caso - con la stessa soglia prevista per l'appalto integrato - qualora l'importo

[299] Articolo 1, comma 3, lett. ll), l. n. 11/2016.
[300] Articolo 194, comma 3, lettera b), decreto legislativo n. 50/2016.
[301] Articolo 194, comma 2, lettera a), e articolo 195, comma 2, decreto legislativo n. 50/2016.
[302] Sul punto, v. *infra*, par. 3.4.

dell'affidamento sia pari o inferiore a 100 milioni di euro; finanza di progetto; affidamento in concessione; partenariato pubblico privato; contratto di disponibilità.

Aldilà di tali ipotesi derogatorie, che aprono comunque larghi varchi nella concreta applicazione dell'opzione per il progetto esecutivo, rimane il principio che nella vigenza del nuovo codice il progetto deve essere portato al livello esecutivo prima dell'avvio della gara, e spetta all'impresa il compito, e la relativa responsabilità, di indicare modalità e costi di esecuzione. Ne dovrebbe conseguire, come avviene del resto negli appalti tra privati (articolo 1665 codice civile), che l'assunzione del rischio in fase di esecuzione e sui costi dell'opera viene a gravare sull'impresa stessa. In questo modo il trasferimento del rischio, se effettivamente perseguito e generalizzato, comporterebbe nella prassi un forte disincentivo al ricorso delle varianti e riserve in quanto non potrebbero più innescare aumenti dei costi attualmente tanto inopinati quanto prevedibili[303].

Altro strumento introdotto dal codice nella medesima prospettiva di un controllo dei prezzi è quello del progetto di fattibilità che sostituisce i progetti preliminari. In particolare, il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve individuare *«tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire»*[304]. Quindi, rispetto al passato, il primo livello di progettazione appare più focalizzato sull'impatto concreto dell'opera e sulle sue conseguenze in termini economici. Da chiarire, peraltro, le conseguenze di tale scelta in ordine all'effettiva realizzazione dell'opera. Le diverse fasi progettuali dovrebbero essere inserite in un sistema di programmazione che consenta chiaramente di espungere dalla fase di realizzazione opere che non superano il vaglio di un previo esame costi benefici; si dovrebbe, in questi casi, introdurre, come riscontrabile nelle migliori pratiche in materia nella legislazione comparata, il cosiddetto progetto di pre-fattibilità al fine di escludere o ridimensionare l'opera e dunque l'appalto sulla base del rapporto tra costi e benefici attesi[305].

La deresponsabilizzazione mediante *compliance.*

Va considerato inoltre che, allorquando si far riferimento alle "imprese" nel codice degli appalti, siamo in presenza, normalmente, di imprese costituite in forma di società di capitali nelle quali è più complesso - e a volte arduo - individuare, sotto lo schermo della personalità

[303] Sul rapporto tra variabilità delle spese di un appalto e introduzioni di varianti e riserve, confronta seduta del 14 ottobre 2014, audizione del presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Raffaele Cantone**,** resoconto stenografico n. 58.
[304] Articolo 23, decreto legislativo n. 50/2016.
[305] Sul punto, v. *infra*, par. 5.

giuridica dell'ente, specifiche responsabilità individuali. In questo ordine di idee bisogna prendere attentamente in considerazione il ruolo svolto dai meccanismi della *compliance*. Un sistema procedurale che innesca e legittima forme di deresponsabilizzazione all'interno dell'imprese, incentivando la formazione di zone opache in cui la responsabilità personale viene diluita attraverso il vaglio della *compliance*, ossia una procedura standard per l'individuazione e valutazione del rischio di non conformità alle regole da parte delle società di capitali. Questo sistema - di derivazione anglosassone e adottato in via generalizzata attraverso il decreto legislativo n. 231/2001 - può dar luogo ad un inutile palliativo giacché trasferisce ad un soggetto interno all'impresa il compito di vigilare sulle aree di attività a rischio di responsabilità penale. La *compliance* di prevenzione, si risolve spesso - nella nostra concezione formale dei controlli - nella compilazione burocratica di appositi formulari con diverse tipologie di certificazione esternalizzate a professionisti abilitati o rilasciate da amministrazioni competenti, sul tipo della certificazione antimafia. Se alla valenza eminentemente formale di tale onere burocratico si aggiunge il dato per cui il soggetto interno responsabile della vigilanza è solo apparentemente in una condizione di autonomia, dipendendo in realtà economicamente da chi gli conferisce l'incarico, si chiarisce il rischio altamente deresponsabilizzante della metodologia in questione, in particolare all'interno delle imprese appaltatrici ad architettura complessa costituite nella forma di gruppo societario.

Un meccanismo del genere si rivela quindi inefficace sia in termini di prevenzione, visto il suo scarso rilievo sostanziale, sia in chiave sanzionatoria, giacché esso consente tendenzialmente all'impresa di escludere la presunzione di illecito in capo ai propri vertici una volta dimostrata la regolarità delle procedure messe in atto in conformità alla disciplina dei settori a rischio, qual è, ovviamente, anche quello degli appalti.

La responsabilità della stazione appaltante e quella dell'impresa appaltatrice

Altro aspetto critico da riconsiderare è quello della responsabilità dell'amministrazione in caso di comportamenti illeciti nell'ambito dell'appalto. Le riforme di fine anni Novanta non hanno, infatti, intaccato l'idea che dietro l'atto amministrativo rimangano schermati i comportamenti del funzionario responsabile della procedura.

In questo senso, si appalesa oltremodo inadeguata la fattispecie della denuncia per omissione di atti d'ufficio del responsabile del procedimento in base alla legge n. 241/90 tuttora vigente anche se scarsamente applicata mentre sarebbe auspicabile, nei settori a forte rilevanza economica, sostituirla con un'azione per risarcimento del danno per illecito civile verso terzi.

Nello stesso senso, andrebbero rivisti tempi e modi del processo amministrativo specie in rapporto alla responsabilità del funzionario e al tema del risarcimento, procedendo sulla strada appena intrapresa dal nuovo codice di giustizia amministrativa[306], ancora però parametrato alla gravità dell'annullamento piuttosto che a quella del danno provocato ai terzi o all'erario. Andrebbe, infine, anche sotto il profilo del danno erariale, riconsiderato l'incerto confine della separazione delle responsabilità gestionali tra politica e amministrazione, nella configurazione della cosiddetta "esimente politica" della responsabilità amministrativa per danno erariale dei vertici politici delle amministrazioni pubbliche *ex* articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive integrazioni ed estensioni.

Anche nei confronti dell'impresa appaltatrice, il sistema di responsabilità dovrebbe essere riconsiderato in modo da garantire in via preventiva la certezza della sanzione, e, in via successiva, la rapidità dell'escussione della somma dovuta a titolo sanzionatorio.

Al riguardo, una prima questione si pone per effetto della rimodulazione di alcuni istituti, come il soccorso istruttorio[307], che lasciano ampi spazi di interpretazione in ordine alle conseguenze previste in caso di irregolarità più o meno gravi commesse dal concorrente nell'ambito di una procedura di gara.

Un altro ordine di problemi riguarda l'escussione da parte delle stazioni appaltanti delle garanzie presentate dalle imprese. In proposito, la Banca d'Italia ha segnalato un fenomeno "allarmante" rappresentato dalle gravi difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti - anche quelle attive nei settori ordinari - nell'escussione della garanzia prestata da alcuni intermediari finanziari. Si tratta della copertura di rischi assunta da intermediari non commisurata alle proprie strutture patrimoniali ed organizzative, o anche da soggetti non autorizzati a svolgere tali attività in quanto non iscritti nell'elenco speciale di cui al richiamato articolo 106 del TUB, né assoggettati a vigilanza prudenziale da parte di Banca d'Italia bensì sottoposti a forme di controllo più blande. Un rimedio auspicabile a tale criticità può consistere nella previsione di un sistema assicurativo che copra, a monte, i rischi delle imprese, e di una garanzia bancaria che tuteli, a valle, le stazioni appaltanti[308].

Trasparenza e diffusione delle banche dati

[306] Confronta articolo 30, decreto legislativo n. 104/2010.
[307] Articolo articolo 83, comma 9, decreto legislativo n. 50/2016.
[308] Sul punto, confronta seduta del 17 gennaio 2015, audizione del presidente dell'ANIEM, Dino Piacentini, resoconto stenografico n. 112, pag. 8.

Un'altra criticità di fondo del sistema dei contratti pubblici consiste nella mancanza di disponibilità dei nuovi sistemi tecnologici necessari per supportare i nuovi processi, primo tra tutti la creazione della BDOE, la Banca Dati unica degli Operatori Economici prevista dall'articolo 81 del codice. Tale banca dati avrebbe dovuto e dovrebbe – nelle intenzioni del legislatore e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – superare la farraginosità del processo di comprova e controllo dei requisiti di partecipazione alle gare tuttora svolto dall'Autorità anticorruzione all'interno di AVCpass. La BDOE sarà istituita, almeno nei primi elementi essenziali, nella prima parte del 2018, ammesso che siano resi effettivamente disponibili, da parte dei soggetti che li detengono, i dati previsti dalla nuova disciplina.

Evidentemente, la creazione di una banca dati aggiornata periodicamente, se non quotidianamente, potrà risolvere gli annosi *deficit* informativi delle stazioni appaltanti e delle stesse imprese, creando un circolo virtuoso anche in termini di legalità perché consentirebbe sia all'amministrazione che agli operatori di conoscere e rendere conoscibili fatti e circostanze rilevanti nell'ambito della gestione degli appalti[309].

Restano, tuttavia, ancora incerti i tempi e, soprattutto, i sistemi tecnologici che siano in grado di supportare il funzionamento di uno strumento così ambizioso.

In particolare, il Governo dovrà porre in essere le condizioni tecniche e giuridiche indispensabili per il buon funzionamento di tale banca dati in modo da garantirne la massima trasparenza, completezza e interoperabilità delle informazioni ivi contenute. In questo senso, la banca dati dovrebbe essere unica, *open access* e pienamente fruibile anche da parte degli operatori economici e non solo delle stazioni appaltanti, e la sua gestione andrebbe affidata a un soggetto pubblico indipendente che assicuri e verifichi interoperabilità, accessibilità e continuo aggiornamento dei dati immessi[310].

Proposte per rafforzare il contrasto alla corruzione e alla mafia. La progettazione e il ruolo delle stazioni appaltanti

Il progetto esecutivo deve essere il fulcro del nuovo sistema di aggiudicazione dei contratti pubblici. La pubblica amministrazione dovrebbe superare il principio del *project financing*, mettendo sullo stesso piano i competitori ed evitando quel meccanismo di prelazione che oggi condiziona pesantemente sia la qualità, sia la competizione. Nel settore delle grandi

[309] Sull'opportunità di una banca dati aggiornata quotidianamente nel settore dei contratti pubblici, confronta seduta del 14 ottobre 2014, audizione del presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Raffaele Cantone**,** resoconto stenografico n. 58; p.17, nonché seduta del 17 gennaio 2015, audizione del presidente dell'ANIEM, Dino Piacentini, resoconto stenografico n. 112, p. 5.
[310] Sul punto, v. *infra*, par. 4.4.

opere, in particolare, occorre abbandonare la stagione dei preliminari sostituendoli con i progetti di pre-fattibilità in modo che siano messi a gara progetti esecutivi accettati dall'impresa in modo da ridurre il rischio di variazioni in corso d'opera e conseguentemente contenere gli incrementi della spesa. In questa direzione, l'affidamento dei lavori con metodo del *general contractor* va evitato perché legittima una palese situazione di conflitto di interessi dell'appaltatore rispetto alla direzione dei lavori.

Occorre affidarsi alla concorrenza e all'efficienza dei mercati competitivi che, abbassando i prezzi, abbattono all'origine il formarsi di extra profitti. Le incognite su tempi e costi dell'appalto, alimentate dagli strumenti della concessione di costruzione e del *general contractor*, creano potenziali sacche speculative che andrebbero eliminate alla radice. Andrebbero, quindi, spostati, come avviene nei contratti di appalto tra privati, i rischi degli aumenti dei costi dell'esecuzione dell'appalto dalla stazione appaltante pubblica all'impresa appaltatrice privata attraverso regole, anche contrattuali, chiare che eliminino sensibilmente lo spazio per riserve e varianti a carico della parte pubblica per difetti o carenze del progetto messo a base di gara. Tali regole devono riguardare, anzitutto, i criteri di aggiudicazione che non possono lasciare margini di discrezionalità tali da consentire agevolmente, all'indomani dell'aggiudicazione, variazioni al rialzo dei prezzi. Nella stessa direzione, l'impresa aggiudicataria avrebbe il compito, e la relativa responsabilità, di indicare modalità e costi di esecuzione, attraverso l'accettazione del progetto esecutivo, da cui non può discostarsi, in sede di realizzazione dell'appalto salvo per circostanze impreviste e imprevedibili.

Va, infine, assicurato un trattamento rigoroso del ricorso all'avvalimento e al subappalto, istituti che storicamente si sono dimostrati veicoli di infiltrazioni da parte della criminalità giacché innescano più agevolmente l'accennato meccanismo di revisione dei prezzi, favorendo, altresì, maglie più larghe nei controlli sostanziali sui lavori demandati a tali operatori economici apparentemente marginali.

Un coerente sistema dei controlli preventivi e successivi

Va messo a punto un sistema efficiente e coerente di controlli preventivi e successivi sulla gara. Il ruolo di ANAC è fondamentale ma non può essere esclusivo e onnicomprensivo. Vanno responsabilizzate le stazioni appaltanti e i funzionari preposti all'aggiudicazione in prima persona. Occorre rafforzare la qualificazione di questi ultimi - data la nuova centralità da riconoscersi al progetto - nonché il ruolo di vigilanza del committente nei confronti dell'impresa. Il sistema di qualificazione non deve, tuttavia, basarsi, quasi eminentemente su

elenchi e certificati che spesso si risolvono in una garanzia solo formale di legalità. In realtà, il rafforzamento della prevenzione sui fenomeni criminali nel settore dei contratti pubblici necessita di una revisione delle regole mirata ad evitare il formarsi di potenziali conflitti d'interesse nell'esecuzione dell'appalto e volta ad un efficace e trasparente controllo su prezzi da ottenersi essenzialmente tramite un confronto concorrenziale aperto.

Di pari passo, vanno anche introdotte misure effettive e più certe di responsabilità. Il rafforzamento delle centrali di committenza, volto principalmente a semplificare e digitalizzare le procedure di gara, non deve, infine, agevolare un sistema di neutralizzazione dei controlli e delle responsabilità. In questo ordine di idee un sistema informativo che facilita la comparazione tra prezzi e tipologie di standardizzazione dei contratti renderebbe il mercato degli appalti pubblici più aperto, più contendibile e con prezzi di aggiudicazione meno onerosi per la committenza pubblica.

Un Osservatorio nazionale e una banca dati trasparente, completa e interoperabile

In questo senso occorre sfruttare a pieno le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie attraverso la creazione di una banca dati nazionale che tracci costantemente non solo i profili e le attività delle imprese, come nell'istituenda banca dati, ma anche l'attività delle stazioni appaltanti in funzione della gara, monitorando anche l'andamento dei contratti di appalto pubblici.

La piena interoperabilità della banca dati ridurrebbe costi e tempi della burocrazia giacché consentirebbe alle amministrazioni di conoscere in tempo reale il *track record* delle singole aziende, garantendo, al contempo, alle imprese modalità più veloci e sicure per il rafforzamento della propria qualificazione. Elenchi e certificati richiesti a queste ultime assumerebbero, peraltro, un rilievo sostanziale in quanto inseriti in un sistema reputazionale complessivo e dinamico, utile sia per i controlli da parte delle stazioni appaltanti, sia per l'effettiva auto-qualificazione dell'azienda interessata, ma anche per la possibilità di verifica offerte alle altre imprese candidate e concorrenti nelle procedure di gara.

La gestione dinamica di tale banca dati andrebbe affidata ad un Osservatorio nazionale istituito *ad hoc*, incluso nella struttura ANAC, con il compito di assicurare e verificare interoperabilità, accessibilità e continuo aggiornamento dei dati immessi.

A tal fine, sarebbe anche necessario introdurre un obbligo di comunicazione dei dati e in particolare dei contratti di appalto (di lavori, forniture e servizi, misti) con relative modifiche e revisioni, pena la nullità dei contratti stessi in modo da assicurare la piena ed integrale

alimentazione della banca dati. Tale trasmissione andrebbe effettuata con utilizzo di *format* standardizzati facilmente fruibili in modo da consentire la comparazione tra dati relativi alle stesse tipologie di appalti. La fruibilità dell'Osservatorio da parte di chiunque interessato verrebbe a realizzare una forma di controllo aperto e incrociato sugli stessi dati. Differenze e anomalie di formule contrattuali, di costi, di tempi e di prezzi per tipologie di appalti comparabili verrebbero evidenziate, trattando i dati con sistemi statici e quantitativi, con riferimento alle medie formulate sui dati trasmessi rafforzandosi in questo modo una conoscenza diffusa del settore, in primo luogo, tra le stazioni appaltanti ma anche da parte della platea dei soggetti - imprese, amministrazioni ma anche cittadini - interessati al buon andamento del sistema degli appalti pubblici.

Il funzionamento dell'Osservatorio fornirebbe al contempo all'ANAC indicazioni utili per l'esercizio della propria attività di vigilanza concentrando l'attenzione verso le situazioni che palesino evidenti criticità di prezzo e/o di modalità contrattuali.

Una configurazione sistemica della disciplina degli appalti

I contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentano annualmente più del 15 per cento del PIL italiano[311]. A tali percentuali, vanno ragguagliati i costi diretti della corruzione, stimati nel 2009 dalla Corte dei conti in 60 miliardi di euro l'anno (pari a circa il 4 per cento del PIL). Nel solo caso delle grandi opere pubbliche, la corruzione (comprese le perdite indirette) è stimata a ben il 40 per cento del valore totale dell'appalto[312].

Grandi opere di costruzione come quelle per la ricostruzione a L'Aquila dopo il terremoto del 2009, per l'Expo Milano 2015 o per la futura linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione sono state quelle maggiormente esposte al rischio di distrazione di fondi pubblici e infiltrazioni criminali. L'alta velocità, in particolare, è tra le opere infrastrutturali più costose e criticate per gli elevati costi unitari rispetto a opere simili. Al riguardo, essa è costata 47,3 milioni di euro al chilometro nel tratto Roma-Napoli, 74 milioni di euro tra Torino e Novara, 79,5 milioni di euro tra Novara e Milano e 96,4 milioni di euro tra Bologna e Firenze, contro gli appena 10,2 milioni di euro al chilometro della Parigi-Lione, i 9,8 milioni di euro della Madrid-Siviglia e i 9,3 milioni di euro della Tokyo Osaka. Queste differenze di costo possono

[311] Confronta Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione, allegato sull'Italia, 3 febbraio 2014.
[312] Confronta Corte dei conti, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2011. Memoria del procuratore generale*, udienza del 28 giugno 2012.

rivelarsi una spia, da verificare alla luce di altri indicatori, di un malaffare derivante da una carente gestione o da irregolarità delle gare per gli appalti pubblici[313].

In sostanza, in Italia, specie nel settore delle infrastrutture, il rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali negli appalti rimane particolarmente elevato soprattutto a causa dei cospicui extraprofitti che si generano nella fase successiva all'aggiudicazione, in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti. In contesti normativi e amministrativi complessi, in presenza di complicazioni procedurali e di bandi di gara molto articolati e al contempo lacunosi, solo pochi sperimentati e assuefatti prestatori sono in grado di fornire le opere, le forniture e i servizi richiesti mantenendo un dialogo constante con le stazioni appaltanti e gli organismi di controllo.

Per contrastare questa tendenza alla realizzazione degli extraprofitti, che costituisce il bacino culturale in cui allignano potenzialmente corruzione e criminalità organizzata, il sistema degli appalti dovrebbe riposizionarsi con più decisione su due cardini essenziali ed interconnessi: lo spostamento consapevole dei rischi di esecuzione del contratto in capo all'appaltatore, alla stregua del contratto privato di appalto regolato nel codice civile, e la piena ed effettiva apertura del settore alla concorrenza.

Nel primo senso, è fondamentale la responsabilizzazione dell'impresa in sede di progettazione esecutiva: abbattere l'eventuale successivo extraprofitto, trasformandolo nel caso in un costo aggiuntivo a carico dell'appaltatore responsabile della fase esecutiva del progetto, riduce evidentemente indebiti margini lucrativi disincentivando l'attrattività degli appalti per la criminalità organizzata. In particolare, nella realizzazione delle grandi opere, l'abbattimento a monte del rischio di extraprofitti può essere garantito dall'introduzione di una fase di "*pre-design*" attraverso lo strumento dello "studio di pre-fattibilità".

Nei progetti europei e internazionali, il ciclo di vita del progetto inizia proprio con uno studio di pre-fattibilità, affidato con procedure concorsuali a consulenti di grande esperienza. Esso consente di individuare la domanda da soddisfare e le caratteristiche del contesto territoriale, le strategie progettuali e le alternative esistenti, gli elementi principali di sostenibilità finanziaria, economica ed istituzionale-amministrativa, i principali *stakeholders* coinvolti, nonché di decidere se il progetto è meritevole di ulteriore approfondimento attraverso studi e progettazioni. In questo modo, il committente ha tutte le informazioni utili per valutare la soluzione preliminarmente prescelta ed impostare le successive fasi del progetto[314].

[313] La stretta correlazione tra corruzione e opere strategiche è evidenziata all'interno delle Relazioni redatte dal procuratore generale della Corte dei conti negli anni 2015, 2016 e 2017 che rilevano la presenza di fenomeni corruttivi in importanti interventi strutturali - EXPO, MOSE, Mondiali di nuoto, G8 - o ambiti di amministrazione locale.

[314] Sulla necessità di un'analisi sull'utilità del progetto, cfr seduta del 4 febbraio 2016, audizione del presidente dell'ANAS, Gianni Vittorio Armani, resosonto stenografico n. 135, p. 16.

A valle, risulta essenziale, ai fini del controllo del formarsi di indebiti extraprofitti e della piena assunzione del rischio da parte dell'appaltatore, un sistema di nomina degli organi di collaudo atto ad evitare qualsiasi potenziale conflitto di interessi[315].

Rispetto all'innalzamento del livello di concorrenza nel settore, assumono un ruolo centrale il controllo e la trasparenza dei prezzi. In tal senso, l'analisi di pre-fattibilità e la chiarezza del progetto esecutivo, riducendo i margini di discrezionalità nell'esecuzione dell'opera, permettono un'effettiva concorrenza sul prezzo dell'appalto. In altri termini, creare le condizioni per un mercato aperto sui costi di esecuzione, favorendo il metodo del prezzo più basso, può consentire di abbattere gli extraprofitti e specularmente arrivare ad elevate riduzioni sui costi della prestazione appaltata con evidente sollievo anche per la finanza pubblica.

Ulteriori benefici in termini di riduzione dei costi e e di contrasto alla rarefazione della concorrenza nel mercato degli appalti possono derivare dalla scelta di dimensionare, per quanto possibile, le prestazioni oggetto dell'appalto favorendo la partecipazione diretta alla gara di piccole e medie imprese, evitando in questa prospettiva e a maggior ragione, il ricorso agli appalti misti. Gli accorpamenti misti dovrebbero essere limitati solo in presenza di precise economie di scala.

Un appunto critico in questo senso va fatto al ricorso a centrali uniche di committenza per l'aggiudicazione di appalti su scala nazionale. Tale sistema non ha prodotto sin qui i risparmi di spesa auspicati ed ha, invece, sacrificato il livello di concorrenza in molti settori favorendo, anziché economie di scala, effetti distorsivi tali da generare situazioni oligopolistiche e comportamenti anticoncorrenziali. Mettere a gara le specifiche prestazioni per singoli appalti, in presenza di prezzi trasparenti e monitorati dall'Osservatorio, contribuirebbe a creare un mercato aperto e concorrenziale, riducendo avvalimenti e subappalti e allontanando al contempo corruzione e le correlate aspettative di lucro della criminalità organizzata.

Benché il nuovo codice degli appalti abbia introdotto una serie di accorgimenti che vanno nel senso di mutare le misure di contrasto alla corruzione alla criminalità organizzata - come le citate disposizioni sulla separazione tra progettazione ed esecuzione dell'opera, sulla standardizzazione e informatizzazione delle procedure di gara, sulla nomina dell'organo di collaudo – la bonifica del settore non può considerarsi ancora conchiusa.

Si è insistito ancora troppo su requisiti e certificazioni che, seppur utili per accrescere la qualificazione di imprese e stazioni appaltanti, non contribuiscono di per sé ad accrescere l'apertura del sistema in termini di accessibilità ai dati e alla concorrenza.

[315] Cfr. l'art. 102, decreto legislativo n. 50/2016, che circoscrive la possibilità di nominare quali collaudatori soggetti esterni alla stazione appaltante alla sola ipotesi di accertata carenza, nell'organico della stazione appaltante ovvero di altre amministrazioni pubbliche, di personale qualificato allo scopo.

Le stesse interdittive antimafia risultano sì funzionali a tamponare situazioni di malaffare emergenti in corso d'opera, ma non suppliscono all'esigenza di un'indagine preliminare più approfondita sulle distorsioni e opacità nella cangiante *governance* di aziende incluse in gruppi a natura finanziaria - piuttosto che industriale - che operano con le carte apparentemente in regola ma avvolte con capitali in rientro con passaggi *offshore* non sempre tracciabili e spesso imputabili a soggetti coperti dall'anonimato. Queste entità finanziarie operano con compiti, nella sostanza, di intermediazione nell'appalto e con conseguente ricorso a forme di subappalto, manifestando carenze organizzative e gestionali, presenza o supplenze della criminalità organizzata che possono prendere forma solo nella fase esecutiva dell'appalto. In questa prospettiva, il ricorso ai commissariamenti delle imprese oggetto di indagine per infiltrazioni criminali si appalesa, in realtà, come una modalità compromissoria e anomala di amministrazione controllata a salvaguardia di interessi di lavoratori e di terzi nonché della realizzazione dell'opera. Un rimedio sintomatico di riduzione dei danni *ex post*, più che una misura di prevenzione e di contrasto alle infiltrazioni criminali negli appalti.

La circolarità del sistema andrebbe, inoltre, portata a regime tramite l'obbligatorietà di garanzie assicurative e bancarie poste a carico delle imprese appaltatrici e tali da consentire l'immediata escussione delle somme in caso di inadempienti da parte della stazione appaltante. Tale obbligatorietà avrebbe il pregio di innescare conseguentemente il controllo sulla correttezza della progettazione al fine del buon esito dell'opera, anche da parte del soggetto finanziario richiesto di rilasciare le coperture assicurative o bancarie *ad hoc*. Quest'ultimo, infatti, assumendosi l'onere della copertura del rischio dell'appalto, sarebbe indotto necessariamente a verificarne la fattibilità sotto il profilo oggettivo e soggettivo e quindi ad aumentare, nel caso, il premio richiesto per la copertura assicurativa - se non ad escluderla - in carenza di adeguate garanzie reputazionali e/o patrimoniali dell'impresa e in ragione dell'effettiva realizzabilità dell'appalto per la cui esecuzione è richiesta la specifica prestazione assicurativa. La necessità di copertura assicurativa finirebbe in questo modo per promuovere in modo sistemico la bonifica del mercato degli appalti mettendo ai margini imprese senza adeguate competenze e patrimonio e fuori dal quadro della cantierabilità di improbabili progetti infrastrutturali con costi ed esiti non chiaramente preventivabili.

4.4.2 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.

Le specificità che rendono la sanità un terreno di particolare interesse per la criminalità organizzata sono numerose, alcune delle quali sono esclusive del settore, il che le rende particolarmente appetibili per la criminalità.

Volendo tentare una sintesi dei fattori che possono contribuire a spiegare l'interesse mostrato dalle organizzazioni criminali per la sanità, può essere utile raggrupparli in alcune macro-categorie.

La sanità è oggetto di particolare interesse per la criminalità perché:

- è un settore che gestisce ingenti risorse economiche e in quanto tale può essere terreno anche di operazioni di varia natura (dal riciclaggio di denaro all'aumento del giro di affari, dallo sbocco occupazionale al controllo dei territori);
- i clan hanno bisogno di strutture in grado di garantire l'assistenza sanitaria ai propri affiliati in condizioni di particolare riservatezza e hanno necessità di professionisti in grado di fornire perizie mediche compiacenti;
- le organizzazioni mafiose hanno bisogno di instaurare rapporti con ambienti in grado di facilitare il collegamento con settori importanti dell'apparato statale e della politica, di cui necessitano per proteggere ed allargare i loro interessi.

Le tre caratteristiche di cui sopra costituiscono l'essenza dei rischi a cui è esposta la sanità nei confronti della criminalità e più in generale dell'illegalità e della corruzione.

In quanto settore particolarmente interessante per la criminalità organizzata, il sistema sanitario non sempre ha saputo mettere in atto azioni di prevenzione e gestione dei rischi, rischi di cui talvolta i decisori e gli operatori sembrano non essere neanche pienamente consapevoli. Ciò si osserva non solo nei territori storicamente condizionati dalla presenza di organizzazioni mafiose in molti ambiti dell'economia e della vita sociale, ma anche in territori in cui la penetrazione della criminalità organizzata è solitamente ritenuta meno diffusa e invasiva.

Per quanto difficilmente quantificabile, tutti gli studi recenti sulle organizzazioni criminali, e più in generale sulla illegalità, sottolineano come non sia più possibile pensare a tali fenomeni come relegati essenzialmente a una specifica parte del Paese, tanto che a proposito della presunta minore presenza delle mafie al nord si è parlato della "fine di un luogo comune". Tale affermazione vale

anche per il settore sanitario: la sanità delle regioni centro-settentrionali è coinvolta, pur con modalità e intensità differenziate nel territorio, in casi di corruzione e illegalità connesse alla criminalità organizzata che, per dimensioni e disprezzo di valori morali e sociali, appaiono molto preoccupanti, soprattutto in prospettiva.

Con l'obiettivo di produrre un'analisi delle criticità presenti nel servizio sanitario nazionale connesse ai condizionamenti e alla infiltrazioni della criminalità organizzata, anche nella prospettiva di riforma della normativa in materia, dal 2014 la Commissione si è avvalsa della collaborazione di un gruppo di ricercatori ed esperti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) e del consorzio per la ricerca e l'istruzione permanente in economia dell'università di Torino e dell'università del Piemonte Orientale (CORIPE Piemonte). La collaborazione fra CORIPE Piemonte e AGENAS ha permesso di integrare le competenze e le esperienze di tipo tecnico, scientifico e operativo presenti in ciascuno dei due organismi, favorendo un'analisi di fenomeni al momento relativamente poco studiati al di fuori degli organi di giurisdizione e delle strutture investigative. I due gruppi di ricerca si sono avvalsi delle conoscenze raggiunte nel corso degli anni grazie a una pluralità di esperienze in ambito economico, giuridico, organizzativo e di *policy*, attraverso attività di studio, di formazione, di impegno civile nonché di partecipazione a gruppi di lavoro, reti di operatori e di amministrazioni.

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. L'analisi è stata svolta attraverso l'esame delle relazioni finali delle commissioni di accesso e, per quanto disponibili, delle relazioni conclusive della successiva gestione commissariale. Il gruppo di lavoro si è avvalso delle informazioni disponibili nei documenti ufficiali contenenti elementi di conoscenza sui legami fra mafia e sanità, oltre che della specifica letteratura.

Il rapporto si compone di due parti: la prima parte rende conto delle considerazioni emerse nel corso dello studio con riferimento alla sanità quale settore a rischio di opacità e illegalità in ragione di alcune sue caratteristiche intrinseche quali l'ingente quantità di risorse economiche gestite, la complessità professionale e relazionale, il rapporto tra attori pubblici e privati, il divario informativo fra i diversi soggetti; la seconda parte riporta e analizza i principali elementi risultanti dalle commissioni di accesso e/o commissariamento delle seguenti aziende[316]:

[316] Cfr. Doc. 160 (ASL Napoli 4 di Pomigliano d'Arco), Doc. 493 (relazioni delle commissioni per la gestione straordinaria delle ASP 5 di Reggio Calabria, dell'ASP di Vibo Valentia e dell'ASP 9 di Locri), Doc. 159 (ASP di Vibo Valentia) e Doc. 617 (azienda ospedaliera "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta).

- azienda sanitaria locale Napoli 4 (sciolta nel 2005);
- azienda sanitaria locale Locri 9 (sciolta nel 2006);
- ex azienda sanitaria locale Reggio Calabria 11 (confluita nella ASP 5 di Reggio Calabria, quest'ultima sciolta nel 2008);
- ex azienda sanitaria locale Palmi 10 (confluita nella ASP 5 di Reggio Calabria, quest'ultima sciolta nel 2008);
- azienda sanitaria provinciale 5 di Reggio Calabria (sciolta nel 2008 subito dopo la sua costituzione; l'ASP risulta dalla confluenza delle ASL 9, 10 e 11; la confluenza della ASL Locri 9 era stata ritardata essendo in quel momento ancora sottoposta a commissariamento);
- azienda sanitaria provinciale Vibo Valentia (sciolta nel 2010);
- azienda ospedaliera "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta (sciolta nel 2015, oggetto di un successivo aggiornamento del primo rapporto).

La sanità e le attività previste dalla normativa su trasparenza e anticorruzione

L'impegno richiesto alle aziende sanitarie in questo campo appare per ora per lo più formale, anche in ragione della molteplicità degli adempimenti previsti, spesso con scadenze molto ravvicinate e senza un'adeguata formazione dei responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT). Non mancano tuttavia esperienze significative, in particolare in ambito formativo, con l'obiettivo di combinare, secondo autorevoli indicazioni internazionali, un approccio basato sulle regole e sui valori.

Nel settore sanitario la lotta alla corruzione e il contrasto al fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata hanno l'obiettivo di consolidare il perseguimento di fini istituzionali, garantendo alla popolazione la fruizione di servizi relativi a diritti fondamentali e recuperando le legittime aspettative e la fiducia della cittadinanza rispetto al sistema sanitario nazionale. In tale ottica, una maggiore finalizzazione degli adempimenti richiesti alle aziende sanitarie e un forte coinvolgimento dei professionisti e della popolazione potrebbero contribuire a rendere più efficace l'imponente sforzo messo in atto in questi ultimi anni nel nostro Paese.

Una moderna strategia di contrasto alla corruzione è perciò la prima azione concreta per prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata e deve puntare, fra l'altro, a promuovere fra gli operatori una più chiara percezione dei rischi, troppo spesso sottovalutati o addirittura ignorati; sostenere comportamenti di lealtà verso l'azienda; riconoscere il valore delle attività di cura svolte dalle aziende sanitarie; sottolineare l'importanza di un buon clima aziendale, capace di rendere le persone orgogliose del proprio lavoro e di crescere professionalmente. L'obiettivo è intervenire in

quegli ambiti che possono trasformarsi in terreno fertile per la cattiva amministrazione e, quindi, per le infiltrazioni criminali. A tal fine l'approccio preventivo è da incoraggiare mentre, per quanto fondamentale, l'approccio ispettivo-sanzionatorio rischia di produrre effetti in parte perversi perché incentiva comportamenti volti ad aggirare la norma, soprattutto fra chi risponde a valori etici meno solidi, mentre carica di onerosi adempimenti burocratici chi opera con dedizione e integrità. Così come affermazioni generiche e scandalistiche sulla corruzione in sanità hanno l'effetto di demotivare proprio quegli operatori più rigorosi il cui impegno è cruciale per l'assistenza da garantire alla popolazione.

Nonostante i casi di cattiva amministrazione e di illegalità, il settore sanitario appare fortemente impegnato nel percorso di identificazione dei problemi e di pianificazione delle strategie per migliorare il livello di trasparenza e per prevenire la corruzione. Non si tratterebbe, quindi, di una maggiore fragilità, permeabilità o arrendevolezza degli operatori del settore rispetto alle sollecitazioni e alle interferenze della criminalità, ma di una sua specifica e connaturale condizione di maggiore esposizione al rischio di attenzioni, ingerenze e penetrazioni. Tale caratteristica accomuna tutta la sanità, sia quella pubblica sia quella privata, ed è presente – pur con diversa intensità - in tutti i sistemi di tutela della salute e in tutti i Paesi.

La cattiva amministrazione è causa ed effetto delle infiltrazioni criminali

Oltre alla diffusa presenza di condizioni naturali di interesse per la criminalità organizzata, nel servizio sanitario nazionale possono essere presenti anche veri e propri elementi di debolezza che originano all'interno del sistema stesso e che possono favorire l'ingerenza delle mafie. Si tratta di elementi che sono al contempo causa ed effetto delle infiltrazioni criminali e che possono complessivamente essere ricondotti alla cattiva amministrazione. La cattiva gestione non è, infatti, solo effetto dell'incapacità e dell'inefficienza della macchina amministrativa, ma è anche il risvolto della presenza di interessi illeciti nella vita dell'azienda, i quali trovano nella cattiva gestione terreno fertile per attecchire e crescere, come dimostra la presenza in alcune aziende sanitarie di personale dipendente autore di reati contro la pubblica amministrazione e al contempo appartenente alle organizzazioni criminali, in particolare nei casi di aziende sciolte per infiltrazioni mafiose.

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 relazioni delle

gestioni straordinarie delle aziende sanitarie sciolte per infiltrazioni di carattere mafioso in Calabria, regione sottoposta a piano di rientro, descrivono le enormi difficoltà incontrate dalla commissione straordinaria di fronte a "un assoluto sfacelo amministrativo, strutturale, finanziario e alla pressoché totale assenza di risorse umane e professionali in grado di cooperare", situazione che ha costretto la commissione, chiamata ad eliminare le ingerenze mafiose, a "occuparsi di ben altre e gravi disfunzioni".

Ne consegue che "fare buona amministrazione ordinaria" è una delle condizioni fondamentali anche per prevenire e contrastare l'illegalità e la criminalità anche nel settore sanitario. Più in generale, un importante punto di debolezza delle amministrazioni sanitarie – che pure si possono considerare per molti aspetti all'avanguardia rispetto al resto della pubblica amministrazione – è il crescente impoverimento della qualità del personale sotto il profilo dimensionale, professionale e motivazionale. Dall'inizio del secolo a oggi, a fronte di maggiori competenze del livello regionale e di una crescente complessità del settore, si è assistito a un modesto rafforzamento della qualità dei funzionari pubblici regionali e aziendali, anzi, proprio là dove tale rafforzamento sarebbe stato più indispensabile, si registra un progressivo peggioramento della dotazione e della preparazione di una parte dei funzionari pubblici o meglio della capacità degli stessi di far fronte agli attacchi che alla buona amministrazione provengono da settori esterni molto ben preparati e attrezzati. Non è ininfluente sottolineare che la spesa per il personale dipendente del servizio sanitario nazionale rispetto alla spesa complessiva, dal 2000 al 2016 è diminuita del 9 per cento. A fronte di tanti tecnici con un'ottima esperienza professionale, ciò che è venuto meno è la presenza di funzionari con specifica preparazione di tipo manageriale, gestionale e giuridica in grado di guidare l'intero operato dell'azienda entro le regole della buona amministrazione e della legalità. Nel contempo anche la qualità dell'amministrazione statale sembra essersi in parte depauperata, con un abbassamento generalizzato della qualità dei funzionari pubblici. Spesso, inoltre, le difficoltà della politica non forniscono ai funzionari capaci e coraggiosi l'indispensabile sostegno.

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 – talvolta anche sanitari – di fornitori esterni. Adottata con l'obiettivo, spesso non raggiunto, di risparmiare risorse, l'esternalizzazione di servizi – soprattutto di quelli molto impegnativi dal punto

di vista economico – costituisce, per la sanità come per tutti gli altri settori della pubblica amministrazione, una soluzione di grande interesse per la criminalità organizzata e per l'illegalità, perché crea spazi per infiltrazioni e condizionamenti per i clan e per la cattiva politica. L'esternalizzazione è di per sé un semplice fattore di rischio, al pari di quello connesso all'acquisto di beni, e non una causa dell'illegalità, ma è innegabile che molti degli accordi a danno della sanità pubblica messi in atto dalle organizzazioni criminali, con la collaborazione diretta o implicita della politica e dell'amministrazione sanitaria, hanno riguardato i servizi esternalizzati: raccolta e smaltimenti rifiuti, preparazione e distribuzione pasti, pulizia, vigilanza, lavanolo, centri unificati di prenotazione, elaborazione stipendi, *morgue*, eccetera.

Sotto questo profilo la scelta di imporre importanti restrizioni al personale dipendente ha avuto come conseguenza non solo la privatizzazione dei servizi ma anche, inaspettatamente, la creazione di nuovi mercati per le organizzazioni che prosperano grazie alla contiguità fra interessi mafiosi, politica legata agli affari, lavoro sottopagato e cattiva amministrazione. E nella fornitura di servizi l'imprenditoria vincente è quella di chi unisce alla forza del capitale la capacità di intimidazione, anche nei rapporti negoziali con le pubbliche amministrazioni.

Un importante punto di attacco del sistema: il personale

Pur escludendo i casi estremi come quello dell'ASL di Palmi dove, nel 2007, il 20 per cento del personale dipendente era segnalato nelle banche dati delle forze di polizia o aveva pregiudizi di carattere penale, compresa l'appartenenza a organizzazioni criminali di tipo mafioso o l'imputazione o la condanna per reati contro la pubblica amministrazione, il livello di integrità del personale che opera all'interno della 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 precostituirsi la disponibilità di figure "di fiducia" in grado di fornire informazioni, coperture e accomodamenti; ciò può avvenire attraverso il diretto inserimento di personale affiliato o comunque vicino ai clan, oppure attraverso il condizionamento di personale già presente nell'azienda. La casistica è molto varia e comprende sia persone con limitata qualificazione e posizioni di scarso rilievo, sia figure di elevata professionalità e ruoli decisionali; all'interno degli apparati pubblici appaiono, inoltre, in aumento i casi di rapporti – indiretti ma determinanti – della malavita con posizioni insospettabili di vertice. L'attenzione delle mafie al sistema di reclutamento del personale sanitario può arrivare a livelli di sofisticazioni tali da prevedere il coinvolgimento degli atenei che devono garantire la laurea ad affiliati "all'uopo" selezionati. Un esempio illuminante è il caso dell'azienda ospedaliera "Sant'Anna e San

Sebastiano" di Caserta: nell'atto di scioglimento si richiama il "contesto socio-ambientale caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata che mira a ingerirsi nelle attività economiche e nella gestione della cosa pubblica", riprendendo le risultanze di un'indagine della direzione distrettuale antimafia di Napoli da cui emerge che dipendenti e dirigenti dell'azienda ospedaliera sono "organici e contigui alla criminalità". Tutto ciò ha prodotto una pervasiva e consolidata rete di connivenze e collusioni volta ad assicurare il "controllo degli appalti pubblici garantendo, nel contempo, al sodalizio la fruizione di uno strumento di sostentamento stabile e di apparente provenienza lecita"[317]. In questo senso rileva, in particolare, la presenza all'interno dell'ospedale di soggetti collocati a capo di uffici nevralgici dell'amministrazione e confermati anche dopo le prime risultanze delle indagini svolte dalla commissione di accesso. Il livello di *compliance* dell'azienda ospedaliera rispetto alle misure per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione non è stato qualitativamente e quantitativamente adeguato.

Le organizzazioni mafiose hanno evidentemente interesse a inserire fra il personale della sanità (dipendente o precario) loro amici e conoscenti non solo per avere persone di fiducia su cui poter contare, ma anche per accrescere il loro consenso popolare e consolidare il loro potere, garantendo posti di lavoro, occasioni di guadagno e carriera.

Inoltre, per le organizzazioni criminali la possibilità di offrire, attraverso i numerosi e ricchi servizi che la sanità deve acquisire dall'esterno, un posto di lavoro a persone che altrimenti non avrebbero avuto alcun reddito costituisce un potente strumento, spesso una condizione, per costruire consenso a favore del loro operato.

Tale fattore è estremamente preoccupante perché, soprattutto in un contesto in cui le aziende sanitarie devono rispettare vincoli stringenti sul personale, si ricorre sempre più diffusamente alla somministrazione di lavoro temporaneo e all'appalto di servizi all'esterno, il che amplia il terreno sul quale le organizzazioni criminali possono agire. Inoltre, la prassi di offrire contratti a tempo determinato per pochi mesi – 3 o 6 al massimo – e di prevedere rinnovi "a canguro" – ovvero saltando un turno – estende ulteriormente la platea dei potenziali beneficiari e ne rafforza i legami di soggezione e sottomissione con i capi clan.

Precarietà ed esternalizzazione del lavoro, unite alla insufficiente preparazione professionale dei funzionari rappresentano un tunnel diretto di infiltrazione della criminalità organizzata, su cui si ritiene necessario un rapido ripensamento.

La "vocazione imprenditoriale" delle organizzazioni criminali

[317] Cfr. Doc. 617.

L'intreccio tra esigenze delle organizzazioni criminali e opportunità hanno prodotto una continua evoluzione delle politiche messe in atto dalle mafie attraverso modalità e strumenti che, dalla casistica analizzata, appaiono estremamente sofisticati e specialistici con programmi di lungo periodo e proiezioni di livello nazionale e internazionale.

Il tribunale di Napoli, in occasione delle recenti indagini sull'ospedale di Caserta, osserva che "emerge (…) una vera e propria vocazione imprenditoriale del gruppo camorristico capace di gestire direttamente e/o indirettamente attività imprenditoriali o comunque di eccezionale rilevanza economica".

Analoghe evoluzioni sembrano potersi intravedere nelle inchieste che interessano la sanità di alcune regioni dell'Italia settentrionale, dalla Lombardia al Piemonte. La criminalità sembra quindi organizzarsi con veri e propri "rami imprenditoriali" che si occupano del controllo di appalti e subappalti e mirano a imporre l'affidamento di forniture a ditte amiche attraverso l'impiego di tangenti e altri gravi illeciti, compresi quelli contro la persona, come risulta riguardo all'ospedale di Caserta. L'obiettivo ultimo è la gestione del denaro pubblico, l'inserimento in maniera quasi monopolistica in molti servizi – dai rifiuti alle pulizie, da alcuni servizi sociali a quelli esternalizzati –, riuscendo così a gestire enormi ricchezze.

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 (nomina del direttore generale), gli incarichi apicali di natura strettamente fiduciaria (direttore amministrativo e sanitario) e i responsabili di strutture complesse e semplici (dirigenti di strutture e unità operative).

Con riguardo ai direttori generali, un elemento presente in alcune aziende condizionate dalla criminalità organizzata è il vorticoso avvicendamento degli stessi: i direttori generali restano in carica spesso meno di un anno, rendendo difficoltosa l'individuazione di responsabilità agli occhi della società civile e degli inquirenti. Le responsabilità dei ripetuti cambi dei vertici aziendali sono in capo alle regioni che li nominano. In Calabria, ad esempio, i direttori generali restano mediamente in carica circa un anno e mezzo, contro gli oltre otto della provincia di Bolzano. Significativo è anche l'avvicendamento dei direttori generali e dei commissari nell'azienda di Vibo Valentia, dove dal 2007 al 2017 si sono succeduti ben 9 responsabili, compresa la commissione straordinaria che ha operato con 2 diverse terne di commissari; oppure la vicenda del direttore amministrativo dell'ASL 4 di Napoli, nominato nel 2001, rimosso dopo solo 10 mesi dal suo insediamento per la sua attività di ripristino della legalità negli appalti e anche in seguito a un

"asfissiante pressing" sul direttore generale da parte di non ben precisati poteri locali, come emerge dagli atti dell'accesso all'ASL Napoli 4[318].

Oltre a essere un elemento di debolezza per la gestione dell'azienda, la continua sostituzione dei *manager* sembra essere uno strumento facilmente utilizzabile per il perseguimento di obiettivi di natura clientelare o illecita. Si noti che il continuo avvicendamento dei vertici rende superfluo il condizionamento degli organi di governo e induce le organizzazioni criminali a concentrarsi sullo "zoccolo duro", ovvero il personale dell'azienda.

La permeabilità delle amministrazioni locali e il rischio di infiltrazione nelle aziende sanitarie

La criminalità organizzata è strettamente legata a tutte le forme di corruzione, compresa quella della politica. La criminalità considera la politica un importante interlocutore non solo per le funzioni che essa svolge nel settore sanitario – programma gli investimenti, disciplina i rapporti con le strutture private, assegna budget, eccetera – ma anche per il ruolo che svolge in ambiti non sanitari, che costituiscono importanti terreni di affari e di potere per le mafie. La criminalità ha, quindi, bisogno di instaurare rapporti con la politica e la sanità costituisce un buon terreno per creare tali collegamenti. In cambio i clan offrono consenso elettorale, reti di relazioni e finanziamenti occulti. Nella gran parte dei casi di illegalità si osserva infatti un forte intreccio fra i boss della criminalità organizzata e i vertici politici delle istituzioni territoriali (dalla Calabria alla Lombardia).

I territori di competenza delle aziende sanitarie oggetto di indagine e scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata sono spesso caratterizzati dalla presenza di più consigli comunali sciolti per condizionamento mafioso, ad esempio al momento dell'accesso all'ASL Napoli 4 erano già stati sciolti ben 12 comuni su 35). Lo scioglimento di un consiglio comunale potrebbe, quindi, essere considerato un campanello di allarme del rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata anche nelle aziende sanitarie. Rileva a tal fine l'aumento del numero delle regioni recentemente interessate dal fenomeno, così come del numero di comuni sciolti. I legami sul territorio e gli ambiti contigui di competenza non possono che favorire la diffusione della contaminazione, spesso infiltrata in territori decentrati ma progressivamente estesa anche a comuni di maggiori dimensioni. Sotto questo profilo, le aziende sanitarie nella cui zona di competenza sono presenti consigli comunali sciolti per condizionamento della criminalità organizzata dovrebbero procedere a una specifica valutazione dei rischi in occasione della predisposizione dei piani anticorruzione e alla identificazione di adeguati strumenti di prevenzione e diagnosi precoce di

[318] Cfr. Doc. 160.

situazioni a rischio di illegalità. Analoghe considerazioni possono essere formulate in presenza di inchieste della magistratura su fenomeni mafiosi, corruzione o gravi illegalità, anche in assenza di scioglimento di consigli comunali.

I contratti di acquisto di beni e servizi

Particolare attenzione merita l'esame dei problemi connessi ai contratti di acquisto di beni e servizi, anche questo uno dei settori più interessati da fenomeni di esercizio deviato di potere, amministrativo e politico, finalizzato a favorire interessi particolari.

I fenomeni patologici possono intervenire nella fase di scelta del contraente (acquistando prodotti che non corrispondono a un reale bisogno della popolazione o in misura superiore al reale fabbisogno; procedendo con atti di gara in modo da favorire uno dei contraenti; formulando bando e capitolato con l'aiuto del fornitore; nominando commissioni tecniche compiacenti; affermando una infungibilità del prodotto non reale od oggettiva; eccetera); nella fase di esecuzione del contratto, fase fondamentale che richiede grande cura e su cui troppo si è abbassata la guardia (mancanza di controlli sulla prestazione, accondiscendenza allo sforamento della spesa, doppia e tripla fatturazione, nuovi accordi definiti per il tramite delle cosiddette "transazioni" che consentono di evidenziare vizi originari, eccetera); nella scelta della tipologia del contratto. I fenomeni possono verificarsi in taluni casi anche nel rispetto apparente delle forme amministrative. La presenza all'interno delle aziende sanitarie di personale "di fiducia" delle organizzazioni criminali è fondamentale per perseguire questi scopi illeciti.

Nelle realtà esaminate in dettaglio, le pratiche più frequentemente osservate sono la predisposizione di capitolati su misura per favorire determinate imprese; l'abuso di proroghe e rinnovi, anche per molti anni; la mancata richiesta o acquisizione delle informazioni antimafia sul conto delle ditte contraenti; la nomina di commissioni giudicatrici compiacenti; il conflitto di interesse nella valutazione delle offerte; gli accordi tra i possibili concorrenti; i criteri di selezione e di valutazione eccessivamente duttili e oscuri; il frazionamento delle forniture per aggirare le soglie previste dalla normativa comunitaria; l'inadeguato controllo dei servizi e delle forniture rese in adempimento del contratto.

Le debolezze del processo di accreditamento

L'accreditamento delle strutture, in particolare in relazione a quelle private, è uno dei settori più intensamente interessati dai condizionamenti della criminalità organizzata, come dimostrano

tutti i documenti delle aziende sanitarie commissariate per infiltrazioni mafiose, nonché molti casi di corruzione.

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; difficoltà si sono osservate in relazione all'eccesso di tecnicità e di dettaglio dei requisiti richiesti, facilitando così il mancato rilevamento degli abusi. È stato osservato un abuso degli spazi di discrezionalità nella scelta dei soggetti erogatori; un diffuso, sistematico e ingente sforamento dei tetti di spesa da cui originano consistenti disavanzi; la presenza fra i soci delle strutture private di soggetti coinvolti in procedimenti penali per gravi reati, tra cui imputazioni di associazione mafiosa; la commistione fra sanità, criminalità organizzata e politica; la difficoltà a ricostruire l'esistenza dei contratti di fornitura e più in generale una frequente assenza o carenza dei contratti. A questo si aggiunga che spesso i controlli *in loco* sono deboli e non sistematici; gli accertamenti ai fini dell'accreditamento definitivo sono carenti; la stipula degli accordi contrattuali è spesso tardiva e insufficiente nelle caratteristiche sostanziali, risentendo delle debolezze delle amministrazioni sanitarie rispetto agli erogatori privati. Un problema indiscusso è l'uso strumentale della forza lavoro coinvolta dalle strutture accreditate, di cui spesso le stesse si fanno scudo per impedire l'effettiva decadenza di concessionari di pubblico servizio non meritevoli o non adeguati.

Rispetto a tali situazioni vanno rafforzati il sistema dei controlli e la capacità di negoziazione delle aziende sanitarie con l'insieme degli erogatori. Da valutare la possibilità di prevedere la gestione diretta o l'affidamento a terzi di strutture accreditate coinvolte in vicende di malaffare.

L'assistenza socio-sanitaria e le politiche sociali

Il settore socio-sanitario e il settore socio-assistenziale non sono immuni dai fenomeni di condizionamento della criminalità. Si tratta di settori con caratteristiche in parte diverse da quello sanitario, ma profondamente contigui non solo nell'ambito delle politiche di tutela della salute ma anche negli interessi delle organizzazioni criminali. Tali settori sono contraddistinti da alta intensità di lavoro (operano, cioè, grazie a un elevato apporto di personale, spesso a rischio di intermediazione e con livelli di specializzazione mediamente meno complessi), da bassi livelli di regolamentazione (delle caratteristiche strutturali, delle attività e prestazioni da garantire, delle figure professionali coinvolte e della loro specifica formazione) e da inadeguati sistemi di valutazione e verifica della qualità dei servizi erogati (mancando parametri e *standard* di riferimento). Si tratta, inoltre, di settori spesso deputati a distribuire anche erogazioni monetarie in

base a criteri non sempre privi di discrezionalità e destinati a quella parte della popolazione meno in grado di difendere i propri diritti. Per questo risultano terreno fertile per le opacità, gli abusi di potere, le clientele, i favoritismi.

Fenomeni degni di considerazione sono la carenza di regole per l'accreditamento socio-sanitario, l'intermediazione di mano d'opera, l'utilizzo di gare al massimo ribasso, dietro le quali si nasconde spesso il problema del costo del personale, le incertezze delle risorse disponibili e la debolezza della *governance* pubblica nella programmazione e nel controllo delle attività. Tutti fattori che possono favorire la crescita di condizionamenti e ingerenze deviate che meriterebbero maggiore attenzione.

Le infiltrazioni delle mafie nel mercato dei medicinali

Un settore di crescente interesse per le mafie è quello farmaceutico: traffico di medicinali – in particolare di quelli molto costosi o il cui utilizzo è sottoposto a specifica disciplina –, vendita *on-line*, contraffazione, furti di farmaci e loro successiva manipolazione, false documentazioni per farmaci contraffatti da introdurre sul mercato. Il fenomeno riguarda tutti i prodotti: di marca e generici, consolidati e innovativi, compresi farmaci molto costosi e pertanto di maggior interesse per la criminalità.

In Italia i casi osservati sono ancora relativamente pochi, ma i furti negli ospedali risultano in preoccupante crescita. Interessano per lo più farmaci utilizzabili per fini illeciti e/o farmaci rivendibili in mercati meno controllati: si pensi all'uso di sostanze attive legali per finalità illegali – ad esempio, l'EPO nel *doping* –, alla vendita nel mercato illegale di farmaci particolarmente costosi – antitumorali, immunosoppressori e biologici – o legati a specifiche esigenze – come il trattamento delle disfunzioni erettili –, destinati sia al mercato interno sia ai Paesi con sistemi sanitari più deboli (es. Est Europa). La tipologia dei farmaci sottratti e le modalità di ricettazione sembrano confermare l'ipotesi che in questa attività illecita possa essere coinvolta la criminalità organizzata, in grado di "piazzare" i medicinali sul mercato illegale. Carenze del sistema di controlli della farmaceutica ospedaliera, soprattutto nei grandi ospedali, e dell'appropriatezza nella prescrizione del farmaco sono stati rilevati anche nei documenti delle aziende analizzate.

Le conseguenze delle infiltrazioni delle mafie nel mercato dei medicinali sono ampie: sulla salute delle persone, che rischiano di consumare farmaci impuri, tossici o inefficaci; sui bilanci delle aziende sanitarie, che subiscono i furti e sono costrette a riacquistare intere partite di prodotti; sull'industria farmaceutica, che rischia di perdere la fiducia dei pazienti.

Una normativa imponente, solo parzialmente efficace

La normativa antimafia, rilevante e sofisticata, è sistematicamente disattesa proprio in quelle realtà più esposte ai condizionamenti di tipo mafioso, come dimostrano i casi delle aziende sanitarie sciolte per infiltrazioni mafiose nelle quali i controlli risultano essere stati eseguiti solo quando ordinati dal prefetto in occasione del commissariamento dell'azienda, o come provano i numerosi casi di affidamenti a società gravate da interdittive antimafia.

La recente normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione si propone di costruire un sistema di amministrazioni trasparenti, anche se le prescrizioni in essa contenute non possono che rivestire il carattere di condizione necessaria ma non sufficiente a contrastare l'illegalità. Inoltre, la completa pubblicizzazione di tutte le informazioni previste dalla normativa comporta la creazione di banche dati che rischiano di essere caratterizzate da dimensioni imponenti, elevati livelli di complessità e limitata fruibilità, con conseguenti potenziali effetti negativi sulla reale efficacia della stessa.

Per quanto riguarda la normativa sanitaria, quella regionale risulta in alcune realtà piuttosto precaria, in quanto sottoposta a continue modifiche in particolare in occasione di cambi di maggioranza politica al governo della regione, mentre quella nazionale risulta soggetta a frequenti contenziosi costituzionali. In entrambi i casi viene meno la certezza del diritto, elemento che sicuramente non ostacola gli interessi della criminalità e degli affaristi.

Nello specifico, paiono opportune azioni concrete su due versanti: in primo luogo di semplificazione e prosciugamento della normativa – per renderla essenziale, di immediata comprensione e di meno agevole aggirabilità – e, in secondo luogo, di sviluppo di politiche attive di sostegno della legalità, che superino la logica delle prescrizioni burocratiche e puntino soprattutto sulla formazione.

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. Nel corso della gestione straordinaria, le commissioni hanno tentato di affrontare i gravi problemi loro segnalati attraverso una intensa attività di approfondimento e riorganizzazione. In generale hanno registrato condizioni operative di grande ostacolo per la loro azione, tanto è vero che la commissione straordinaria dell'ASP 5 di Reggio Calabria si è premurata di offrire indicazioni circa le condizioni che dovrebbero essere garantite in casi analoghi: disponibilità di una *task force*

con poteri straordinari e con specifiche professionalità, fattiva collaborazione dell'amministrazione regionale, sostegno e affiancamento da parte di tutti gli organi dello Stato. Si tratta di condizioni che difficilmente possono essere garantite nelle aziende sanitarie commissariate, a causa della carenza di risorse e della diffusa contaminazione ambientale, tanto che le commissioni appaiono talvolta impotenti di fronte a condizionamenti ramificati e consolidati. Impressionanti sono, ad esempio, i tentativi di delegittimazione, i contrasti e gli ostacoli frapposti all'azione della commissione straordinaria dell'ASP 5 di Reggio Calabria.

Inerzie e indifferenze si rilevano anche nelle altre realtà soggette a gestioni commissariali, segno che la prolungata assenza di regole, di controlli e di guida richiede interventi che vanno oltre la semplice attività riparatoria delle singole disfunzioni, implicando un articolato piano di recupero della legalità e della buona amministrazione.

Da oltre un decennio, il settore sanitario si è dotato di un sistema evoluto di *governance* volto a favorire la responsabilizzazione delle regioni nell'utilizzo delle risorse, in particolare attraverso i piani di rientro dai disavanzi. Scarsa attenzione è stata, invece, dedicata alla necessità di rafforzare i livelli di integrità del sistema e, in particolare, di conoscere e superare quelle sacche di illegalità che più o meno diffusamente si osservano in tutto il territorio nazionale.

Il rientro nella legalità dovrebbe diventare un obiettivo del servizio sanitario al pari del rientro dai disavanzi contabili. Le analisi mostrano, infatti, come i disavanzi contabili siano sempre accompagnati da una diffusa abitudine a considerare con relativa leggerezza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, delle norme e dei fondamenti etici.

Pare pertanto opportuno prevedere che a fianco dei piani di rientro dal disavanzo siano introdotti dei piani di rientro nella legalità, in particolare nelle regioni al cui interno si sono sviluppati importanti fenomeni di illegalità e criminalità organizzata.

Il rientro nella legalità dovrebbe peraltro interessare anche le regioni non sottoposte a piani di rientro dai disavanzi: gravi vicende di intrecci fra mafie, politica e sanità si sono, infatti, verificate anche in regioni tradizionalmente in grado di rispettare gli equilibri di bilancio.

L'introduzione di piani di rientro nella legalità potrebbe contribuire a individuare specifici strumenti di affiancamento, formazione e sostegno di tutti i settori della sanità; definire obiettivi di analisi e gestione dei fattori di rischio; favorire il confronto e il trasferimento delle esperienze, nella consapevolezza che il recupero di adeguati livelli di integrità migliori le condizioni di lavoro degli operatori, consenta risparmi di risorse e contribuisca a qualificare l'assistenza erogata. Specifica attenzione dovrebbe essere riservata alla necessità di evitare che l'affiancamento si traduca in una mera sostituzione del sistema di *governance* regionale.

4.5 IL GIOCO DELLE MAFIE

4.5.1 Gioco lecito e illecito

La Commissione parlamentare antimafia, fin dall'avvio dei propri lavori in questa legislatura, ha posto al centro delle proprie inchieste il tema dell'infiltrazione mafiosa nel settore dei giochi e delle scommesse. A uno dei quattordici comitati, coordinato dal senatore Vaccari, la Commissione antimafia ha affidato il compito specifico di analizzare le infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito e di svolgere un'attività istruttoria anche ai fini della formulazione di adeguate proposte normative, che si inserissero utilmente nell'*iter* legislativo dei provvedimenti in discussione sulla materia dalle competenti Commissioni parlamentari.

È un dato di fatto che la penetrazione mafiosa non riguarda solo i tradizionali settori imprenditoriali, ma si snoda e permea di sé anche quelli di più recente sviluppo, rappresentati proprio dal gioco e dalle scommesse, dalla gestione delle *slot machine*, dalle scommesse sportive *online* fino al fenomeno del *match fixing*. Il comparto del gioco risulta di altissimo interesse per la criminalità di tipo mafioso, stante la possibilità di realizzare, attraverso la gestione diretta o indiretta delle società inserite a vario titolo in tale comparto, ingenti introiti, anche attraverso il riciclaggio e il reinvestimento di capitali provenienti dalle tradizionali attività delittuose, riducendo al minimo il rischio di incorrere nella morsa dell'attività repressiva delle forze di polizia. Il lavoro di inchiesta della Commissione ha infatti rilevato che, a fronte di rilevanti introiti economici, 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 di indagine, ed esso è presto destinato alla prescrizione.

Le stesse dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e le risultanze delle indagini fin qui svolte forniscono un quadro preciso di quale sia l'attenzione della criminalità nei confronti di un settore che, nonostante i diversi interventi normativi e l'impegno delle forze dell'ordine, dimostra purtroppo di essere ancora permeabile e vulnerabile, presentando aree di opacità che consentono alle organizzazioni criminali un facile inserimento e la realizzazione di lauti guadagni, tanto da costituire una valida alternativa ad altre attività altrettanto lucrose, quali, per esempio, il traffico di stupefacenti, con un rischio tutto sommato molto più contenuto sotto il profilo dei controlli.

Dalle audizioni svolte sia in plenaria sia nell'ambito del X Comitato, la Commissione ha colto il senso di un vero e proprio malessere che permea il sistema dei giochi, di cui le molteplici indagini giudiziarie di cui si è avuta notizia nel corso della legislatura sembrano quasi rappresentare

solo la punta dell'*iceberg* degli enormi interessi che nutre la criminalità organizzata verso questo settore. Anche l'elevato tasso di irregolarità amministrativa (circa il 32 per cento, secondo i controlli rilevati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalla Guardia di finanza nel 2015 nell'ambito delle loro ispezioni di *routine*), dimostra che l'ambiente del *gaming* di Stato risulta ancora permeabile e vulnerabile all'illegalità.

L'attenzione della Commissione si è focalizzata anche sul gioco legale, cioè nei confronti di un settore che, non va dimenticato, appartiene allo Stato, e che, sebbene gestito da privati attraverso il sistema delle concessioni, è pur sempre esercitato in nome dello Stato. All'esito di numerose indagini è stato accertato che la criminalità mafiosa ha operato enormi investimenti in questo comparto, acquisendo ed intestando a prestanomi sale deputate al gioco, oppure mediante l'inserimento di uno o più sodali all'interno dell'organigramma delle compagini societarie di gestione degli esercizi deputati al gioco, quali preposti o con altri compiti di rappresentanza, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti.

Si tratta di interferenze mafiose che talvolta lambiscono anche le stesse società concessionarie che, proprio perché poste al vertice della filiera del gioco legale, sono le prime a spendere il nome dello Stato di fronte ai cittadini giocatori.

La relazione, approvata dalla Commissione parlamentare antimafia il 6 luglio 2016[319], non ha mancato di sottolineare con forza, tra i vari punti, quanto sia necessario adottare talune misure atte ad arginare tale fenomeno, a partire innanzitutto da una più stringente regolamentazione del momento concessorio in modo da assicurare l'effettività ad un sistema di legalità sostanziale, fino all'ultimo anello della catena della filiera del gioco. Nessun operatore deve essere escluso.

La Commissione è stata facile profeta, in questo senso: nel novembre 2016 la Guardia di finanza, sotto il coordinamento delle indagini della procura di Roma e su impulso della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, ha eseguito l'operazione «*Rouge et noir*» nei confronti degli esponenti di una concessionaria di *slot machine*, il gruppo "Atlantis-Bplus Gioco Legale", che ha utilizzato persino la locuzione "gioco legale" nella propria denominazione sociale. Tale società, peraltro, era stata a suo tempo già colpita da interdittiva antimafia, poi annullata dai giudici amministrativi. L'indagine ha evidenziato gli oscuri rapporti tra ambienti vicini a cosa nostra, imprenditori del gioco d'azzardo operanti nello scenario anche internazionale, e perfino un parlamentare della Repubblica, che è stato peraltro membro dalla Commissione Bilancio, della stessa Commissione antimafia, e che, proprio in qualità di parlamentare, ha potuto influire sulla formazione della legislazione in qualche modo protettiva degli interessi della società in questione.

[319] Relazione sulle infiltrazioni nel gioco lecito e illecito, relatore senatore Vaccari, approvata il 6 luglio 2017 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni similari, anche straniere. Doc. XXIII, n. 18.

Sarà compito della magistratura fare piena luce su questi rapporti, che sembrano avere quale denominatore comune enormi interessi economici, tali da aver potuto condizionare l'adozione di un provvedimento di legge appunto in senso favorevole agli interessi di questa eterogenea consorteria. Desta profonda preoccupazione la circostanza che dagli atti di quell'indagine sia emerso addirittura un passaggio di denaro - 2,4 milioni di euro - che recava addirittura come espressa causale il riferimento ad una norma di legge (decreto-legge n. 78 del 2009) allora appena approvata, che, come sembra potersi desumere dall'inchiesta, era il frutto dell'asservimento dell'attività legislativa agli interessi criminali e mafiosi.

La Commissione ha temuto, e a ragione, che questo non fosse un caso isolato.

Infatti, quasi al termine della legislatura, una nuova indagine condotta dalla procura della Repubblica di Palermo sulla "famiglia" di cosa nostra di Partinico ha posto in luce come uno dei principali operatori di giochi *online* privo di adeguate concessioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e colpito per effetto dell'operazione da misura cautelare per l'articolo 416-*bis* codice penale, abbia confidato ai suoi sodali una strategia che prevedeva l'appoggio alla campagna elettorale di un candidato alle elezioni regionali siciliane, tramite il procacciamento di 4 mila voti, affinché questi, una volta eletto, si facesse portavoce presso il Parlamento nazionale di una iniziativa tesa ad ottenere una riapertura della sanatoria dalla quale l'imprenditore mafioso avrebbe tratto indubbi cospicui vantaggi economici.

La Commissione è dell'avviso che sia necessaria estrema vigilanza affinché questi episodi gravissimi non continuino a verificarsi, atteso che i soggetti coinvolti sono molto aggressivi, molto attenti, molto presenti nelle istituzioni, e di volta in volta sanno individuare gli interlocutori più efficaci per poter approvare anche norme di legge a loro favorevoli.

Il settore del gioco e delle scommesse ha, come pochi altri, un carattere di spiccata multidisciplinarità. Esso coinvolge delicate questioni riguardanti la fiscalità, gli aspetti sociali (tra questi, il gioco di azzardo patologico), i rapporti tra Stato e autonomie, la normativa antiriciclaggio e, non da ultimo, le già ricordate interferenze e relazioni con il mondo della criminalità organizzata anche di tipo mafioso. Si tratta di un ambito che richiede da parte del legislatore un approccio di carattere olistico, in grado, cioè, di considerare nell'insieme tutti questi aspetti del gioco, legale e illegale, proprio perché tra loro strettamente interdipendenti e interconnessi.

La Commissione si è posta dunque l'obiettivo di coniugare tale esigenza di un approccio olistico con i limiti di mandato conferiti dalla legge istitutiva. E' stato ritenuto, al riguardo, che il giusto equilibrio percorribile fosse quello di esplorare ed approfondire le criticità del mondo del gioco e delle scommesse in tutte le sue prospettive, nella misura in cui fossero risultate avere un

impatto, anche indiretto, sull'agire della criminalità organizzata e, conseguentemente, sulle politiche antimafia del Paese.

La citata relazione approvata dalla Commissione il 6 luglio 2016, cui si fa rinvio, non ha mancato di sottolineare con forza, tra i vari punti, quanto fosse cruciale porre rimedio alle rilevate vulnerabilità del sistema del gioco legale e, conseguentemente, adottare talune misure che fanno perno innanzitutto sul momento concessorio ma che poi si devono dipanare, in un ambiente giuridico ed operativo di legalità sostanziale, fino all'ultimo anello della catena della filiera del gioco, nessun operatore escluso.

Sul punto, si ricorda che entrambi i rami del Parlamento hanno approvato specifiche risoluzioni che fanno propri gli esiti della citata relazione e ne condividono le articolate proposte e raccomandazioni normative ivi formulate.

Le principali risultanze del lavoro della Commissione, che si è fondato sull'istruttoria, condotta in seno al X Comitato attraverso sedici audizioni e un sopralluogo presso la sede operativa dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sono ascrivibili a cinque ambiti normativi: le misure antiriciclaggio, il ruolo delle autonomie locali, le barriere all'ingresso, la repressione dell'illegalità e la nuova *governance* del settore. Inoltre, sono state formulate due raccomandazioni dirette al Governo.

In primo luogo la Commissione ha ritenuto che fosse necessario intervenire per rafforzare la normativa antiriciclaggio applicabile al settore, con l'obiettivo di una maggiore trasparenza dei capitali investiti nel settore del gioco pubblico e di una tracciabilità delle operazioni di gioco che hanno luogo soprattutto *online*. E' stato, infatti, rilevato un utilizzo sempre più crescente delle valute virtuali (tra cui i *bitcoin*) nelle transazioni via Internet e, tra queste, anche quelle relative alle scommesse *online*, o impiegate nei cosiddetti casinò virtuali. Sono stati acquisiti al riguardo indicazioni che testimoniano come anche nel nostro Paese le valute virtuali siano utilizzate per alimentare conti di gioco accesi presso *provider*, al momento non riconducibili a regolari concessionari, che accettano scommesse anche in Italia. Le valute virtuali, si ricorda, sono mezzi di pagamento che, in quanto non emessi da banche centrali o da autorità pubbliche, non costituiscono moneta legale, né d'altro canto sono assimilabili alla moneta elettronica. Tuttavia, poiché risultano di agevole trasferibilità, conservazione e negoziazione elettronica, trovano un impiego sempre più vasto. La principale criticità rilevata dalla Commissione sull'uso di *bitcoin*, come delle altre valute virtuali, risiede nel fatto che lo scambio di ricchezze che ha luogo sul *web* ha carattere di anonimato, così prestandosi ad un uso illecito da parte delle organizzazioni criminali e mafiose che hanno tutto l'interesse di nascondere l'origine delittuosa dei proventi e di movimentarli da o verso Paesi che non assicurano un'efficace cooperazione giudiziaria e di polizia o carenti sotto il profilo

della legislazione antiriciclaggio. Peraltro, la Commissione ha rilevato la necessità che fossero disciplinati e sottoposti a disciplina antiriciclaggio tutti i soggetti che svolgono attività funzionale all'utilizzo, allo scambio e alla conservazione di valute virtuali e alla loro conversione da o in valute aventi corso legale. Una tale misura, ha segnalato la Commissione, sarebbe stata utile al fine di rendere più trasparenti e tracciabili non sono le operazioni di gioco, ma tutto il complesso di transazioni che approda su queste piattaforme.

Sotto questo profilo va registrato che l'appello lanciato dalla Commissione antimafia non è rimasto inascoltato. La proposta della Commissione è stata, infatti, recepita pochi mesi dopo dal legislatore, grazie all'inserimento nel decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017, adottato nell'esercizio della delega per il recepimento della "quarta direttiva" antiriciclaggio (direttiva 849/2015), laddove è stato previsto l'inserimento, tra gli "operatori non finanziari" tenuti al rispetto delle norme antiriciclaggio, dei cosiddetti *exchanger* di *bitcoin,* cioè i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valute virtuali "limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da ovvero in valute aventi corso forzoso".[320] Peraltro, con l'adozione di tale misura, il legislatore italiano è giunto persino in anticipo rispetto ad una direttiva europea, di prossima emanazione, che imporrà a tutti Stati membri di procedere in modo analogo a quello del legislatore italiano[321].

Sul delicato rapporto tra territorio e diffusione del gioco d'azzardo e sul ruolo degli enti locali in questo settore, la Commissione si è ampiamente soffermata nella citata relazione tenendo conto degli elementi di valutazione forniti nel corso delle audizioni anche da parte dell'ANCI[322] e di Avviso Pubblico[323]. La Commissione è stata dell'opinione, così come indicato nella citata relazione, che lo Stato e le autonomie locali dovevano raggiungere quanto prima un'intesa che assicurasse un'offerta di gioco complessiva "eticamente e territorialmente sostenibile" e indicando anche in che modo, dal punto di vista delle politiche antimafia, era necessario raggiungere questo obiettivo.

[320] Articolo 3, comma 3, lettera i) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006.

[321] Il 13 dicembre 2017 il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico sulla proposta della Commissione di una direttiva che modifica della IV direttiva antiriciclaggio (cosiddetta "V direttiva"). Vedi articolo 1 della proposta della Commissione (COM/2016/450/final).

[322] X Comitato, seduta del 14 aprile 2016, audizione del vice presidente dell'ANCI e sindaco di Chieti, Umberto Di Primio.

[323] X Comitato, seduta del 17 marzo 2016, audizione del coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, dottor Pierpaolo Romani, del vice presidente nazionale di Avviso Pubblico, dottot Paolo Masini e del coordinatore dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico, dottor Giulio Marotta.

È stato segnalato al riguardo che l'eccessiva polverizzazione sul territorio delle diverse tipologie di punti di gioco e l'elevato numero di apparecchi di gioco (circa 300mila) non agevolano i controlli.. La criticità è più fortemente avvertita nelle aree del Paese dove le autorità inquirenti sono già impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata o al terrorismo e laddove queste sono maggiormente radicate sul territorio. La Commissione ha così proposto che occorreva offrire alle regioni e agli enti locali la possibilità, in alternativa o in aggiunta alle tipologie di punti di gioco ora previsti (senza dunque aumentare l'offerta complessiva), che la propria quota di offerta di gioco fosse concentrata in un numero limitato di luoghi di gioco ritenuti più sicuri. Una soluzione del genere avrebbe agevolato anche l'esecuzione dei controlli. Una delle ipotesi sul tappeto era quella di valutare l'istituzione di sale da gioco certificate con caratteristiche tali da ridurre il rischio di infiltrazioni criminali o comunque di illegalità quali, ad esempio, personale dotato di requisiti di moralità, di una formazione specifica, l'accesso selettivo all'ingresso, la completa identificazione dell'avventore, la tracciabilità piena delle giocate, delle vincite e l'installazione di apparecchi di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò.

Inoltre, la Commissione ha segnalato che nei criteri di distribuzione sul territorio dell'offerta di gioco, si tenesse conto che le varie aree del Paese hanno profili di rischio di criminalità diversi, oltre che diversa, da luogo a luogo, è la propensione al gioco compulsivo o alla dipendenza al gioco patologico. Differenti sono pure le situazioni di tensione e di degrado sociale. In merito, sono stati elaborati diversi indici che tengono conto dei predetti fattori, tra cui l'indice di presenza mafiosa dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università di Milano.

Altro aspetto importante è quello della collocazione e della programmazione dei punti di gioco. La Commissione ha preso atto che la responsabilità della programmazione fa capo, di fatto, alla Conferenza unificata, così come peraltro richiamato da ultimo dall'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 209 (legge di stabilità 2016). La Commissione, nella sua relazione tematica e nelle relative risoluzioni approvate dalle Camere, ha sottolineato con forza l'importanza che l'ente locale non debba essere semplicemente responsabile della decisione della collocazione dei punti gioco, ma che debba innanzitutto avere voce in capitolo nella fase di programmazione, tenendo presente soprattutto, nei vari territori, il rischio di infiltrazione mafiosa attraverso il sistema dei giochi, per fare in modo che ciascun sindaco non sia, in qualche modo, l'ultimo responsabile, ma che possa influire, a partire dalla propria situazione locale, nella programmazione di carattere nazionale e che, dimostrando che attraverso il gioco è penetrata l'organizzazione mafiosa nel proprio territorio, possa arrivare anche a distanziarsi dalla stessa indicazione che viene dalla programmazione. Così pure, nella fase di programmazione e collocazione dei punti gioco occorre

tener conto delle esigenze connesse all'efficacia dei controlli. La polverizzazione dei punti di gioco cui il Paese ha assistito negli ultimi anni non agevola i controlli e ne mina l'efficacia.

La Commissione ha inoltre esaminato il settore dei giochi e delle scommesse e del suo impatto sulle dinamiche criminali anche in un orizzonte di lungo periodo e di carattere sistemico sui delicati meccanismi di vigilanza e di controllo del settore. Atteso che, come sopra ampiamente riportato, il rischio di infiltrazione non riguarda solo il gioco illecito ma anche il lucroso mercato del gioco in concessione dello Stato, la Commissione è stata dell'avviso che occorra ripensare l'intero sistema in modo più strutturato, così da collegare il rispetto della normativa antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche ed informatiche, un sistema cioè che sia in grado di garantire, ad esempio, la continuità del processo, la condivisione delle informazioni e il coordinamento sulla sicurezza informatica delle reti critiche funzionali a questo settore.

In questo contesto, la Commissione auspica una riforma complessiva dei giochi, con l'emanazione di un testo unico, che ponga le premesse per un nuovo modello di *governance* della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardante il gioco d'azzardo e l'infiltrazione criminale nel gioco legale. Si rammenta, al riguardo, che anche la quarta direttiva europea in materia di antiriciclaggio prevede esplicitamente la necessità che il settore del gioco d'azzardo, considerato vulnerabile al riciclaggio al pari delle banche e degli istituti finanziari, sia adeguatamente governato da un'autorità di vigilanza dotata di poteri rafforzati.

La Commissione ha formulato, inoltre, specifiche e dettagliate proposte normative, per le quali si fa rinvio alla più volte citata relazione, per ulteriormente rafforzare le barriere all'ingresso del sistema pubblico dei giochi, in modo da chiudere possibili varchi alla criminalità organizzata e ai loro prestanome. I requisiti di base attualmente previsti per la partecipazione a gare o a procedure ad evidenza pubblica in materia di giochi e scommesse hanno delle lacune al pari dei requisiti per il rilascio e il mantenimento di concessioni in materia di giochi pubblici. Le norme vigenti, a esempio, non prevedono nell'ambito dei delitti ostativi i reati contro la pubblica amministrazione, i tipici reati connessi in occasioni di gare d'appalto, i delitti di terrorismo interno e internazionale e le fattispecie più gravi di reati in materia fiscale.

In considerazione del fatto che il mercato dei giochi è sempre più un mercato internazionalizzato e integrato a livello europeo, è necessario che siano annoverate tra le cause ostative anche le condanne irrogate all'estero, quantomeno per i delitti di criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio. Sempre al fine di rafforzare le barriere di prevenzione del sistema del gioco legale, è necessario estendere l'applicazione della normativa a tutta una serie di soggetti

attualmente esclusi a cui tali disposizioni sono applicabili solo parzialmente. Lo *standard* antimafia e di moralità deve, cioè, essere omogeneo per tutti gli attori della filiera del gioco pubblico, dal vertice a valle, si tratti di concessionari delle reti *online* di raccolta di gioco, di gestori di apparecchi o di terzi incaricati, di produttori o di importatori di apparecchi di gioco.

Parimenti, la Commissione lamenta il ritardo di un intervento sistemico che tenda ad uniformare la disciplina della tempistica delle gare delle concessioni di gioco, troppo spesso bandite nell'imminenza della scadenza della concessione tramite provvedimenti *spot* e non di rado scarsamente meditati circa le conseguenze che possono derivare da una normazione imperfetta, anche sotto il profilo della prevenzione. Va da sé che tutti gli interventi di riforma sulle barriere d'ingresso nel sistema dei giochi dovranno tener conto principalmente della normativa europea in tema di libertà di stabilimento e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia europea in tale materia, salvaguardando la funzionalità e l'efficienza del sistema italiano dei giochi nell'ottica delle ragioni dell'ordine pubblico. Per il futuro, è fondamentale che anche per gli operatori di società aventi sede all'estero l'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia sia ancorato alla tutela di interessi di ordine pubblico.

Altro profilo di grande rilevanza è poi la repressione delle illegalità. L'attenzione della Commissione si è focalizzata sulla necessità che il legislatore proceda ad una puntuale revisione del quadro sanzionatorio penale. La misura della pena attualmente prevista per i reati in materia di giochi e scommesse non consente, di per sé, l'attivazione di intercettazioni telefoniche e telematiche, che invece risultano assolutamente necessarie per accertare le modalità con cui si realizza l'infiltrazione criminale sempre più caratterizzata dall'uso di strumenti tecnologici e dall'ambito di operatività transnazionale. Parimenti, la pena da irrogarsi per le condotte maggiormente pericolose dovrebbe essere tale da comportare il prolungamento del termine di prescrizione ad un tempo congruo perché le indagini, solitamente assai laboriose, possano giungere a una completa conclusione tale da svelare le effettive dimensioni dell'attività illecita ed i suoi eventuali collegamenti con realtà criminali complesse come quelle di tipo mafioso.

Quanto al mondo delle società concessionarie, la Commissione antimafia ritiene che sia necessario un profondo ed urgente intervento teso a rendere più responsabile il comportamento delle società cui è demandata la gestione dell'attività, vero cuore strategico del sistema del gioco legale, rispetto a tutto ciò che accade a valle delle rispettive filiere. In capo ai concessionari deve essere configurabile una responsabilità civile *in vigilando* o *in eligendo* rispetto ai titolari dei punti di gioco. Così, a un necessario inasprimento delle sanzioni pecuniarie per l'operatore a valle della filiera direttamente responsabile delle violazioni, conseguirebbe in tal modo una presunzione di corresponsabilità del concessionario, salvo che quest'ultimo non dimostri di non aver fatto tutto il

possibile per impedire, controllare e costantemente vigilare la condotta del titolare del punto di gioco. Quale corollario sarà utile che il legislatore preveda specifiche e stringenti ipotesi di sanzioni accessorie, quali la sospensione, la decadenza delle concessioni o dell'autorizzazione.

Occorre prevedere, colmando un'altra evidente lacuna, la responsabilità delle società di gestione del punto di raccolta delle scommesse e di trasmissione dati (cosiddetti CTD), ai sensi della legge n. 231 del 2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti, così pure delle società in cui vengono riversate le somme della raccolta delle scommesse illegali e che fornisce la provvista per il pagamento delle vincite e della percentuale spettante a chi ne organizza la raccolta.

Sarà comunque necessario prevedere strumenti straordinari che possano essere adottati all'occorrenza per far fronte a situazioni più ad alto rischio che potrebbero verificarsi in ambito locale. Il riferimento è ai casi in cui le comunità locali avvertano una pericolosa diffusione del gioco minorile o di una straordinaria diffusione in alcuni quartieri urbani della dipendenza del gioco patologico, oppure quando sia necessario fronteggiare il rischio di infiltrazione o condizionamento della criminalità organizzata nel settore pubblico. Tutte situazioni accertate sulla scorta di concreti ed univoci elementi di fatto. In questi casi un valido strumento di intervento immediato potrebbe essere costituito da una sorta di DASPO in tema di giochi e scommesse, a esempio stabilendo per legge i presupposti e le modalità affinché l'autorità di pubblica sicurezza ordini la chiusura di uno o più punti di offerta di gioco, o l'esclusione della relativa rete di raccolta del gioco, presenti in un determinato ambito territoriale a rischio.

Tutte le proposte sopra illustrate sono rivolte tipicamente al legislatore nazionale. Tuttavia, il principio di libertà di stabilimento per le attività legali, ivi incluse quelle del *gaming* lecito, e, sul fronte criminale, la libertà di movimento di cui godono, soprattutto in Europa, le organizzazioni criminali specie di quelle a carattere mafioso, impone che nella questione del rapporto tra mafia e giochi l'Unione europea faccia la propria parte ed, in particolare, che sia anche in questo caso la sede nella quale si armonizzino le normative, tra le quali appare prioritaria l'adozione di regole uniche per il rilascio delle concessioni e di armonizzate forme di controllo sui titolari delle licenze e delle concessioni di gioco e scommesse, ivi comprese quelle online. In questo senso la Commissione ha già avuto modo di richiamare l'attenzione dell'Europa, non solo in occasione della risoluzione approvata in vista del semestre europeo, ma anche in occasione di due missioni effettuate presso il Parlamento europeo.

Occorre ricordare che sempre più frequente accade che imprenditori italiani, non di rado titolari di ricchezze di dubbia provenienza o prestanomi di esponenti appartenenti alla criminalità organizzata, utilizzino il principio della libertà di stabilimento per costituire società di *gaming* e di *betting* in altri paesi dell'Unione europea, ma svolgendo di fatto la propria attività sul territorio

nazionale. In questo modo, eludendo gli attuali presidi di legalità e di reputazione che sono richiesti dalla normativa italiana anche in materia antimafia, essi traggono protezione e vantaggio dalle normative meno esigenti previste sotto questo profilo in altri Stati membri dell'Unione in cui hanno posto la propria sede legale. A tal riguardo questa Commissione, nella propria relazione tematica, ha segnalato l'anomala presenza di operatori italiani e/o di loro strutture operative (*server*) in Paesi come Malta e in altri Stati europei, nonché ha richiamato gli esiti di molteplici indagini giudiziarie delle procure distrettuali.

Infine, la Commissione ritiene che la disponibilità di dati statistici più dettagliati e periodici relativi alle rilevazioni in materia di gioco d'azzardo sia uno strumento indispensabile, non solo di controllo da parte l'opinione pubblica sull'operato delle amministrazioni competenti, ma sia anche un prezioso strumento di analisi per gli stessi organismi pubblici incaricati della vigilanza e dell'azione ispettiva.

La completezza del lavoro di ricognizione del fenomeno, l'elaborazione di puntuali proposte di modifiche normative ma anche più ampiamente di sistema, l'approvazione della relazione tematica in Commissione avvenuta all'unanimità e, infine, l'adozione in Parlamento di due risoluzioni con il consenso anche di un ampio arco dell'opposizione, sono tutti fattori che hanno indotto a ritenere che vi fossero le condizioni favorevoli per tradurre le progettualità e le intenzioni dell'antimafia in fatti concreti.

In effetti, nel corso della legislatura vi sono state alcuni importanti iniziative legislative al riguardo.

In primo luogo, si ricorda quella più sopra segnalata circa la sottoposizione a controlli antiriciclaggio dei flussi di giochi e scommesse *online* con pagamento in *bitcoin*.

Un'altra area di intervento per la quale la Commissione può esprimere soddisfazione riguarda, anche in questo caso, misure che sono state adottate nell'ambito del citato decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017. Sono state qui introdotte nuove misure nei confronti dei prestatori di servizi di gioco, attraverso la riformulazione delle disposizioni contenute nel titolo IV del cosiddetto decreto antiriciclaggio (decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231). In particolare la novella, nel solco di quanto proposto dalla Commissione, responsabilizza i concessionari nei confronti degli operatori a valle della filiera (distributori ed esercenti), laddove richiede l'esecuzione di specifici controlli dei requisiti reputazionali di questi «idonei a garantire la legalità e la correttezza dei loro comportamenti». Tali requisiti, tuttavia, devono essere già previsti dalla convenzione di concessione, il che esclude in via di fatto l'applicabilità nei confronti di tutte le filiere che operano in forza di convenzioni non adeguatamente aggiornate sul punto. Così pure sono previsti, sempre in adesione a quanto proposto, meccanismi di immediata estensione del rapporto

contrattuale da parte del concessionario qualora vengano meno i requisiti, anche reputazionali, di un suo distributore o esercente o in caso di grave o ripetute violazioni riscontrate in occasione delle verifiche e dei controlli che, per effetto della nuova normativa, il concessionario dovrà periodicamente eseguire. Inoltre, per i soggetti aventi sede in un altro Stato membro dell'Unione che richiedono il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio di giochi o scommesse nel nostro Paese la nuova normativa, nel cogliere il richiamo della Commissione ad esigere comunque il rispetto dei requisiti antimafia, viene ora richiesto che essi soggiacciano «all'adozione di procedure e sistemi equivalenti» a quelli più sopra illustrati.

Un altro ambito, in cui la Commissione ha riposto particolare fiducia in un esito favorevole prima della conclusione della legislatura, riguarda tutto il vasto repertorio di interventi per il riordino della programmazione dei giochi da attuarsi attraverso l'accordo della Conferenza unificata, in ossequio a quanto previsto dal sopra ricordato articolo 1, comma 936, della legge di stabilità 2016.

Dopo lunghe e complesse negoziazioni durate ben oltre un anno, la proposta di accordo formulata dal Governo è stata alla fine condivisa dagli enti locali. Tuttavia, il previsto decreto ministeriale di recepimento dell'accordo non ha visto la luce nel corso della presente legislatura[324].

Detto accordo, così come espressamente indicato nel testo, trae proprio ispirazione e fondamento nei suggerimenti proposti dalla Commissione antimafia, soprattutto in materia di garanzia della legalità ed efficacia dei controlli.[325]

In particolare, la Conferenza ha condiviso la posizione critica della Commissione sulla politica assunta dal legislatore nell'ultimo decennio che ha accettato l'aumento del gioco legale, ed in particolare delle *slot*, con l'obiettivo di porre un argine alla diffusione incontrollata dell'offerta di gioco illegale. Tale finalità, in astratto condivisibile, ha però provocato nuove emergenze sociali che impongono di ridurre l'offerta di gioco pubblico. In tal senso l'impegno del Governo è stato quello di dare innanzitutto seguito all'articolo 14 della delega fiscale (riduzione di almeno il 30 per cento delle AWP), anticipare la realizzazione della contrazione dell'offerta di gioco entro un anno dall'accordo, prevedere il dimezzamento dei punti di gioco entro tre anni e il passaggio alle AWP esclusivamente da remoto tramite *upgrade* tecnologico.

[324] Vedi testo dell'accordo: La Conferenza unificata chiede al Ministro dell'economia e delle finanze, come di competenza, di tradurre, entro il 31 ottobre 2017, i contenuti della presente intesa in un apposito decreto ministeriale".

[325] " (…) La Conferenza unificata ha avviato, il 5 Maggio 2016, il confronto sulla regolazione del settore dei giochi. Dopo una lunga e fruttuosa serie di incontri, verifiche ed approfondimenti, anche tenendo conto di quanto prospettato dagli enti locali, dalla Commissione antimafia e da quanto recepito in mozioni parlamentari, la Conferenza propone la seguente intesa (…)."

In tale contesto, la Commissione ricorda come nel testo dell'accordo vi siano talune misure di prevenzione e contrasto del gioco d'azzardo patologico che si ritengono utili anche al fine di prevenire il riciclaggio di proventi illeciti attraverso l'uso del contante, ed in particolare:

- stabilire che le nuove AWPR prevedano esclusivamente la giocata attraverso la Carta Nazionale dei servizi, la carta dell'esercente e la tessera sanitaria;

- mantenere le caratteristiche attuali di bassa giocata e bassa vincita escludendo, pertanto, la possibilità di utilizzare banconote o qualsiasi altra forma di moneta elettronica;

- eliminare per le VLT (*videolottery*) la possibilità di inserire banconote di valore superiore a 100 euro.

Una seconda proposta della Commissione recepita sostanzialmente nell'accordo (ma, si ripete, purtroppo non ancora operativa in assenza del relativo decreto ministeriale), riguarda l'innalzamento del livello qualitativo dei punti di gioco e dell'offerta attraverso nuove regole di "concessione certificata" delle licenze di vendita del gioco. I "punti di gioco certificati" dovranno rispondere, secondo il testo dell'intesa, a determinati criteri, tra i quali quelli suggeriti dalla Commissione, come ad esempio, l'accesso selettivo con la completa identificazione dell'avventore, la formazione specifica per gli addetti e, soprattutto, «la tracciabilità completa delle giocate e delle vincite, degli apparati di videosorveglianza interna simili».

In materia di controlli, l'accordo della Conferenza è, poi, pienamente adesivo alle proposte formulate dalla Commissione laddove si sancisce: l'inasprimento dei controlli, attribuendo competenze specifiche anche agli organi di polizia locale, prevedendo un apposito potere sanzionatorio nonché la possibilità che i proventi siano destinati ai comuni; l'agevolazione dei controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco, grazie ad un futuro e diverso sistema distributivo del gioco lecito «che dovrà fondarsi sull'equilibrio tra il complessivo dimensionamento dell'offerta e la distribuzione sul territorio dei punti vendita di gioco che risulti sostenibile sotto il profilo dell'impatto sociale e dei controlli che possono in concreto essere assicurati dalle autorità a ciò preposte»; la necessità di attribuire la necessaria rilevanza a significativi indicatori di rischio, quali l'"indice di presenza mafiosa", l'"indice di organizzazione criminale" (IOC) e altri indici segnalati dalla Commissione, in modo da tener conto del diverso peso che sul territorio hanno le mafie, la diffusione del gioco compulsivo e patologico, nonché il livello di tensione e grado sociale; l'impegno dello Stato a fornire agli enti locali adeguate risorse per far fronte, d'intesa con le forze dell'ordine e gli organismi di controllo, a situazioni emergenziali connesse al gioco.

Non ultimo, viene altresì condiviso dalla Conferenza l'approccio della Commissione laddove si ritiene indispensabile procedere ad una riforma globale e di sistema che faccia perno su un «nuovo modello di *governance* della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse

improntato a efficacia ed efficienza, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardanti il gioco d'azzardo».

La Commissione, nel rammaricarsi che il settore del gioco sconta ancora una volta, così come segnalato nel corso delle precedenti legislature, un ritardo inaccettabile nell'adeguamento delle norme all'evoluzione dei fenomeni criminali di tipo mafioso, auspica che il Governo emani con ogni sollecitudine l'atteso decreto di recepimento dell'accordo della Conferenza unificata e che il prossimo Parlamento calendarizzi per tempo la discussione di idonee proposte normative per l'elaborazione di un testo unico in materia di giochi, che ne razionalizzi la materia e colmi le lacune segnalate dalla Commissione, e per una generale riforma di sistema del settore e della sua *governance*.

La Commissione è dell'avviso che l'inchiesta sull'infiltrazione mafiosa sui giochi leciti e illeciti e sulle scommesse debba continuare anche nella prossima legislatura, esortando i parlamenti, i governi e le autorità preposte dei Paesi esteri, quali Malta, a rendere più efficiente la cooperazione e l'assistenza giudiziaria adottando procedure più snelle che superino il meccanismo delle rogatorie. Parimenti, i Paesi che hanno legislazioni di favore in materia di *gaming* e *betting* devono assicurare che le competenti autorità amministrative di vigilanza e controllo cooperino con le controparti italiane, non solo su richiesta ma anche d'iniziativa fornendo idonee informazioni su coloro i quali investono capitali in tali Stati senza fornire adeguate giustificazioni o informazioni sull'origine dei fondi. In tale contesto, l'Unione europea dovrebbe predisporre, per esempio in seno ad Europol, idonei meccanismi di *early warning* su attività sospette in materia di giochi e scommesse.

4.5.2 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 parlamentare antimafia ha individuato il tema del rapporto tra mafia e manifestazioni sportive come meritevole di uno speciale approfondimento istruttorio. Nel 2017 la Commissione ha inteso varare una più organica indagine dedicata al tema delle possibili forme di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel mondo del calcio professionistico italiano, avviata dopo la *discovery* dell'indagine giudiziaria che ha coinvolto la Juventus FC Spa, operando una selezione di vicende e situazioni connesse a indagini giudiziarie considerate particolarmente significative per la rilevanza delle squadre coinvolte o per la significatività dei fatti emersi. Da tali vicende è stato preso spunto al fine di fornire una più ampia e approfondita valutazione della Commissione parlamentare sul tema delle infiltrazioni criminali mafiose nel calcio, sui principali fattori di rischio, sulle principali linee di intervento e sulle conseguenti proposte. L'inchiesta della Commissione si è svolta, sia in seno al IX Comitato *Mafia e manifestazioni sportive*, coordinato dal novembre 2016 dall'onorevole Marco Di Lello e dall'onorevole Angelo Attaguile, sia in sede di Commissione plenaria, attraverso una corposa istruttoria, 30 sedute, a cui hanno partecipato in audizione 42 soggetti, istituzionali e non, a vario titolo impegnati nel mondo del calcio e due sopralluoghi presso importanti impianti sportivi per la verifica dei sistemi di sicurezza all'interno degli stadi di calcio.

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.

Al termine dell'attività istruttoria il IX Comitato ha approvato all'unanimità una proposta di relazione che è stata discussa e approvata, sempre all'unanimità, dal *plenum* della Commissione (relatori: onorevole Rosy Bindi e onorevole Marco Di Lello) nella seduta del 14 dicembre 2017 (*Relazione su mafia e calcio*, Doc. XXIII, n. 31). La relazione citata, alla quale si rinvia completamente, individua essenzialmente tre canali di possibile "contaminazione" del sistema calcistico da parte delle associazioni criminali di tipo mafioso.

Il primo attiene ai rapporti tra la mafia e gli esponenti delle tifoserie degli *ultras* che possono incidere sulle condizioni di legalità e sicurezza all'interno degli stadi, attraverso le interferenze tra criminalità organizzata di tipo mafioso, esponenti delle tifoserie degli *ultras* e società calcistiche oggetto delle pressioni di questi ultimi.

Le risultanze dell'inchiesta parlamentare hanno consentito di rilevare varie forme, sempre più profonde, di osmosi tra la criminalità organizzata, la criminalità comune e le frange violente del tifo organizzato, nelle quali si annida anche il germe dell'estremismo politico. Il fenomeno della politicizzazione del tifo organizzato è un fenomeno antico ed è un dato di comune conoscenza la distinzione delle tifoserie sulla base dell'orientamento ideologico di estrema destra o di estrema sinistra. Tuttavia, crea inquietudine la presenza di tifosi *ultras* in tutti i recentissimi casi di manifestazioni politiche estremistiche di destra, a dimostrazione che le curve possono essere "palestre" di delinquenza comune, politica o mafiosa e luoghi di incontro e di scambio criminale.

La strategia adoperata per affrontare il fenomeno della violenza *ultras* tradizionalmente incentrata sulla fase del "controllo" e del "contenimento" ha indubbiamente prodotto efficaci risultati nel mantenimento dell'ordine pubblico, ma non ha impedito ai gruppi *ultras*, come effetto collaterale, di mantenere e rafforzare il proprio potere all'interno di alcuni settori degli stadi.

Nelle curve le norme perdono spesso il carattere di effettività e il diritto cede alla forza degli *ultras*. Una volta entrati, questi si aggregano in masse indistinte, di fatto dei piccoli "eserciti", con dei capi riconosciuti, i quali dettano le regole, attraverso lo strumento dell'intimidazione, all'interno del proprio "territorio" contrassegnato da segni e simboli ben visibili. La forza di intimidazione delle tifoserie *ultras* all'interno del "territorio-stadio" è spesso esercitata con modalità che riproducono il metodo mafioso; unitamente a ciò, la condizione di apparente extra-territorialità delle curve rispetto all'autorità ha consentito ai gruppi di acquisire e rafforzare il proprio potere nei confronti delle società sportive e dei loro dipendenti o tesserati. La situazione è ulteriormente aggravata, dal punto di vista delle società, dalla base sociale delle stesse tifoserie, formate da significativi contingenti di persone pregiudicate, in alcuni casi vicini al 30 per cento del totale, secondo le stime delle forze di polizia.

I comportamenti violenti e antisportivi vengono utilizzati come armi di pressione e di ricatto al fine di barattare il tranquillo svolgersi delle competizioni sportive con vantaggi economici pretesi dalle società come biglietti omaggio, *merchandising*, contributi per le trasferte eccetera. Gli *ultras* utilizzano, infatti, come strumento di ricatto sulle società, la responsabilità oggettiva – prevista dagli articoli 11, comma 3, 12, comma 3, e 14 del codice di giustizia sportiva della FIGC – che espone la società a sanzioni per i comportamenti violenti o discriminatori posti in essere dai suoi sostenitori. Il miglioramento del sistema infrastrutturale sportivo e lo sviluppo di tecnologie di sicurezza sempre più sofisticate consentirebbero ormai l'individuazione e l'identificazione dei soggetti che mettono in atto comportamenti violenti o illeciti e ciò consente di immaginare la mitigazione, se non il superamento, della responsabilità oggettiva a carico delle società, in modo da recidere alla base eventuali connivenze tra le stesse società e gli *ultras*, apportando importanti benefici al sistema.

L'estrazione in buona parte criminale dei rappresentanti dei gruppi organizzati è l'*humus* ideale per consentire l'infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso. Dall'inchiesta della Commissione è emerso che a Torino la 'ndrangheta si è inserita come intermediaria e garante nell'ambito del fenomeno del bagarinaggio gestito dagli *ultras* della Juventus, arrivando a controllare i gruppi *ultras* che avevano come riferimento diretto diverse locali di 'ndrangheta; in alcuni casi i capi *ultras* sono persone organicamente appartenenti ad associazioni mafiose o a esse collegate, come ad esempio a Catania o a Napoli; in altri casi ancora, come quello del Genoa o della Lazio, sebbene non appaia ancora saldata la componente criminalità organizzata con quella della criminalità comune, le modalità organizzative e operative degli *ultras* vengono spesso mutuate da quelle delle associazioni di tipo mafioso.

Non sempre l'attività illecita o violenta dei gruppi *ultras* riceve la necessaria attenzione mediante attività di polizia giudiziaria, e della magistratura, ad esse specificamente dedicate e questa tendenza a sottovalutare il fenomeno è diffusa anche nell'opinione pubblica. Laddove, invece, sono sviluppate specifiche indagini sul mondo *ultras* queste si sono rivelate assai preziose e hanno consentito di disvelare il progressivo rafforzamento delle componenti criminali all'interno dei gruppi organizzati attraverso la formazione di associazioni per delinquere dedite ad attività criminali quali, ad esempio, lo spaccio di sostanze stupefacenti e, in alcuni casi, l'ulteriore salto di qualità operato con la saldatura di tali associazioni per delinquere con gruppi criminali di caratura superiore di carattere mafioso.

Gli approfondimenti della Commissione hanno preso le mosse da vicende giudiziarie, che hanno visto coinvolti soggetti a vario titolo riconducibili a organizzazioni criminali mafiose o comunque a esse in qualche modo collegate, in cui appaiono altresì presenti tesserati di società calcistiche professionistiche: in particolare, l'attenzione si è soffermata su Catania, Napoli, Juventus, Genoa, Lazio e Latina.

Il secondo filone d'inchiesta riguarda il rapporto tra la mafia e le società sportive e attiene al tema della proprietà delle società di calcio, del riciclaggio attraverso i *club* e delle altre forme di illeciti economico-finanziari perpetrati dalle organizzazioni criminali nel mondo del calcio, nonché al tema dei presìdi 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. Le numerose vicende richiamate nella relazione e i procedimenti penali a esse connesse indicano come il crimine organizzato sia in grado di cogliere nel calcio e nelle attività collegate importanti opportunità, al fine di ampliare il panorama già vasto dei propri traffici illeciti, aprire nuovi canali per il riciclaggio dei capitali di illecita provenienza e, non ultimo, per perseguire strategie di acquisizione o consolidamento del

consenso sociale in più o meno ampi segmenti della popolazione rappresentati dalla tifoseria della squadra di calcio oggetto di attenzione di una determinata consorteria criminale.

Le ultime acquisizioni documentali della Commissione e le più recenti notizie di cronaca confermano pienamente gli schemi illeciti disegnati nella *Relazione su mafia e calcio* approvata dalla Commissione: in tal senso, ad esempio, la polisportiva Isola Capo Rizzuto, società detentrice e proprietaria del titolo sportivo e della squadra di calcio di Isola Capo Rizzuto, militante nel campionato di serie D, è stata sottoposta a sequestro su richiesta della procura distrettuale di Catanzaro per essere stata il veicolo del reimpiego di capitali illeciti della 'ndrangheta, proprio al fine di acquisire la squadra dai precedenti proprietari.

Ancor più aderente alle conclusioni tratte nella relazione è il caso del Foggia calcio, il cui "patron", Fedele Sannella, è stato arrestato il 24 gennaio 2018 su richiesta della procura distrettuale di Milano, all'interno dell'inchiesta "Black security", chiedendo contestualmente il commissariamento della società di calcio in base al decreto legislativo 8 giugno 200, n. 231 sulla responsabilità amministrativa delle società per reati commessi dai propri vertici nell'interesse aziendale. Secondo la procura sarebbero stati riciclati nelle casse della società 2 milioni di euro frutto di evasioni fiscali, appropriazioni indebite e bancarotte a titolo di "finanziamento soci" da parte del commercialista Massimo Ruggiero Curci, già socio ed ex vicepresidente onorario del Foggia. In tal senso giova richiamare il passaggio della relazione citata nella quale la Commissione parlamentare antimafia auspica "che la FIGC e le leghe estendano il proprio ambito di attenzione anche su tutte le ipotesi di finanziamento delle società calcistiche e, in particolare, quando sia previsto o ipotizzato l'intervento diretto o indiretto di terzi estranei alla società, richiedendo, ad esempio, alle società di fornire informazioni in ordine alle varie forme surrettizie all'aumento del capitale sociale, come il finanziamento dei soci, il finanziamento da parte di soggetti non bancari, i *collateral* prestati da non azionisti a garanzia del credito bancario erogato a favore delle società di calcio"[326].

Tornando alla sintesi dell'inchiesta svolta sul rapporto tra mafia e calcio, infine, la terza parte della relazione riguarda il rapporto tra la mafia e i giocatori, dunque il tema dei rischi connessi ai rapporti dei calciatori con soggetti di dubbia estrazione, collegati ad ambienti di tipo mafioso o a essi contigui, con un *focus* particolare sul 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.

La Commissione, peraltro, non ha potuto fare a meno di segnalare come le criticità rilevate nell'ambito del sistema del calcio professionistico emergano, con profili di rischio ulteriori, per le

[326] XVII legilsatura, *Relazione su mafia e calcio*, Doc. XXIII, n. 31, p. 67.

società dilettantistiche, che hanno, frequentemente, un *deficit* di patrimonializzazione finanziaria significativo e che in molti casi sono finanziate dai soci o da soggetti terzi che intervengono in aiuto. Sono società più vulnerabili, dove la criminalità mafiosa può facilmente offrirsi come leva finanziaria alternativa ai circuiti bancari, oltre a diventare vettori 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 che sotto tutti i profili ha assoluta necessità 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. In particolare, la Commissione auspica una più ampia tutela dell'intero sistema del calcio professionistico, in cui sono inserite società sportive, ormai anche quotate in Borsa, le quali costituiscono parte rilevante della storia sociale e imprenditoriale del nostro Paese e che sono pertanto una risorsa anche dell'economia nazionale, da preservare contro ogni rischio di aggressione illegale.

A tal fine, la Commissione avanza alcune proposte di tipo normativo, sia sul versante della sicurezza (dal ripensamento dell'istituto della responsabilità oggettiva connesso a un miglioramento infrastrutturale-tecnologico degli stadi, al rafforzamento del DASPO, alla creazione di un DASPO "interno" per le società, all'introduzione del reato di bagarinaggio e all'inasprimento delle sanzioni della giustizia sportiva), sia sul piano più generale della *governance* e dei controlli nell'ambito dello sport, in un'ottica di rafforzamento della centralità del CONI nella sua funzione pubblicistica (quale ente che assicura il rispetto da parte delle federazioni, leghe e società sportive, di tutte le norme previste a tutela della legalità, ivi incluse le norme sulla trasparenza delle proprietà delle società di calcio e di quelle in materia di certificazioni antimafia, promuovendo altresì la più ampia applicazione dello strumento delle informazioni antimafia); sul miglioramento della normativa federale in tema di informazioni antimafia; sull'irrobustimento degli organismi di vigilanza e degli organi inquirenti previsti dall'ordinamento sportivo (procura federale, procura antidoping, COVISOC, COVISOD); sul reinserimento della disposizione sul controllo preventivo dei capitali esteri (cosiddetto "emendamento Bindi"); sulla tracciabilità dei flussi finanziari con riguardo alla costituzione delle società di calcio, alla cessione delle quote, alle transazioni per l'acquisto dei calciatori estendendo i presìdi antiriciclaggio anche alle società di calcio.

Infine, in tema di scommesse, la Commissione auspica essenzialmente un rafforzamento, a fini preventivi, del sistema di monitoraggio sulle scommesse illegali su siti non autorizzati o su siti stranieri; una limitazione delle attività di scommessa, prevedendo in particolare un divieto assoluto

per le partite dei campionati dilettantistici, attesa la loro maggiore vulnerabilità; una valutazione, in una prospettiva in cui le politiche fiscali tengano conto delle misure di politica di prevenzione della criminalità, in tema di allineamento della tassazione delle scommesse ai livelli delle altre operazioni commerciali.

Infine, si segnala che il 22 gennaio 2018 sono state pubblicate le motivazioni della sentenza[327] della corte federale d'appello, a sezioni unite, della FIGC, che ha deciso l'appello sportivo sulla vicenda della cessione dei biglietti agli *ultras*, che ha riguardato la Juventus, e che è stata ampiamente trattata nella *Relazione su mafia e calcio* (Doc. XXIII, n. 31).

La sentenza ha parzialmente accolto i ricorsi della Juventus FC Spa, del procuratore federale della FIGC e del presidente della società, Andrea Agnelli.

In particolare, la Corte ha respinto il ricorso di Francesco Calvo, confermando le sanzioni inflitte all'esito del giudizio di primo grado; si è espressa per il difetto di giurisdizione sportivo in relazione alle posizioni del responsabile del *ticket office*, Stefano Merulla, e dell'addetto alla sicurezza, Alessandro D'Angelo, non essendo all'epoca dei fatti né dirigenti né tesserati, e addebitando un'ammenda alla società per i loro censurabili comportamenti; per il presidente Agnelli la corte ha rideterminato la sanzione allo stesso inflitta nell'ammenda di 100 mila euro e nell'inibizione fino alla data della sentenza (18 dicembre 2017). Infine, la corte ha rideterminato la sanzione dell'ammenda alla società Juventus in 600 mila euro e ha disposto la disputa della prima gara interna di campionato di serie A dell'anno 2018 con il settore denominato 'tribuna (curva) sud' dell'*Allianz stadium* di Torino privo di spettatori.

La sentenza, che peraltro riporta ampi stralci della citata relazione della Commissione, risulta di particolare importanza *de jure condendo* in tema di responsabilità oggettiva. La Commissione, infatti, aveva considerato l'applicazione di tale principio, ad alcune condizioni, ormai anacronistica e fonte di ricatto delle società da parte dei gruppi *ultras*.

Si riporta, al riguardo, uno stralcio della sentenza citata: "(…) devono anche far riflettere le osservazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta, che ha avuto modo di evidenziare che 'il principio della responsabilità oggettiva previsto dal codice di giustizia sportiva ha avuto indubbi meriti perché ha consentito, da un lato, di contenere gli episodi di violenza dei tifosi (in una fase storica in cui non vi erano i mezzi tecnici per identificare i colpevoli) e, dall'altro, in tema di *match fixing*, di funzionare da deterrente nei confronti dei giocatori intenzionati a commettere illeciti. Il miglioramento del sistema infrastrutturale sportivo e lo sviluppo di tecnologie di sicurezza sempre più sofisticate – già utilizzate in alcuni stadi, ma ancora pochi – consentono ormai l'individuazione e l'identificazione dei soggetti che mettono in atto comportamenti violenti o illeciti. Questi

[327] FIGC, COMUNICATO UFFICIALE, n. 078/CFA (2017/2018).

importanti progressi consentono dunque di immaginare – sul solo versante degli *ultras* e non su quello del *match fixing* – la mitigazione, se non il superamento, della responsabilità oggettiva a carico delle società, in modo da recidere alla base eventuali connivenze tra le stesse società e gli *ultras*, apportando importanti benefici al sistema. Ormai appare avere effetti quasi paradossali e contrari al più basilare principio di giustizia un sistema in base al quale si comminano sanzioni alle società per responsabilità oggettiva, quando le stesse società (pur non essendo riuscite a dimostrare l'esistenza delle esimenti di cui all'articolo 13 CGS) sono riuscite a individuare e, collaborando con le forze dell'ordine, a far arrestare i responsabili di eventuali azioni illegali'"[328].

Ebbene, la corte, dopo aver ricordato anche la *ratio* semplificatoria della responsabilità oggettiva ("poter prescindere dall'accertamento della sussistenza del cosiddetto elemento soggettivo doloso o colposo è inevitabile per ordinamenti che, come quello sportivo, non dispongono di sufficienti risorse, strutture, personale, non conoscono procedimenti cautelari e che tuttavia non possono permettersi di lasciare determinati eventi privi di conseguenze sanzionatorie"[329]), confermandone l'importanza nell'ordinamento sportivo, ha altresì aperto, in via di principio, a una possibile modifica della disciplina sportiva e legislativa, in linea con le proposte della Commissione: "In definitiva, il principio generale della responsabilità oggettiva è immanente all'ordinamento sportivo e, allo stato, appare fondamentale per lo stesso: questo non significa che il legislatore sportivo e quello federale non debbano avviare un percorso di riflessione sull'istituto, specie e anche alla luce dei più recenti accadimenti legati al tifo organizzato più estremo ed al fenomeno del *match-fixing* e non possano rivalutare (ed eventualmente rimodulare) le ricadute dell'istituto nell'ordinamento settoriale, specie avuto riguardo all'esigenza di attenuarne possibili distorsioni legate ad alcuni rigidi automatismi, nella prospettiva del perseguimento di un compromesso, sostenibile ed efficace, tra principio della responsabilità personale, da un lato, ed esigenza di regolarità delle gare e dei campionati, ai fini di fornire tutela ai fruitori del giuoco del calcio e di contribuire al perseguimento degli obiettivi di sicurezza e ordine pubblico. Ciò in attesa che il legislatore statale, su un piano più vasto e generale, possa eventualmente valutare l'opportunità di fornire un nuovo impianto normativo idoneo a contrastare, in modo più efficace, quello che dalla stessa Commissione parlamentare d'inchiesta è stato definito 'un quadro molto preoccupante di infiltrazione 'ndranghetista nei gruppi di tifosi organizzati della Juventus, che deve suonare come qualcosa di più di un campanello di allarme, non solo per la società torinese, ma anche per tutte le altre squadre e per i rappresentanti delle istituzioni del calcio', anche attesa la sostanziale incapacità (i.e. impreparazione) del mondo societario sportivo 'a riconoscere le modalità dell'agire mafioso, sempre meno violente e sempre più mimetizzate nelle migliori realtà civili ed

[328] FIGC, COMUNICATO UFFICIALE, n. 078/CFA (2017/2018).
[329] FIGC, COMUNICATO UFFICIALE, n. 078/CFA (2017/2018).

economiche', che 'non è un'eccezione ma rappresenta oggi il maggiore e più diffuso fattore di debolezza di moltissimi soggetti politici, amministrativi e imprenditoriali, soprattutto al di fuori delle regioni di tradizionale insediamento delle mafie'"[330].

[330] FIGC, COMUNICATO UFFICIALE, n. 078/CFA (2017/2018).

4.6 MAFIE E FRAGILITÀ

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

In data 14 dicembre 2017 la Commissione antimafia ha approvato la relazione, redatta all'esito dell'inchiesta svolta in seno al XII Comitato, *Mafia , migranti e tratta di essere umani, nuove forme di schiavitù* [331].

Grazie al materiale raccolto nel corso delle audizioni svolte e dagli atti d'indagine condotte dalle forze di polizia e dalla magistratura[332] è stato possibile elaborare un quadro ricostruttivo del fenomeno della tratta di essere umani, così come esso oggi si presenta. Sono stati rilevati elementi distintivi e caratterizzanti l'evoluzione delle dinamiche criminali e 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; si è esaminato nello specifico le più comuni forme di sfruttamento sessuale e lavorativo, nonché, si è verificato, nell'ambito delle finalità proprie della Commissione, il ruolo della criminalità organizzata di stampo mafioso nazionale e straniera nel *business* del traffico di migranti.

Il ricco dibattito e la continua evoluzione delle politiche e della legislazione nazionale e sovranazionale in merito al fenomeno del traffico e della tratta di esseri umani sono sintomatici dell'importanza e dell'attenzione inerenti il tema dei flussi migratori e, in particolare, l'aspetto illegale a essi collegato.

Non può essere dimenticato che la fase che l'Europa sta vivendo, in termini di flussi migratori, rappresenta un elemento di pressione e di smottamento non esclusivamente sul piano sociale, culturale e economico, ma anche definitorio e regolamentare. Un fenomeno di ampissima portata cui nessuno Stato membro, né l'Unione Europea nel suo complesso, si è dimostrato pronto e capace ad affrontare e che impone, per la vastità e drammaticità delle condizioni umane, ogni giorno documentate dai tristi ed efferati fatti di cronaca, un impegno incondizionato della politica italiana, di cui la relazione vuole essere un documento di sintesi e partenza per un nuovo approccio[333]. Una testimonianza dell'attenzione della politica e delle istituzioni verso ogni forma di sfruttamento della condizione umana, non potendosi tollerare la convivenza con nuove forme di

[331] *Mafia , migranti e tratta di essere umani, nuove forme di schiavitù,* 14 dicembre 2017, DOC XXIII, n. 30.
[332] Si cita la copiosa documentazione acquista dalle Organizzazioni umanitarie e dalle tante associazioni che operano per l'accoglienza audite nel corso dei lavori del XII Comitato.
[333] Per maggiori approfondimenti si fa rinvio alla citata relazione.

schiavitù; la mercificazione dell'essere umano, la sua trasformazione in un "prodotto" che, in quanto tale, può essere trasportato, stoccato, impiegato e sfruttato[334]; nonché ha rappresentato l'occasione e lo strumento per approntare adeguate forme di repressione dei crimini, da un lato, e di tutela delle vittime, dall'altro; per indicare ed individuare scelte operative, organizzative e logistiche che possano garantire un adeguata assistenza e la protezione dei migranti.

All'aumento dei flussi migratori gli ordinamenti nazionali, a seconda dei vari periodi storici, hanno dato risposte diverse, adottando politiche di accoglienza ed integrazione nei casi in cui hanno ritenuto che i migranti potessero costituire un'opportunità per la crescita economica di quel Paese, o, al contrario, politiche di respingimento laddove gli stessi siano stati percepiti - anche in ragione di interessi elettorali e propagandistici - come un pericolo per l'economia o l'ordine pubblico. Questa dicotomia di approccio è tuttora reale e attuale nel dibattito politico di tutti i Paesi occidentali, anche in quelli con maggiore tradizione di accoglienza, soprattutto nei momenti di congiuntura economica ove una presenza massiccia di migranti può essere percepita, soprattutto in determinate fasce della popolazione, come un fattore di rischio per il proprio benessere.

Bisogna essere consapevoli del fatto che a fronte dell'esodo massiccio, senza precedenti, di interi popoli che fuggono da situazioni di oggettivo disagio e che sono pronti ad affrontare i molteplici rischi del viaggio e a sopportare gli infiniti disagi e le atroci sofferenze per realizzare un sogno, l'innalzamento di muri per proteggere le frontiere, i divieti di ingresso posti dalle politiche di respingimento non serviranno a fermarne l'avanzata. Al contrario si è consapevoli che l'approccio al problema richiede una visione prospettica generale che miri a coinvolgere, attraverso una fattiva e totale cooperazione, i governi dei Paesi di provenienza degli immigrati, da un lato, e, che preveda, dall'altro, l'impegno dei Paesi occidentali ad adottare politiche di sostegno. Né può essere taciuta l'evidenza che sempre più all'interno del più generale problema dell'immigrazione di massa si annida parallelamente quello dello sfruttamento delle persone trasportate, le vittime di tratta.

L'Italia è, da più di venti anni, Paese di approdo di migliaia di migranti provenienti per lo più dai Paesi dell'Africa e del sudest-asiatico[335], ancorché solo una modesta percentuale è

[334] XII Comitato, seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico n. 7: «Una persona umana, una donna è esattamente equiparabile - mi scusino – a un pacco di cocaina. Entrambi questi oggetti di traffico – dobbiamo dire così – hanno un Paese d'origine, uno di transito e uno di destinazione. Per la droga è evidente e allo stesso modo è per la persona».

[335] Dai dati diffusi dalla Agenzia FRONTEX e dal Ministero dell'interno italiano si evince che, mentre nell'anno 2013, fino al 30 novembre, si sono registrati in Italia 450 sbarchi per un totale di 39.798 arrivi (di cui il 90% attraverso le coste della Sicilia), il numero risulta quasi quintuplicato nel periodo che va dal 1° dicembre 2013 al 31 ottobre 2014, allorquando nel corso della operazione Mare Nostrum sono stati tratti in salvo circa 170 mila migranti con il contestuale arresto di 752 trafficanti di esseri umani .
Nell'anno 2016 sono stati 503.700 i migranti che hanno attraversato illegalmente le frontiere dell'Unione europea, di cui 364 mila attraverso la rotta del Mediterraneo, per mezzo di barconi fatiscenti che hanno solcato il mare. Secondo le stime, gli arrivi in Grecia sono crollati del 79 per cento, a quota 182.500, grazie all'accordo tra l'Europa e la Turchia in vigore da marzo di quell'anno. Il numero di migranti arrivati in Europa attraverso la rotta centro-mediterranea, che riguarda soprattutto l'Italia e in misura molto minore Malta, è invece cresciuto di circa il 20 per cento.

interessata a rimanervi, la maggior parte, al contrario, vi transita alla volta degli altri Paesi del Nord Europa.

Va dato 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[336]; l'adozione del Programma Nazionale d'Azione contro la tratta e il grave sfruttamento (PNA), nell'esigenza di riordino e di razionalizzazione delle azioni di governo attraverso un approccio organico ed in linea con le quattro direttrici dell'azione comunitaria di *prevention*, *prosecution*, *protection*, *partnership.* Interventi riconosciuti a livello internazionale come modelli più avanzati e maggiormente efficaci nel contrasto alla tratta e nella tutela delle vittime, rendendo, di fatto, l'Italia Paese capofila delle azioni di prevenzione, repressione e assistenza sociale; così come dell'impegno al dialogo con i governi per istaurare politiche di collaborazione anche nell'ottica dell'intensificazione della repressione delle condotte criminali che si inseriscono e sfruttano la migrazione;

Deve rilevarsi che il nostro Paese non è stato sempre adeguatamente supportato da un eguale impegno degli altri Paesi europei e che la collaborazione degli stati così detti frontalieri del mediterraneo, ad oggi, non ha 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 dei migranti, ma ha addirittura evidenziato, in alcuni casi, la non piena affidabilità dei Paesi cooperanti in termine di controlli.

Solo in Italia, nell'anno 2016, sono stati accertati 181 mila arrivi, il numero record più alto mai raggiunto. Nei primi sei mesi del 2017 i dati rilevati dall'Alto Commissariato per i rifugiati delle Organizzazioni Unite mostrano un ulteriore incremento rispetto allo stesso periodo del 2016: poco meno di 64 mila persone sarebbero giunte in Italia, registrando così un +26 per cento di arrivi, e oltre 1.800 decessi .

[336] La legislazione italiana ha recepito la decisione quadro sulla lotta alla tratta con la legge 11 agosto 2003, n. 228 che ha riscritto in maniera alcuni delitti contro la personalità individuale e in particolare i delitti contro la libertà individuale, modificando alcune fattispecie già disciplinate e introducendo un più grave regime sanzionatorio, successivamente ulteriormente novellata, in recepimento della direttiva UE del 2011, dal decreto legislativo n. 24 del 2014.
La repressione del fenomeno dell'immigrazione clandestina generalmente intesa, sia nell'ipotesi di traffico, sia di tratta, trova oggi disciplina in un complesso articolato di norme:

- il traffico di migranti, sia nelle condotte di favoreggiamento dell'immigrazione che di favorire la permanenza dell'immigrato clandestino, è previsto e punito dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 286 del 1998, successivamente integrato e modificato dalla legge n. 189 del 2002 e da ultimo dalla legge n. 94/2009;
- la tratta di persone è espressamente punita nel nostro ordinamento dall'entrata in vigore della legge n. 228 del 2003 con la quale sono stati riscritti gli articoli 600, 601 e 602 del codice penale, già relativi alla riduzione in schiavitù, con la individuazione delle diverse condotte di riduzione in schiavitù e di tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi. La definizione delle condotte punibili a titolo di tratta è stata poi da ultimo ampliata dal recente decreto legislativo n. 24 del 2014 che ha dedicato attenzione anche al profilo del risarcimento delle vittime;
- lo sfruttamento della manodopera, dall'art. 603-*bis* codice penale, introdotto con la legge n. 148 del 2011, successivamente modificato con legge n. 199 del 2016 che ha sanzionato la condotta di caporalato;
- dall'articolo 416, comma 6 codice penale, come modificato dalla legge n. 228/2003 che ha introdotto un regime sanzionatorio aggravato per i sodalizi criminosi dediti alla commissione di tali tipologie di reati;
- dall'articolo 602 *ter* codice penale che individua specifiche circostanze aggravanti per le ipotesi di reato qui in considerazione .

Il contesto globale in cui interi popoli (e i corrispondenti flussi economici-sociali) si spostano ha costituito terreno fertile per la realizzazione di nuove forme di vera e propria schiavitù, grazie a una domanda e a un'offerta praticamente inesauribili. Da una parte, la "merce persona" è una risorsa di cui non mancherà mai la disponibilità, dall'altra le "spinte economiche" che incrementano questo mercato possiedono una forza e un potere in continua espansione.

Invero, sia le analisi economico-sociali, sia i casi giudiziari dimostrano come le esigenze di profitto delle organizzazioni criminali trovino piena corrispondenza nei diversi fattori che alimentano il commercio di esseri umani, tra cui, principalmente, la domanda di prestazioni sessuali, lo sfruttamento del lavoro nero, la ricerca di manodopera più disponibile, meno costosa e meno garantita, il traffico di organi. La tratta di esseri umani rappresenta una nuova e contemporanea forma di schiavitù, riconosciuta come crimine contro l'umanità[337].

Un fenomeno recente e al contempo di antiche origini, prodotto dal nuovo *trend* dei flussi migratori registratisi a partire dai primi anni Novanta che, per quanto concerne l'area europea, hanno registrato un incremento progressivo e, apparentemente inarrestabile, conseguentemente alle crisi politico-istituzionali e alle generali condizioni di instabilità socio-economiche cui sono sottoposte le popolazioni africane, mediorientali, asiatiche.[338] A partire dalla dissoluzione dell'URSS e dei regimi satelliti dell'Est Europa, le cause della crescente domanda di migrazione sono passate per le destabilizzazioni dei regimi mediorientali (fra le più recenti si vedano i casi della cosiddetta Primavera araba), per l'evoluzione delle politiche commerciali asiatiche, in particolar modo della Repubblica Popolare Cinese, fino ai conflitti e alle epidemie nel cuore del continente africano, alla terribile guerra in Siria che hanno spinto sempre più persone verso i confini dei Paesi europei[339].

Le politiche di contenimento dell'immigrazione adottate dai singoli Paesi come risposta ai massicci arrivi, «hanno posto le basi per la nascita di un nuovo e florido mercato criminale, il

[337] La tratta è «una moderna forma di schiavitù, che viola la dignità, dono di Dio, in tanti nostri fratelli e sorelle e costituisce un vero crimine contro l'umanità», così definita anche da Papa Francesco nel corso nel discorso del 17.11.2016 ai partecipanti all'incontro sulla tratta degli esseri umani promosso da "Renate".

[338] Dati UNHCR relativi agli sbarchi del 2016. La gran parte dei flussi migratori diretti in Italia ha origine in Africa, dopo l'esplosione registrata nell'anno 2014, è invece crollato il numero dei siriani in arrivo. Le conseguenze dell'accordo Ue-Turchia ha inciso sulla rotta greca ma non su quella mediterranea. La spinta all'emigrazione da questi Paesi deriva da fattori di instabilità politica e sociale. Il 20 per cento degli arrivi totali nell'anno 2015 è rappresentato da cittadini di nazionalità Eritrea. L'Eritrea è dominata da più di vent'anni dalla dittatura istaurata dal presidente Isaias Afewerki; tra le cause della fuga, oltre alla mancanza di libertà civili e politiche, c'è la prospettiva del servizio militare, obbligatorio per uomini e donne dai 17 anni e di durata potenzialmente illimitata. Così la Somalia (14 per cento del totale degli sbarchi 2015), dopo oltre 25 anni di conflitto civile, la minaccia maggiore è rappresentata dai miliziani di al-Shebaab, autori, tra la fine del 2015 e i primi mesi del 2016, di sanguinosi attacchi terroristici nella capitale. Le incursioni di Boko Haram, invece, sono le principali responsabili della emigrazione dalla Nigeria, un Paese in cui il solo 2015 ha fatto registrare quasi 11 mila morti violente.

[339] Sono nell'anno 2014 il flusso dei Siriani era triplicato, passando da 11.307 dell'anno precedente a 42.323, nell'anno 2014.

traffico degli esseri umani, organizzato e strutturato come una vera e propria industria dell'ingresso clandestino»[340], nonché hanno contribuito a far si che la criminalità organizzata investisse risorse sempre più ingenti in questo settore.

Al divieto d'ingresso regolare, prefissato dalle politiche nazionali in un numero determinato, è subito corrisposta la proposta di superare l'ostacolo frapposto, attraverso ingressi illegali.

La criminalità ha saputo intercettare i bisogni delle persone, intuendo le elevate potenzialità di un tale mercato, proponendosi come protagonista assoluto e assumendo il paradossale ruolo di essere considerata strumento principale, indispensabile, per consentire la realizzazione del sogno di migliaia di persone di migliorare le propri condizioni di vita e il proprio futuro trasferendosi altrove.

In tal modo chi offriva (e offre) questo servizio illegale ha acquisito addirittura meriti e ha creato intorno a sé un consenso da parte delle popolazioni che vi ricorrono, nella maggior parte dei casi volontariamente, alimentando il loro potere.

Inevitabilmente, in virtù di questa scelta strategica, le organizzazioni criminali, presenti e ramificate in tutti i Paesi in cui si sviluppa il traffico - da quello di origine a quello di destinazione -, hanno subito una profonda trasformazione venendo ad assumendo sempre di più i caratteri della transnazionalità[341], dotandosi di strutturate secondo il modello delle organizzazioni a delinquere di tipo mafioso. Sul piano internazionale è diffusa l'idea di definire queste organizzazioni con il termine più illuminante di «nuove mafie»[342], gestendo questo nuovo mercato con tutte le caratteristiche del modo di operare delle tradizionali organizzazioni mafiose[343].

È in tal modo che le organizzazioni criminali hanno attivato quella che oggi può essere considerata una reale e tristemente efficiente «internazionale del crimine», ovvero una rete transnazionale di collaborazione e cooperazione criminale che rende i confini del tutto permeabili[344].

Sono un esempio tangibile sul nostro territorio le formazioni criminali allogene che, come indicato dalla direzione investigativa antimafia, corrispondono ad «aggregazioni di origine straniera, insediate stabilmente in Italia, la cui minaccia delinquenziale è […] equiparabile per

[340] Relazione sul traffico degli esseri umani DOC XXIII N. 49, pag. 14.
[341] Il termine «transnazionali», riferito alle organizzazioni criminali che gestiscono anche i flussi migratori illegali e sfruttano i migranti per fini di lucro, è utilizzato per descrivere la capacità di questi sodalizi, composti di persone di diversa nazionalità, di operare contemporaneamente in più Paesi e in più mercati illeciti.
[342] Si veda la Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XIV legislatura, *cit.*.
[343] «Queste organizzazioni criminali che corrispondono ai criteri fissati nell'articolo 2 della Convenzione di Palermo e che hanno aggiunto l'attività prevista dai due Protocolli (immigrazione clandestina e tratta) alle tradizionali loro attività (traffico di droga, auto rubate, tabacchi) vengono oggi indicate anche sul piano internazionale, con il termine di "nuove mafie", proprio perché esse gestiscono questo nuovo mercato con tutte le caratteristiche del modo di operare delle tradizionali organizzazioni mafiose». Relazione della DNA anno 2015.
[344] Si veda *The Globalization Of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Rapporto 2010, a cura dello United Nations Office on Drugs and Crime (www.unodc.org).

modalità operative, a quella delle associazioni mafiose endogene». Organizzazioni criminali per le quali «si assiste all'insorgenza di aggregati interetnici, cui partecipano anche italiani, finalizzati a porre in essere attività più complesse come il narcotraffico, la tratta degli esseri umani e il riciclaggio di denaro»[345].

L'industria della tratta permane, perlopiù, appannaggio di organizzazioni criminali transnazionali straniere e comunitarie, tra le quali spiccano prevalentemente quelle di matrice nigeriana, albanese, rumena, maghrebina, cinese, dell'ex-URSS e bulgara, capaci di stabilire anche accordi criminali interetnici e, in misura minore, di altri sodalizi dell'est europeo, dei Balcani occidentali, del Sud e Centro-America, del medio oriente, del sub-continente indiano ed asiatici. Vi operano tutti i livelli del crimine: dai piccoli gruppi alle grandi reti internazionali che si arricchiscono intervenendo su diversi versanti[346].

Si presentano sempre più composite. I dati attualmente disponibili, emersi dalle numerose indagini giudiziarie condotte nel tempo e dai più recenti riscontri, consentono di ritenere acclarato *un modus operandi* comune, esse intervengono nelle varie fasi in cui si articola il traffico. E' stato possibile ricostruire la filiera di questo imponente esodo, dalla partenza dal Paese di origine sino alla destinazione finale; le condizioni in cui sono tenuti i trafficati; i luoghi in cui vengono ricoverati nelle varie zone; i costi dei servizi; le modalità di contatto, i contratti, i pagamenti ecc, riscontrandosi identiche modalità pur per tratte e provenienze diverse.

Ai tradizionali mercati criminali (armi, droga, contrabbando di tabacchi) si sono aggiunti nuovi settori caratterizzati in modo preminente dallo scambio di una merce del tutto particolare, quella umana, spesso soggiogata in condizioni assimilabili a quelle della schiavitù.

Sappiamo che si tratta di gruppi strutturati, molto agguerriti, in grado di esercitare un forte controllo del territorio, tanto nel proprio Paese quanto in quelli di transito e di destinazione delle vittime. In alcuni casi la tratta è gestita anche da singoli individui o piccoli gruppi di persone che cooperano tra loro, a seconda del profitto o della zona. Le reti sono molto snelle e possono creare alleanze per offrire una vasta gamma di servizi, realizzano sistemi di assistenza continua anche una volta che i migranti abbiano fatto ingresso nei paesi sono nell'Unione europea. Vi sono evenienze investigative che testimoniano come le varie organizzazioni siano in grado di favorire il trasporto e l'assistenza anche dentro i Paesi dell'Unione.

[345] *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia*, Atti parlamentari - DOC. LXXIV n. 1 (secondo semestre 2012) e DOC. LXXIV N. 1 (primo semestre 2013), presentata dal Ministro dell'interno nel corso della XVII legislatura.
[346] *ibidem*

Gli «agenti» della rete possono essere ovunque, sono spesso della stessa etnia dei migranti e in questo modo si conquistano la loro fiducia, parlano la stessa lingua, quindi hanno una capacità di comunicazione più facile.

A un primo livello si assiste all'azione di organizzazioni etniche che si occupano di pianificare e gestire lo spostamento dal Paese di origine a quello di destinazione.

Un secondo livello è rappresentato da organizzazioni che agiscono nei territori sensibili, situati nelle zone di confine fra i diversi Paesi sia di passaggio sia di destinazione, cui sono affidati compiti operativi (fornire documenti falsi, scegliere rotte e modalità di trasporto, ospitare i clandestini in attesa del trasferimento).

Il terzo livello è, invece, costituito dalle organizzazioni che si occupano di garantire il passaggio attraverso i luoghi di confine e di affidare i trafficanti agli emissari finali.

Questi ultimi costituiscono il cosiddetto quarto livello e beneficiano dei cospicui proventi derivanti dall'asservimento e dallo sfruttamento dei migranti. Lo sfruttamento delle vittime si realizza nella località di destinazione e negli ambiti prescelti, ricorrendo alla sottrazione dei documenti, alla minaccia di ritorsioni nei confronti di familiari, fino a giungere anche a percosse, lesioni personali o atti di violenza sessuale.

Difficilmente uno stesso gruppo criminale cura l'intero viaggio; è molto più facile che siano organizzazioni diverse a ripartirsi i compiti e i guadagni del trasporto lungo le varie rotte. Emerge dai dati acquisiti che normalmente una prima organizzazione si occupa del viaggio via terra, provvedendo alle operazioni di trasporto nell'ambito del territorio di uno Stato o di più Stati, successivamente consegna il carico umano ad altre deputate a provvedere ai trasbordi marittimi e alla traversata nel Mediterraneo.

I vari gruppi impegnati nel traffico di esseri umani si alternano e vengono sostituiti da organizzazioni più potenti e agguerrite sempre pronte a scalzare quelle esistenti e ad accaparrarsi mercati e *business*. Le diverse organizzazioni sono presenti ed agiscono in quasi tutti i Paesi attraversati dalle varie rotte, corrompendo, frequentemente, le polizie di frontiera e degli addetti delle ambasciate dei Paesi di partenza e di transito.

A differenza delle organizzazioni criminali nostrane, ossia delle «mafie tradizionali», non sempre, tali sodalizi, si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva. Da ciò discende che solo in pochi casi è stato possibile contestare il reato di cui all'articolo 416-*bis* codice penale configurandosi, invece, la fattispecie di cui all'articolo 416, comma 6 codice penale, prevista proprio per l'associazione

finalizzata alla tratta di persone[347]; pacifica è la configurabilità dell'aggravante della transnazionalità dell'associazione.

La transnazionalità di queste organizzazioni risiede nella capacità di lavorare in rete creando nei singoli Paesi, di transito e di destinazione, strutture snelle e specializzate, mentre i vertici delle organizzazioni stesse si trovano altrove, ben protetti nei Paesi d'origine.

La presenza ed operatività in più Paesi hanno prodotto notevoli effetti di interscambio tra le maggiori organizzazioni criminali e mafiose creando un sistema criminale integrato. Si sono creati dei raggruppamenti misti formati da criminali appartenenti a diverse nazionalità; si sono rafforzati gruppi criminali locali di medio livello dopo essere entrati in contatto con strutture criminali e mafiose più efficienti e più potenti.

Nonostante non sia stato accertato un rapporto di collaborazione strutturato tra mafia e organizzazioni straniere - le organizzazioni mafiose italiane, ad oggi, non appaiono impegnate nell'attività del traffico e della tratta di esseri umani[348] -, appare però poco probabile che non vi sia, quanto meno, un rapporto di competizione per il controllo del territorio.

Risulta che nel corso degli anni si è andata progressivamente rafforzando la loro collaborazione, con precise caratteristiche: da un lato, si è registrato uno scambio di servizi, dall'altro, si è realizzata una gestione comune degli affari più lucrosi. In cambio della tolleranza o di appoggi logistici nel nostro territorio, le mafie nostrane hanno ricevuto a loro volta vantaggi per i loro traffici illeciti all'estero.

In tal senso vanno ricordati i drammatici episodi di Castel Volturno e gli scontri tra i clan camorristi e le bande di nigeriani degli anni passati[349].

Pur nella difficoltà delle indagini[350], sono stati accertati collegamenti, se pur episodici, tra la mafia nigeriana e la camorra campana, in particolare nella provincia di Caserta. Le prostitute ed i

---

[347] Relazione annuale DNA 2015-2016 pag. 386.

[348] XII Comitato, seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico n. 7.

[349] XII Comitato, seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III Reparto del Raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico n. 6; XII Comitato, seduta del 19 ottobre 2015, audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, resoconto stenografico n. 7.

[350] «Dal punto di vista interno spesso la diversa competenza stabilita dalla legge e la prassi organizzativa degli uffici di procura conduce ad una nociva polverizzazione delle cognizioni in materia, atteso che la competenza ad indagare su alcuni reati che di frequente celano quello di tratta (sfruttamento della prostituzione, ingresso clandestino nello Stato, falsi in documento) appartiene alle procure ordinarie, mentre il più grave reato di tratta di esseri umani appartiene alla competenza delle DDA, ossia alle procure competenti per fatti di criminalità organizzata». Si veda la Relazione DNA 2012, richiamata nel corso dell'audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano, nella seduta del 19 ottobre 2015. Le prime, in generale, si limitano ad accertare i fatti di loro competenza, senza verificare l'eventuale esistenza dei cosiddetti indicatori di tratta che farebbero trasferire la competenza alle DDA. E' evidente che questa distinzione è una anomalia, giacché entrambi i fenomeni di tratta di esseri umani (*trafficking*) e di traffico di migranti (s*muggling*), inseriti nei Protocolli annessi alla Convenzione ONU di Palermo, sono assoggettati alla disciplina di questa e quindi sono attività della criminalità organizzata. Altra notevole difficoltà è data dal rapporto tra il pubblico ministero e le vittime, rapporto spesso non facile sia per la diffidenza della vittima, sia per la poca

loro protettori costituiscono, molto spesso, delle vere e proprie vedette della camorra; i clan nigeriani pagano il pizzo alla camorra per l'utilizzo del suolo sul quale le ragazze esercitano la prostituzione; così rapporti tra la criminalità italiana e la mafia cinese, solo negli ultimi anni si sono avuti casi di gruppi criminali misti, composti cioè da cinesi e italiani, dediti oltre che a estorsioni e rapine anche a sequestri lampo, per lo più di cittadini cinesi al fine di costringerli a pagare i debiti assunti per essere introdotti clandestinamente in Italia.

Recenti risconti investigativi attestano l'interesse delle mafie italiane nella gestione del *business* dell'accoglienza, intervenendo nella gestione dei centri.

Così già l'indagine Mafia capitale aveva posto in luce l'interesse di un'associazione criminale «originale ed originaria» con connotati organizzativi in parte coincidenti con quelli delle associazioni di cui all'articolo 416 *bis* codice penale (ancorché, dai giudici di primo grado, non siano state ritenute sufficientemente qualificanti la fattispecie richiamata), nella gestione dei grandi flussi di denaro destinati all'accoglienza. Ancor più la recente indagine della DDA di Catanzaro sulla gestione del CARA Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto (ex CPT/CPA/CPI), ha portato in evidenza la penetrazione della 'ndrangheta, nella specie del clan riferibile agli Arena, nelle forniture dei servizi inerenti l'assistenza ai migranti affidati alla gestione dall'ente cosiddetta Misericordia, acquisendo il controllo dei subappalti per il tramite di imprese gestite da intranei o ad essa riconducibili.

Nell'ordinanza di convalida del fermo il GIP di Crotone ha evidenziato come «la cosca Arena ha, quantomeno dal 2006 accentrato nelle proprie mani la gestione delle ingenti risorse pubbliche, si parla di decine di milioni di euro, erogate dallo Stato per l'assistenza ai migrati ricoverati, dopo gli sbarchi, nelle varie strutture del centro di accoglienza Sant'Anna, uno dei più grandi ed importanti di Europa». Tale obiettivo si è realizzato, afferma il GIP, «per effetto di una vera e propria "proposta di affari" che la consorteria ha ricevuto da un insospettabile personaggio, … fondatore dell'associazione di volontariato Misericordia di Isola di Capo Rizzuto».

Il deteriorarsi della situazione in Libia ha portato a un intensificarsi di abusi e a una maggiore violenza verso i migranti che attraversano e stazionano in quelle zone[351]. Alcune indagini

---

capacità psicologica del PM, più abituato ad interrogare un collaboratore di giustizia, già integrato nell'organizzazione criminale e poi disposto a riferire quanto è a sua conoscenza. La vittima inoltre spesso non è assistita legalmente e conosce solo la realtà del suo Paese dove la corruzione dei pubblici ufficiali è la regola comune di condotta: da ciò può nascere una diffidenza, acuita dalla paura sorta allorché ad essa viene richiesto di riferire i suoi dati e il suo domicilio davanti allo sfruttatore".

[351] «Noi africani venivamo comprati e venduti da arabi, da libici, che lavorano con la manovalanza di "caporali" nigeriani e ghanesi. Mi hanno venduto e trasferito in una prigione, una grande casa privata con oltre 200 persone. Lì è iniziato il terrore: i carcerieri ci picchiavano, ci tagliavano con i machete, alcuni li hanno uccisi davanti agli altri. Perché? Ma perché tutti dovevamo essere terrorizzati e poi telefonate a casa per chiedere soldi, 300, 400, 500 dollari per

avevano già svelato che molti migranti che si trovavano in Libia dopo un viaggio in condizioni estreme, erano stati sottoposti a violenze e torture, rimanendo reclusi anche per mesi, nelle cosiddette *connection houses,* in alcuni casi trasformate in veri e propri campi di concentramento.

Le cronache più recenti [352] hanno dato evidenza di atrocità perpetrate ai danni dei migranti detenuti in Libia che rappresentano "un oltraggio alla coscienza dell'umanità";[353] persone vendute come schiavi nel corso di un'asta pubblica, per essere poi destinati e impiegati come braccianti o manodopera nei lavori di scavo.

La condizione di clandestinità, che espone al rischio di essere individuati e rimpatriati, viene sfruttata dalle organizzazioni criminali, le quali approfittano della loro debolezza presentandosi come l'unica alternativa praticabile, la soluzione per trovare una via d'uscita.

Si può finire vittima di tratta anche per paura di dover ammettere «il fallimento» ai familiari e di tradire la loro speranza. Ogni opportunità di lavoro, anche lo sfruttamento, è preferibile al rischio di essere rimpatriati. Anche «morire in Libia per tanti è meglio che rivedere una famiglia che non ti perdonerà di avere fallito»[354].

Ciò che accomuna senz'altro i fenomeni migratori nelle fattispecie della tratta e del traffico di esseri umani è l'aspetto economico, ovvero la capacità delle organizzazioni di fare impresa e conseguire profitti rilevanti dallo svolgimento di tutte le attività ad essi connesse e collegate, nonché dal successivo sfruttamento delle persone una volta giunti a destinazione.

Come in un vero e proprio mercato regolato dal rapporto tra domanda e offerta, anche il fenomeno migratorio ha assunto caratteristiche e dinamiche *market oriented* a favore delle organizzazioni criminali che, con piglio propriamente imprenditoriale, prima ancora che delittuoso, hanno individuato nella speranza (e nella disperazione) e nelle aspettative (e nelle illusioni) dei potenziali migranti la domanda di un bene predisponendone l'offerta in una serie di servizi: raccolta finanziaria, logistica, trasporto, alloggio temporaneo, transito, impiego nel Paese di arrivo. È attraverso questi ultimi che tali organizzazioni riescono quindi a raggiungere il proprio obiettivo

---

essere rimessi in libertà. Quando chiamavamo le nostre famiglie loro ci picchiavano per farci urlare, per terrorizzare i nostri parenti», Vincenzo Nigro: "La rotta dei disperati", in *La Repubblica*, 17 maggio 2017, p. 6.

[352] Il reportage svolto dalla CNN in Libia (hiip://editionorevolecnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html), ha documentato in un video-choc l'esistenza di un vero e proprio mercato degli schiavi, le terrificanti immagini e testimonianze raccolte denunciano come le vittime venivano vendute all'asta per poche centinaia di dollari.

[353] Cosi si è espresso l'Alto commissario ONU per i diritti umani, Zeid Raad Al Hussein in occasione di una visita ai campi profughi in Libia, che ha altresì denunciato le politiche di contenimento europee e gli accordi con la Libia diretti ad assicurare il mantenimento dei migranti in quei territori.

[354] «Quando un anno fa abbiamo deciso di partire abbiamo mobilitato le famiglie, abbiamo chiesto soldi, abbiamo venduto animali, abbiamo dato una speranza ai nostri cari, abbiamo detto loro che avremmo mandato indietro soldi dall'Europa. Ecco, adesso tornare indietro è ammettere il fallimento, è confessare che i soldi richiesti sono stati perduti. Bruciati! Noi non si sa come siamo riusciti a fuggire dopo quello che abbiamo visto. Tanti non ci provano neppure, perché morire in Libia o in mare è meno grave di tornare indietro». Vincenzo Nigro: cit., *La Repubblica*, 17 maggio 2017.

economico-finanziario oltre che strategico in termini di controllo del territorio e del mercato illegale[355].

Le organizzazioni criminali hanno un approccio finalizzato alla massimizzazione del profitto, cercando di aggiungere valore ad ogni fase del viaggio a seconda dei servizi offerti che ovviamente dipendono dalle possibilità economiche del migrante; variano anche le somme a seconda se i migranti sono assistiti solo per attraversare la frontiera, o se ricevono anche vitto e alloggio. Somme aggiuntive vengono richieste per ogni ulteriore necessità, un soggiorno più lungo prima dell'imbarco, per le dotazioni dei salvagenti; per una migliore sistemazione sui barconi e così via.

I flussi di denaro che il traffico genera sono rilevantissimi[356]. Si stima, sulla base delle dichiarazioni rese dagli stessi migranti, che solo il costo per raggiungere dalla Sicilia il Nord Italia o gli atri Paesi dell'Europa, varia a seconda delle tratte e dei servizi offerti, da alcune migliaia di euro a decine di migliaia.

Secondo le stime dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, il mercato della tratta, varrebbe circa 3 miliardi di dollari l'anno solo per lo sfruttamento sessuale, e avrebbe delle ricadute, in termini di profitti da sfruttamento del lavoro illegale pari a 32 miliardi di dollari l'anno[357].

Il pagamento delle somme pretese dalle organizzazioni avviene con modalità diverse, per lo più in contanti con pagamenti *brevi manu* o utilizzando i canali ufficiali (Western Union, Moneygram, o, in Italia, attraverso i Postepay), oggi sempre più utilizzati sono il sistema dei *money transfer,* o attraverso canali non ufficiali servendosi della *hawala*.

Le indagini giudiziarie[358] danno piena evidenza dell'utilizzo anche della *hawala*, un sistema finanziario primitivo e tribale che permette il pagamento delle somme di denaro necessarie a iniziare il viaggio. Si tratta di un sistema basato sul rapporto fiduciario tra gli intermediari, gli *hawaladar* e tra questi e chi eroga e chi deve ricevere il denaro per sostenere i costi delle varie

[355] XII Comitato, seduta del 21 settembre 2015, audizioni del capo del III reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti e del capo del II reparto della Direzione investigativa antimafia, Vito Calvino.
[356] *Ibidem*
[357] Si veda *The Cost of Coercion; Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, International Labour Conference, 98th Session 2009, a cura dell'International Labour Organization (Ilo).
[358] A titolo esemplificativo si citano, tra le altre, l'indagine Hawala.net, condotta dalla squadra mobile e dalla Digos di Bari conclusasi nel maggio 2017 con sedici provvedimenti cautelari emessi dal tribunale di Bari, e quanto emerso nel corso dell'operazione Glauco 3 svolta dalla DDA di Palermo al termine della quale sono stati sequestrati diversi esercizi commerciali a Roma. All'interno di uno di questi nel giugno 2017 sono stati sequestrati oltre 520 mila euro e circa 25 mila dollari in contanti, nonché una sorta di "libro mastro" nel quale erano registrati nominativi e somme corrisposte. Nel corso delle indagini le squadre mobili di Palermo ed Agrigento e gli agenti del servizio centrale operativo sono riusciti a ricostruire la struttura organizzativa di una fitta e pericolosa rete criminale; tali scoperte hanno permesso inoltre di individuare ingenti flussi di denaro provenienti dal traffico di migranti. Secondo quanto sostenuto dagli inquirenti nell'esercizio commerciale di Roma sarebbe stata individuata la centrale delle transazioni finanziarie effettuate proprio tramite *hawala*.

operazioni. L'*hawala* permette di trasferire ingenti somme di denaro da un territorio ad un altro, da una organizzazione ad un'altra anche senza che via sia necessariamente movimentazione, spostamento fisico di contante tra le parti contraenti al momento della stipula del contratto; in molti casi le movimentazioni di denaro avvengono attraverso un sistema di compensazioni, di assunzione di impegni e successivi trasferimenti tra i vari *hawaladar* coinvolti in luoghi molto diversi da quello in cui è sorto il credito.

Lo sfruttamento della prostituzione rappresenta la principale, ma non la sola, destinazione e finalità della tratta degli esseri umani. Ad essa si accompagnano in maniera sempre più rilevante lo sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio, i matrimoni combinati e altre forme di economie illegali[359].

Si sta assistendo in questi ultimi anni ad una evoluzione del mercato dello sfruttamento sessuale in conseguenza dell'utilizzo delle nuove tecnologie che hanno sviluppato forme di prostituzione attraverso siti *web*; nonché si è affiancato al più noto esercizio del meretricio svolto *outdoor* in uno specifico territorio (in genere lungo strade molto frequentate, in vie periferiche cittadine, vicino ai caselli autostradali), sul quale ciascuna banda criminale esercita la propria sovranità, quello *indoor* effettuato all'interno di appartamenti, alberghi, strutture centri-massaggi, centri benessere e locali notturni.

Le organizzazioni criminali, soprattutto, nigeriane e romene fanno da padrone sul quadro internazionale dello sfruttamento della prostituzione tradizionale; non sono per altro da sottovalutare la mafie cinese e quella albanese. In ogni parte di Italia le indagini hanno portato all'evidenza la pratica messa in atto da organizzazioni cinesi di utilizzare false attività commerciali, per lo più centri massaggi di cui sopra si è detto, come schermi per favorire lo sfruttamento della prostituzione.

Le giovani donne da destinare all'esercizio coatto del meretricio, sono per lo più reclutate con la violenza, l'inganno e il ricatto; trasformate in oggetto di scambio, cedute o vendute dai vari trafficanti e tra diverse bande criminali, già nel Paese di origine, o durante il viaggio, o una volta giunte a destinazione. In molti Paesi della area *sub*-sahariana e in particolare in Nigeria (ma lo stesso condizionamento è stato denunciato anche per altre nazionalità non africane) il patto tra le donne che vogliono emigrare e i trafficanti viene suggellato mediante la pratica del rito *voodoo*[360],

[359] Si calcola, a livello globale, che le vittime dello sfruttamento sessuale siano il 53 per cento del totale delle persone trafficate. In Italia si stima che le donne trafficate e sfruttate siano circa 30 mila, ma non esiste al momento un osservatorio che permetta di avere dati aggiornati. XII Comitato, seduta del 2 novembre 2015, audizione di Anna Rita Calabrò, professoressa associata presso l'università degli studi di Pavia, resoconto stenografico n. 8.

[360] "La maggior parte delle vittime di tratta viene sottoposta a un rituale *voodoo*, talvolta cruento, che comprende il sacrificio di animali e il prelievo di unghie, capelli, biancheria intima delle vittime. In alcuni casi tale rito viene svolto presso dei templi, i cosiddetti *shrines*, modalità che rende l'assoggettamento delle ragazze ancora più simbolico e

che rappresenta per i trafficanti la garanzia di adempimento dell'obbligazione assunta, in considerazione del potere condizionante che esercita sulla vittima e sulla sua famiglia. Il contratto viene suggellato in un santuario e officiato da un santone nella forma del giuramento.[361]

I numerosissimi procedimenti giudiziari in corso o svolti, a seguito delle indagini condotte dalle varie DDA nel territori italiano (da Palermo, Catania, Firenze, Milano, Roma, Torino e, osiamo rilevare, in quasi tutto il Paese, come si è avuto modo di constatare nel corso delle audizioni e delle missioni svolte dalla Commissione), descrivono identiche modalità di operatività di associazioni criminali con carattere transnazionale impiegate nella tratta di nigeriane al fine dell'induzione e sfruttamento alla prostituzione, operanti tra Africa (Nigeria), i Paesi del Maghreb (soprattutto la Libia) e l'Italia, associazioni violente che infliggono ai migranti trattamenti inumani sia durante il viaggio, nonché anche una volta raggiunti i Paesi europei.

Al caso delle ragazze nigeriane e in generale di quelle provenienti dall'Africa si somma quello delle ragazze dell'Est Europa. Da qualche anno si è intensificata la tratta delle ragazze rumene e albanesi, favorita dalla più agevoli condizioni di circolazione delle persone dopo l'ingresso della Romania nella UE e l'assunzione della qualifica di Stato candidato all'adesione per l'Albania[362].

Lo sfruttamento lavorativo è l'altra lucrosa finalità del traffico di esseri umani e uno degli elementi centrali della tratta. Lo sfruttamento della manodopera persegue la stessa logica criminale dello sfruttamento sessuale (conseguire un profitto ingiusto dalle prestazioni della vittima), pur denotando proprie peculiarità.

Come rilevato nella relazione al disegno di legge n. 199 del 2016[363], secondo l'Istat, il solo lavoro irregolare in agricoltura, cui è associato comunemente il caporalato, certamente alimentato negli ultimi anni - non solo nelle regioni meridionali - dal costante e crescente flusso migratorio, registra una crescita costante negli ultimi dieci anni, attestandosi su un valore di circa il 23 per cento, quasi il doppio rispetto al totale dei settori economici nazionali (stimato in circa il 12,8 per cento)[364].

---

potente. Questa procedura è finalizzata a creare nelle donne una condizione di vero e proprio terrore, a costringerle al silenzio e a impegnarsi a ripagare il debito che si assumono per arrivare in Europa senza creare problemi."

[361] *Informazioni sui paesi di origine: Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, European Asylum Support Office (EASO), Ottobre 2015, p. 29. hiip://www.ecoi.net/file_upload/1226_1457689194_bz0415678itn.pdf .

[362] XII Comitato, seduta del 27 luglio 2015, audizione del coordinatore dell'associazione *On the road* onlus, Vincenzo Castelli, resoconto stenografico n. 2; seduta del 14 settembre 2015, audizione di Luca Luccitelli, responsabile del settore politico dell'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, resoconto stenografico n. 4.

[363] Relazione al disegno di legge recante disposizioni in materia di contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, Atto Senato 2217, approvato in legge n. 199 del 2016.

[364] Dati recenti sul fenomeno del lavoro nero e del caporalato sono emersi a seguito dell'accresciuta mole di controlli (4.033) eseguiti sulle imprese agricole, nel periodo gennaio-settembre 2015, da parte delle direzioni territoriali del lavoro. Le ispezioni hanno evidenziato l'irregolarità, a vario titolo, di circa metà delle imprese interessate: in particolare, di 2.360 rapporti di lavoro irregolari, 1.801 sono risultati in nero (circa il 76 per cento), mentre i casi di caporalato ammontavano a 290.

Nei casi di sfruttamento del lavoro ci si trova difronte a una disarmante inadeguatezza della risposta della società civile che, in qualche modo, tollera, se non addirittura giustifica, la possibilità di accaparramento di forza lavoro sottopagata e mantenuta in condizione "servile".

In questa prospettiva sia la prevenzione, sia il contrasto, sia la tutela dei diritti e lo stesso riconoscimento della qualifica di vittima, ha fatto difficoltà a emergere e affermarsi. Mentre il traffico di persone finalizzato alla schiavitù e allo sfruttamento sessuale ha trovato resistenza ideologica e avversione etico-morale nella collettività, al contrario lo sfruttamento lavorativo è stato considerato nell'economia dei Paesi occidentali, da tempi memorabili, come un'opportunità, una risorsa e, così, non è stato mai sufficientemente contrastato. I dati parlano di un fenomeno generalizzato, solo nell'Unione Europea vi sarebbero circa un milione di persone sfruttate[365].

Da sempre l'economia ha fatto ricorso alla forma del lavoro nero. Nel nostro Paese è purtroppo una piaga endemica anche nelle regioni a forte sviluppo economico a cui si è affiancato lo sfruttamento lavorativo dei migranti, un'occasione per ottenere una riduzione sensibile dei costi di produzione e, al tempo stesso, fonte di consistenti guadagni che derivano dalla gestione dei "servizi" collaterali offerti a detti lavoratori (servizi di alloggio, perlopiù fatiscenti e realizzati al margine dei campi di lavoro, spesso a ridosso delle strade che ne delimitano i confini; logistica dell'organizzazione del trasporto "coatto", garantito esclusivamente dalle organizzazioni criminali al fine di raccoglierli e condurli direttamente sul luogo di lavoro, evitando distrazioni lungo il percorso e possibili contatti con la realtà circostante).

Accade molto spesso che i clandestini divengano vittime di sfruttamento lavorativo solo una volta raggiunti i Paesi europei. Non avendo la possibilità, perché privi di documenti e di permesso di soggiorno, di presentarsi liberamente sul mercato del lavoro, si vedono costretti, per sopravvivere, ad affidarsi alle stesse organizzazioni o a intermediari senza scrupoli che li dirottano verso il mercato illegale, particolarmente florido soprattutto nel settore agricolo, dell'edilizia, della pastorizia, rendendoli vittime per lo più di caporalato[1], nonché li indirizzano nei lavori domestici[1].

I confini tra lavoro nero e sfruttamento non sono poi così netti. Ciò che li separa è fondamentalmente il grado di assoggettamento conseguente alla relazione di dominio esercitata dal datore di lavoro, cui corrisponde una totale coercizione del lavoratore, contraddistinta dalla mancanza di libertà, imposta con la violenza fisica ma anche psicologica, per la ricattabilità

[365] Audizione della Rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto Commissariato Onu per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro, svoltasi nella seduta del 2 novembre 2015: «Il fenomeno ha avuto una fase di incremento esponenziale della disattenzione generale per decenni, oggi è un fenomeno imponente, di massa, e le stime dell'Organizzazione internazionale del lavoro parlano di 21 milioni di persone sottoposte a *trafficking* o lavoro forzato nel mondo, più del 60 per cento delle quali sottoposte a trafficking per sfruttamento lavorativo. Nella definizione di lavoro forzato […] è compreso anche lo sfruttamento sessuale forzato […]».

derivante dalla sua condizione di irregolarità giuridica. Molti sono invece i tratti che li accomunano: l'orario lavorativo, i compensi e i rischi affrontati sui luoghi di lavoro.

Le organizzazioni straniere che si occupano dell'ingaggio della manodopera e del trasferimento dei migrati da destinare al successivo sfruttamento lavorativo già dal Paese di origine, sono altresì presenti nei territori di destinazione, per lo più affiancate da altre associazioni autoctone che, a vario titolo e con grado diverso, si occupano della loro sistemazione logistica, ne curano l'assegnazione lavorativa e partecipano al grande *business* ripartendosi gli enormi profitti. Non necessariamente l'organizzazione che opera nel territorio e fornisce supporto e servizi ai trafficanti si identifica in un'associazione di tipo mafioso, se pur esse appaiono in ogni caso strutturate e capaci di mantenere un certo controllo del territorio[366].

Lo sfruttamento lavorativo dei migranti clandestini è reso possibile grazie alla collusione tra le organizzazioni dei trafficanti e i datori di lavoro destinatari della manodopera a basso costo. E' la connivenza dei singoli datori di lavoro che caratterizza questa particolare forma di sfruttamento e lo diversifica da altre, ponendosi come uno dei fattori essenziali per la tratta, nonché riducendo la percezione di odiosità del fenomeno. Tale circostanza non può essere sottovalutata nell'approntare efficaci politiche di contrasto.

Si fa rinvio per gli approfondimenti e per le proposte avanzate alla reazione approvata in data 14 dicembre 2017.

[366] XII Comitato, nella seduta del 12 ottobre 2015, audizione del comandante del III reparto del raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri, Rubino Tomassetti, resoconto stenografico n. 6.

4.6.2 Mafia e minori

Il mandato della Commissione e l'attività del Comitato *Cultura della legalità, minori, scuola, università*

Nell'ambito dei compiti assegnati dalla legge istitutiva e in particolare dall'articolo 1 comma 1, lettere d) ed e) della legge 19 luglio 2013, n.87, 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.

Su queste basi la Commissione, già dal marzo 2015, ha svolto una serie di audizioni nell'ambito del IV Comitato, *Cultura della legalità, minori, scuola, università*[367], coordinato dall'onorevole Luisa Bossa, o nel corso di missioni della Commissione[368], al fine di monitorare il fenomeno.

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

[367] Audizioni delegate al IV Comitato: Gianluca Guida, direttore della casa circondariale minorile di Nisida, 18 marzo 2015; Michelangelo Capitano, direttore del carcere minorile di Palermo, 2 giugno 2015; Gabriella Picco, direttore dell'istituto penale "Ferrante Aporti" di Torino, 26 novembre 2015; Maurizio Baruffo, presidente vicario del tribunale per i minorenni di Napoli, 9 marzo 2016; Roberto Di Bella, presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, 21 aprile 2016; Girolamo Lo Verso, professore di psicologia clinica, università di Palermo, Enrico Interdonato, psicologo. 23 giugno 2016; Silvia Riccardi e Vincenzo Morgera, fondatori di Jonathan Onlus, 30 giugno 2016.

[368] Roma 8 febbraio 2017

Napoli 14 settembre 2015: Franco Roberti, Procuratore nazionale antimafia, Giovanni Colangelo, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Luigi Riello, procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Napoli, Maria Di Addea, procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale per i minorenni di Napoli, Antonio Bonajuto, presidente della corte d'appello di Napoli, Maurizio Baruffo, presidente vicario del tribunale per i minorenni di Napoli, Ettore Ferrara, presidente del tribunale di Napoli;

Gerarda Pantalone, prefetto di Napoli, Guido Marino, questore di Napoli, Antonio De Vita, comandante provinciale dei carabinieri, Gianluigi D'Alfonso, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giuseppe Linares, capo centro DIA di Napoli; Luigi De Magistris, sindaco di Napoli, Alessandra Clemente assessore del comune di Napoli, Giuliana De Sarno, presidente III Municipalità, Maurizio Lezzi, presidente IX Municipalità; Isaia Sales, docente e scrittore, Alex Zanotelli, sacerdote, Giuseppe Rinaldi, parroco del rione Sanità, Tonino Palmese, sacerdote.

Reggio Calabria, 29 aprile 2014: Roberto Di Bella, presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, e Francesca Stilla, sostituto procuratore della procura della Repubblica per i minorenni di Reggio Calabria, 29 aprile 2014

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 due realtà territoriali: la Campania, in particolare la provincia di Napoli, nella quale il problema è molto diffuso e sta assumendo aspetti sempre più gravi e preoccupanti, come testimonia da ultimo la recentissima vicenda di Arturo, un ragazzo di 17 anni aggredito con venti coltellate, e rimasto in vita per miracolo, da un gruppo di minorenni il 18 dicembre 2017 nel centro di Napoli; la Calabria, nella quale si è sperimentata dal 2012 una nuova interpretazione giurisprudenziale da parte del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, che in casi estremi ha portato ad allontanare i ragazzi dal nucleo familiare mafioso.

La terza area è dedicata alle riflessioni conclusive che riguardano anche i margini di intervento sull'attuale sistema giuridico e alcune proposte normative, fine ultimo dell'attività parlamentare d'inchiesta, in cui la raccolta degli elementi conoscitivi, anche con i più penetranti poteri di acquisizione propri dell'autorità giudiziaria attribuiti dalla Costituzione alle Commissioni d'inchiesta, è strumentale tanto alla funzione di controllo che alla funzione legislativa delle Camere.

Minori e camorra

Il fenomeno del rapporto tra delinquenza camorristica e minori è un fenomeno antico. Come ha detto il Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti, infatti, "i minori sono sempre stati impiegati dalla camorra per commettere i delitti più gravi, anche omicidi"[369]. Tuttavia, l'allarmante crescita della presenza dei minorenni nelle attività delinquenziali del crimine organizzato e non, in Campania, è attualmente un'emergenza assoluta, tanto che proprio Napoli e la sua provincia, si segnalano per il maggior numero di minori coinvolti in procedimenti per associazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416 *bis* del codice penale.

A Napoli questione urbana, questione minorile e questione criminale si presentano in un intreccio inestricabile, spia violenta di una gigantesca e irrisolta questione sociale. Sebbene da parte delle forze dell'ordine e della magistratura siano stati conseguiti straordinari successi contro la camorra – anche sul fronte delle bande giovanili e alle cosiddette "paranze dei bambini" – con lo smantellamento di *clan* storici che dominavano il Napoletano" (sono stati arrestati alcuni dei latitanti che da più lungo tempo si sottraevano alle condanne emesse nei loro confronti), il fenomeno della violenza, singola o associata, minorile o degli adulti, gangsteristica e/o camorristica sembra non terminare. Gli arresti, i processi e le condanne danno respiro per alcuni mesi, ma il

[369] Missione a Napoli del 14-15 settembre 2015, audizione del Procuratore nazionale antimafia, resoconto stenografico.

vuoto di potere che si crea consente alle nuove leve criminali di assurgere alla ribalta, sempre più giovani e sempre meno capaci di regolare la loro violenza su strategie di potere di lungo periodo.

Più si reprime e più ciò determina un esito inaspettato, cioè il ricambio nel mondo criminale, spostando sempre più l'età verso l'adolescenza: "possiamo dire che la maggior parte dei vertici attuali dei sistemi di criminalità organizzata non superano i quarant'anni, il che vuol dire che sotto di loro c'è un esercito di persone che sono sempre più giovani e che arriva a coinvolgere soggetti anche poco più che adolescenti"[370].

Nella camorra non è codificata la successione dei capi quando sono in carcere o vengono uccisi, le reti criminali sono più "lasche", più aperte che nella 'ndrangheta e nella mafia siciliana, e chiunque abbia dimestichezza con la violenza può pensare che la caduta di un capo offra possibilità straordinarie di riuscita criminale.

Alcune nuove modalità operative evidenziano il sempre maggiore impatto sulle bande camorristiche dei comportamenti violenti dei minori. Ci si riferisce alle cosiddette "stese". Arrivano in gruppo con i motorini, come per una sfilata militare, e cominciano a sparare all'impazzata, con armi modernissime, contro finestre, vetri, balconi, auto e negozi, fino a costringere le persone a gettarsi a terra per ripararsi e non farsi colpire. Una tecnica di guerriglia urbana tipica delle *gang* minorili latino-americane. C'è in questo metodo la platealità di una criminalità che non ha radicamento già solido – altrimenti perché, se già in possesso di un potere riconosciuto, ricorrere a questo metodo? – una rancorosa sfida pubblica ai nemici, la strafottenza verso le forze dell'ordine e il disprezzo per il resto della popolazione. Negli ultimi due anni sono state segnalate ben 52 stese in 5 diversi quartieri della città, non esiste un limite nella criminalità minorile napoletana, oltre il quale non si va.

La Commissione ha considerato la situazione napoletana, sotto questo aspetto, la più preoccupante. Il IV Comitato, nella prima audizione, il 18 marzo 2015, ha ascoltato la testimonianza del direttore del carcere minorile di Nisida, Gianluca Guida, da anni impegnato in un'opera di rieducazione encomiabile. La Commissione si è poi recata in missione a Napoli il 14 e 15 settembre dello stesso anno, pochi giorni dopo l'uccisione di Gennaro Cesarano, detto Genny, un ragazzo di 17 anni ucciso da un colpo di pistola il 6 settembre 2015 durante una sparatoria nel quartiere Sanità. In quella occasione, la delegazione della Commissione ha svolto anche un sopralluogo presso il carcere dell'isola di Nisida, dove ha potuto incontrare i ragazzi ivi ristretti e prendere visione delle attività lavorative e rieducative da loro svolte con grande impegno. A conclusione della visita i ragazzi hanno voluto proporre ai componenti della delegazione uno

[370] Seduta del IV Comitato del 18 marzo 2015, audizione di Gianluca Guida, direttore del carcere minorile di Nisida, resoconto stenografico n.1.

spettacolo teatrale, da loro allestito insieme agli educatori, di cui la Commissione mantiene ancora un vivo e toccante ricordo.

"Nisida è un carcere minorile. Il termine tecnico è istituto penale per minorenni. È uno dei primi nati in Italia ed è sicuramente uno di quelli che negli anni hanno vantato la possibilità di sperimentazioni sempre nuove. Ricordo semplicemente l'impegno di Eduardo De Filippo, che, quando negli anni Ottanta diventò senatore a vita, volle dedicare il suo impegno politico proprio ai ragazzi di Nisida e dell'allora Filangieri, che nel frattempo è stato chiuso"[371].

Un tratto che contraddistingue gli istituti delle aree del Sud è la provenienza della maggioranza degli ospiti dalla stessa regione, o da quelle confinanti, ove si trova l'istituto, mentre negli istituti del Nord del Paese la popolazione carceraria è equamente divisa tra minori stranieri e minori autoctoni. Il carcere dell'isola di Nisida accoglie per l'80 per cento minori dell'area napoletana. Per tali ragioni, Nisida offre uno spaccato significativo sul rapporto tra camorra e minori. Come riferito dal direttore Guida: "purtroppo, i nostri ragazzi poco si differenziano rispetto al fenomeno dei ragazzi soldato di cui le cronache ci parlano per il Sud Africa o per il Sud America. Mi riferisco a quei ragazzi che vengono arruolati, impegnati, impiegati e sfruttati in attività criminali. Lo stesso meccanismo coinvolge anche i nostri ragazzi, in particolar modo i ragazzi napoletani, che sono oggetto in maniera specifica e puntuale di un vero e proprio fenomeno di arruolamento, sfruttamento e utilizzazione che va, naturalmente, a rispondere a caratteristiche e bisogni che sono, purtroppo, specifici del nostro territorio. Quando dico specifici del nostro territorio, non posso fare a meno di far riferimento alla presenza sul nostro territorio del fenomeno della criminalità organizzata, o, come si dice a Napoli, dei sistemi di criminalità organizzata (…) i vertici vengono frequentemente decapitati, ma purtroppo questi vertici hanno una grandissima capacità di rigenerazione e vanno a coinvolgere sempre di più le fasce giovanili. (...) I ragazzini cominciano a essere affascinati − coinvolti e attratti dai sistemi di criminalità organizzata, quando hanno poco più di 9-10 anni cominciano a entrare nei giochi dei sistemi di criminalità. Poi assumono funzioni e ruoli ed entrano nelle strategie in maniera sempre diversa"[372].

Il dato che più preoccupa è la carica di violenza che caratterizza questi comportamenti. Se in altre parti d'Italia i reati dei minori hanno moltissimo a che fare con il consumo e lo smercio della droga, a Napoli la maggior parte riguarda, oltre la droga, rapine, scippi, estorsioni, uso di armi, omicidi e tentati omicidi. Questi omicidi, più che come delitti eseguiti su commissione sfruttando la ridotta imputabilità dei minori "per provarne la disponibilità e la capacità a stare nel sistema", si

[371] Seduta del IV Comitato del 18 marzo 2015, audizione di Gianluca Guida, direttore del carcere minorile di Nisida, resoconto stenografico n.1.
[372] Seduta del IV Comitato del 18 marzo 2015, audizione di Gianluca Guida, direttore del carcere minorile di Nisida, resoconto stenografico n.1.

qualificano sempre più come delitti d'impeto e questo crea allarme negli osservatori più accorti perché questo tipo di violenza non è facilmente controllabile con gli strumenti di cui oggi i ragazzi di queste generazioni sono in possesso, non se ne può determinare il limite.

Afferma Silvia Ricciardi, che insieme a Vincenzo Morgera ha fondato l'associazione Jonathan onlus, una comunità di recupero specializzata prevalentemente su minori sottoposti a misure cautelari: "negli anni abbiamo visto l'evoluzione dei nostri ragazzi. Precedentemente dividevamo i ragazzi che arrivavano in comunità in due categorie molto poco sociologiche: i disperati e i delinquenti. I disperati arrivavano in comunità perché non avevano nient'altro e i delinquenti erano quelli che avevano già fatto una loro scelta, anche se minori e ragazzini. Con gli anni questa dicotomia si è sempre più affievolita. I disperati sono sempre di meno, i ragazzi che vengono in comunità, purtroppo, sono sempre più delinquenti. Sono ragazzi delinquenti non in quanto commettono reati, ma in quanto sono intrisi di una cultura, che è quella che della sopraffazione, che è quella dell'arroganza, che è quella della camorra. (…) Nella nostra città c'è una grossa emergenza, che è quella della criminalità e in particolare della criminalità minorile. È un'emergenza che è sotto gli occhi di tutti, che viene sminuita quando si parla di paranza dei bambini e quando si parla di *baby gang*. Non sono *baby gang*, sono clan camorristi composti da ragazzini, che però non hanno la percezione di essere ragazzini. Loro si percepiscono come uomini e agiscono come uomini. (…) La comunità è un momento in cui il ragazzo viene inviato in misura cautelare e dove, quindi, può stare da un mese a un anno o due anni, ma comunque per un periodo minimo della propria vita. In quel periodo la comunità cerca di creare un incontro con il ragazzo, cerca soprattutto di renderlo visibile alle istituzioni e agli altri e cerca di lavorare per lui. L'incontro è fondamentale, perché, se c'è l'incontro, riesce a lavorare e ad aiutare il ragazzo, mentre, se l'incontro non si crea, tutto diventa più difficile... adesso è complicato, perché si deve scardinare una mentalità, che è quella camorristica. Occorre destrutturare un sistema di pensiero e voi capite bene che questa è una cosa quanto mai complicata"[373].

È necessario riflettere sul tipo di rapporto che si instaura tra i minori e chi li assolda, perché consente di comprendere il processo di fidelizzazione che il più delle volte consegue: "(…) a seguito dell'arruolamento, ciò che fa di una persona un buon soldato è il senso di appartenenza, ed è su questo tema che noi da un po' di tempo troviamo a scontrarci (…). Se, da un lato, un soldato si può anche disincentivare, magari dandogli un'alternativa parimenti gratificante, come un lavoro ben retribuito o una condizione soddisfacente per la vita, un ragazzo che aderisce convintamente, per appartenenza, più difficilmente si scardina dal sistema, perché è convinto della validità di ciò che gli viene proposto e si sente parte di un contesto che gli attribuisce un ruolo e che gli permette,

[373] Seduta del IV Comitato del 30 giugno 2016, Audizione di Vincenzo Morgera e Silvia Ricciardi, fondatori e responsabili dell'associazione Jonathan onlus, resoconto stenografico n.7.

soprattutto in una fase delicata come l'adolescenza di vedersi riconosciuto (…) i sistemi di criminalità organizzata riescono ad adottare quest'arma subdola ed estremamente efficace che è la capacità di creare senso di appartenenza, identità di appartenenza mentre, dall'altro lato, devo dire che noi abbiamo una scarsissima capacità di creare appartenenza alla società civile e allo Stato. I ragazzi non si fidano di noi, loro hanno avuto la tragica esperienza di conoscere il peggio che lo Stato possa mettere loro a disposizione in tutti i settori della vita pubblica e della pubblica amministrazione, non si capisce perché loro dovrebbero fidarsi di noi, perché dovrebbero scegliere di stare da quest'altra parte e non da quella, laddove, dall'altro lato, si riconosce loro un ruolo, un'appartenenza, un'identità e la possibilità di avere danaro e successo"[374].

Infine, c'è il tema delle famiglie, non si può provare a capire il fenomeno dei minori fagocitati dal crimine senza capire quale aria hanno respirato prima, come hanno giocato, cosa ha scandito la loro quotidianità fino alla soglia della vita adulta:"(…) il tema, sempre ricorrente, della fragilità delle famiglie (...) tra le agenzie sociali che hanno fallito, alle volte perché appartengono e, quindi, offrono un modello sbagliato, altre volte perché sono semplicemente famiglie fragili, che non sono state in grado di fornire risposte a un'adolescenza inquieta o a un bisogno di riconoscimento, a volte semplicemente per delle difficoltà (…) la condizione di bisogno economico delle famiglie fa sì che loro vadano a chiedere aiuto a chi hanno fuori dalla porta di casa. Questo crea quel fenomeno parallelo in cui, se anche il nucleo familiare non è un nucleo malavitoso, non è un nucleo inserito nel sistema, diventa inevitabilmente connivente con il sistema perché dal sistema riceve quelle forme di sostegno e di protezione che nessun altro ha potuto fornire o a cui nessun altro ha saputo dare riscontro"[375].

Oltre all'intermittente presenza delle famiglie, altre sono le agenzie sociali che non ci sono più: gli oratori, le associazioni cattoliche, i *boy scout*; a fronte della prepotenza e della sopraffazione della camorra che garantisce a numerosi minori un'identità e un ruolo sociale manca la forza taumaturgica del lavoro. Giugliano conta 80 mila abitanti, è uno degli agglomerati che registra la maggiore presenza di affiliati alla camorra e dispone di soli due assistenti sociali. Eppure, nonostante queste testimonianze desolanti, chi si occupa di minori e criminalità organizzata non rinuncia alla speranza: "Quei ragazzi hanno un buco dentro e hanno una difficoltà dentro veramente difficile da spiegare, ma sono ragazzi che, quando poi riesci a 'toccarli' e quando riesci ad avvicinarti, cambiano connotato e riescono ad avere fiducia, quindi riescono a essere salvati"[376]. A

[374] Seduta del IV Comitato del 18 marzo 2015, audizione di Gianluca Guida, direttore del carcere minorile di Nisida, resoconto stenografico n.1.
[375] Seduta del IV Comitato del 18 marzo 2015, audizione di Gianluca Guida, direttore del carcere minorile di Nisida, resoconto stenografico n.1.
[376] Seduta del IV Comitato del 9 marzo 2016, audizione di Maurizio Barruffo, presidente vicario del tribunale per i minorenni di Napoli, resoconto stenografico n. 4.

Napoli e nel suo esteso *hinterland* è difficile separare la questione minorile dalla più ampia questione criminale che ha il volto delle tantissime bande di camorra che da più parti stringono in una morsa la città. A Napoli questione urbana, questione minorile e questione criminale si presentano in un intreccio inestricabile, spia tragica di una gigantesca e irrisolta questione sociale. Non esiste a Napoli una separazione netta di spazi, di età, di attività, di ambienti sociali tra violenza minorile e criminalità camorristica. I minori sono l'esercito di riserva permanente a cui la criminalità maggiore attinge. Se in altre città l'esperienza in istituti di pena minorili non si tramuta necessariamente in continuità delinquenziale al raggiungimento della maggiore età, a Napoli e provincia una gran parte dei ragazzi che hanno commesso reati passano nelle carceri per adulti. Se nelle altre città, le forme violente si esercitano anche da parte di ragazzi provenienti da famiglie borghesi, a Napoli, invece, c'è quasi il monopolio di atti violenti da parte di ragazzi di famiglie sottoproletarie e i luoghi di provenienza dei minori violenti sono quasi sempre gli stessi: le tre *enclave* criminali (centro storico, periferie e *hinterland*) dove storicamente e negli ultimi anni si concentrano le presenze camorristiche. I luoghi del degrado urbano (e del malessere sociale) e la questione minorile sembrano quasi coincidere: "La qualità del vivere urbano è determinante nella qualità della scelta di vita che si compie. Non è un caso che fenomeni di maggiore marginalità provengano da determinate periferie dove la qualità del vivere è estremamente degradata. Io credo che abbiamo tralasciato per troppo tempo il fatto che anche chi vive in una periferia urbana abbia bisogno di vivere in una condizione gratificante, in un bello che non sia il bello effimero, ma che sia un bello che equivale a qualità. Purtroppo, oggi questa risposta noi non la forniamo"[377]. Un elevato numero di minori in istituti di pena non ha completato la scuola elementare, proviene da famiglie numerose e ha un genitore, un fratello, un nonno o uno zio in carcere, ha iniziato prestissimo "l'acculturazione illegale", per strada e in famiglia, tutti fattori che espongono a un esito malavitoso molto di più rispetto ad altre condizioni sociali, familiari e collettive. Ancora più allarmante è il dato segnalato da gran parte degli auditi: i minori violenti non avvertono un bisogno di integrazione, l'ambiente delinquenziale di riferimento sembra essere già una società autosufficiente fuori dalla quale questi ragazzi non hanno interesse ad inoltrarsi. Infatti, pur non essendo "integrati" – anzi rifiutandosi di farlo – pensano di contare, decidere, arricchirsi, senza nessun problema. Arricchirsi senza integrarsi è il loro modo di pensare, vivere e operare. A Napoli, a 13 anni si ha già come modello di vita il camorrista del quartiere.

Nel secondo dopoguerra nei quartieri fungevano da modello gli artigiani che si realizzavano attraverso la loro abilità manuale, i professori e i professionisti che indicavano la strada dell'integrazione sociale attraverso lo studio e la scuola. Oggi nessuna di queste categorie funge da

[377] Seduta del IV Comitato del 18 marzo 2015, audizione di Gianluca Guida, direttore del carcere minorile di Nisida, resoconto stenografico n.1.

modello, e le classi sono più separate che nel recente passato. Né la borghesia napoletana, né tanto meno il mondo del lavoro sono modelli per quasi nessuno dei sottoproletari che vivono in città. I modelli sono da una parte i calciatori o le veline e dall'altra i camorristi che vedono nei film, nelle *fiction* televisive e che incrociano nei quartieri, e tutti coloro che attraverso l'illegalità si arricchiscono e contano. Sul mercato napoletano si confrontano possibilità di fatica senza grandi guadagni e opportunità di ricchezza senza grande fatica. Il mercato illegale è più dinamico ed effervescente, propone guadagni di gran lunga migliori, ospita nuove leve, non si contrae, non si riduce, mentre il mercato legale è sempre meno elastico ed espansivo. Sembra quasi che in alcuni quartieri gli emarginati siano i ragazzi che hanno studiato e hanno un lavoro onesto, anche se precario. Insomma, a Napoli città sembra chiusa definitivamente la fase storica in cui si affrontava il tema del sottoproletariato con le armi dell'integrazione – attraverso la scuola, il lavoro artigiano o industriale, con conseguenti modi di comportarsi diversi dall'ambiente di provenienza – o del contenimento. Se si esclude il lavoro dei preti, dei maestri di strada, di alcune scuole e di alcune associazioni di volontariato, in pochi si pongono l'obiettivo dell'integrazione e coloro che se lo pongono hanno pochi strumenti e risorse nelle loro mani.

La Commissione ha ascoltato molte voci, l'indicazione è unanime nell'individuare un preciso rapporto di causa ed effetto tra il degrado sociale, familiare, ambientale, scolastico, culturale in cui versano i contesti da cui provengono questi minorenni e la devianza, la via del delitto su cui inarrestabilmente si incamminano destinati a incontrare il carcere o la morte.

Minori e 'ndrangheta

La questione del rapporto tra 'ndrangheta e minori è stata approfondita nel corso della missione a Reggio Calabria del 29 aprile 2014, durante la quale sono stati auditi il presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, e il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Francesca Stilla.

Dall'audizione è emerso che negli ultimi vent'anni, il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria ha trattato più di 100 procedimenti per reati di criminalità organizzata, oltre 50 procedimenti per omicidio o tentati omicidi commessi anche nei confronti di rappresentanti delle forze di polizia, consumati dai minorenni delle 'ndrine, molti dei quali, diventati maggiorenni, sono sottoposti al 41-*bis*, sono in carcere, sono latitanti, sono stati uccisi nel corso di faide.

Il modo in cui nasce e si sviluppa il rapporto tra minori e 'ndrangheta ha caratteri in parte diversi, perché per la 'ndrangheta tutto matura all'interno delle famiglia, è aria che si respira. Come ha affermato il presidente Di Bella: "La conseguenza immediatamente tangibile della mia lunga

esperienza professionale nel settore è che la 'ndrangheta si eredita. Le famiglie di 'ndrangheta si assicurano il controllo del territorio attraverso la continuità generazionale. Sono contento di questa convocazione perché il fenomeno dei minori di 'ndrangheta è stato per troppo tempo sottovalutato. Proprio partendo da questo, da circa due anni, al di là dei provvedimenti penali che adottiamo nei confronti dei minori che commettono reati, abbiamo mutato orientamento giurisprudenziale provando a interrompere questa spirale perversa di trasmissione di valori negativi da padre in figlio, adottando dei provvedimenti giudiziari civili di decadenza o limitazione della potestà, ora responsabilità genitoriale, dei *boss* e con contestuale allontanamento dei minori dalle famiglie nei soli casi di concreto pregiudizio, e cioè di indottrinamento malavitoso, rischi per faide, pregiudizi molto forti. (…) I nostri provvedimenti sono temporanei. Al diciottesimo anno d'età cessa la nostra competenza e li adottiamo nei soli casi di concreto pregiudizio. L'obiettivo non è la punizione delle famiglie, ma di aiutare questi ragazzi, di allontanarli per fornire delle alternative culturali, dei parametri valoriali educativi diversi da quelli deteriori del contesto di provenienza nella speranza di sottrarli alla strutturazione criminale o alla definitiva strutturazione criminale. Se si nasce a San Luca, a Bovalino, a Rosarno, a Locri, si ha un nonno 'ndranghetista, un padre 'ndranghetista, fratelli 'ndranghetisti in carcere, una madre intrisa di cultura mafiosa, le possibilità di uscire, di affrancarsi dalle norme parentali sono quasi nulle"[378].

Il professor Girolamo Lo Verso, docente di psicologia clinica presso l'università di Palermo si occupa del fenomeno da oltre venti anni: "Il cuore dell'essere mafioso è nel non possedere un io (...) Il mafioso non è un soggetto che ha un io, che viene educato dalla mafia e poi vi aderisce. Tramite il modo con cui viene concepito, tramite l'identificazione, tramite la totalità del legame con la famiglia, che in quel caso è la famiglia allargata, non è la famiglia di quattro persone, ed è tribale in un certo senso – nel mondo della 'ndrangheta è ancora più tribale – il suddetto mafioso è come se avesse incorporato la mafia. Lui è la mafia (...) Il problema è come si combatte la mafia (…) si combatte con le leggi, con la repressione (quella funziona), con le associazione di volontariato (...) Si combatte cambiando la mentalità. Fate conto che questo sia un monolite di marmo. Se non si creano fratture in quel mondo lì, li puoi arrestare quanto vuoi; andare in carcere è un onore. Occorre creare delle fratture. A proposito dei figli, allontanarli significa creare una fattura. Sarà brutto, però in questo modo si tolgono dall'orrore"[379].

Le parole del professor Lo Verso mettono a nudo il punto critico del rapporto fra 'ndrangheta e minori, la ragione della forza delle cosche di 'ndrangheta, dell'impenetrabilità

[378] Missione a Reggio Calabria del 29 aprile 2014, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, e del procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Francesca Stilla, resoconto stenografico.
[379] Seduta del IV Comitato del 23 giugno 2016, audizione del professore di psicologia clinica presso l'università di Palermo, Girolamo Lo Verso, e del dottor Enrico Interdonato, psicologo, resoconto stenografico n. 6.

dell'organizzazione, della sparuta consistenza numerica dei collaboratori di giustizia, della tenacia devastante dei legami familiari. Verificare lo stato del rapporto tra 'ndrangheta e minori impone di confrontarsi con questo snodo critico. La storia del distretto giudiziario di Reggio Calabria offre, purtroppo, conferma di questa analisi.

Anche il fenomeno del rapporto tra 'ndrangheta e minori ha radici nel passato e assume aspetti inquietanti, come ha ricordato il presidente Di Bella: "A titolo di esempio, segnalo che negli anni il tribunale per i minorenni ha giudicato minori coinvolti in sequestri di persona a scopo di estorsione, nei primi anni Novanta, in sequestri in Aspromonte, minori coinvolti in omicidi di rappresentanti delle forze dell'ordine[380], coinvolti a pieno titolo anche col ruolo di killer nelle faide locali. Uno degli ultimi processi che abbiamo definito è quello relativo all'operazione «Fehida», che ha visto diversi minorenni appartenenti a storiche famiglie coinvolti nella faida di San Luca, che poi è sfociata nella celeberrima strage di Duisburg in Germania. Sono tutti episodi gravissimi, sostanzialmente sconosciuti ai non addetti al settore, che, se accaduti altrove, avrebbero sicuramente destato maggiore allarme o attenzione[381].

Probabilmente, nel contesto in cui sono nati, i figli di famiglie di 'ndrangheta "saranno come sono stati pensati per essere (...) Non è vero che se li si lascia lì sono liberi; sono talmente poco liberi che non possono nemmeno provare un'emozione diversa da quella che hanno incorporato (...) Mi sono chiesto quali sono i punti di frattura che in questi 23 anni di studio abbiamo incontrato (...) Uno di questi punti di frattura è bello, romantico: l'innamoramento. Quando un mafioso si innamora di una donna che non appartiene al mondo della mafia questo crea già una fattura ed è facile che prima o poi diventi un collaborante, perché è ovvio che l'amore implica l'io. Se emerge l'io, per loro è finita"[382].

Probabilmente la trasmissione di padre in figlio della cultura mafiosa è un fenomeno endemico ma sottovalutato per troppo tempo ed è proprio su questa cinghia di trasmissione della devianza che il tribunale reggino, da un diversi anni, lavora.

Se vi sono evidenze oggettive[383] che il metodo educativo mafioso determina un concreto pregiudizio per lo sviluppo del minore o per la sua integrità fisica e psicologica, quando i ragazzi

[380] Il riferimento è al procedimento per l'omicidio dei carabinieri Fava e Garofalo del febbraio 1994.
[381] Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5.
[382] Seduta del IV Comitato del 23 giugno 2016, audizione del professore di psicologia clinica presso l'università di Palermo, Girolamo Lo Verso, e del dottor Enrico Interdonato, psicologo, resoconto stenografico n. 6.
[383] "MARILINA INTRIERI, *garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*: (…) Se vi è un avvicinamento ai disvalori della criminalità, il ragazzo, il minore, va messo in sicurezza, e poi si danno delle possibilità, dal momento che sono provvedimenti momentanei. Se la famiglia, il genitore, la madre – può trattarsi anche del padre – cura la propria patologia, il minore torna in famiglia. Se questo non avviene, dico che c'è un dovere dello Stato" (Missione a Cosenza del 27 ottobre 2016, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese, del presidente del tribunale per i minorenni di Catanzaro, Luciano Trovato, e del garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza, Marilina Intrieri, resoconto stenografico).

sono coinvolti negli illeciti della famiglia da parte dei genitori; quando commettono una serie di reati sintomatici di una progressione criminosa, come i danneggiamenti mediante incendio di autovetture delle forze dell'ordine o di beni di Polizia o Carabinieri; quando c'è da tutelarne l'integrità fisica nei contesti di faida, purtroppo ciclicamente ricorrenti in Calabria, quando vi sono elementi concreti per ritenere che il minore viva in una famiglia "maltrattante" lì interviene il tribunale con i provvedimenti di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale. In alcuni casi-limite i ragazzi sono stati allontanati dal nucleo familiare e inseriti in case famiglia o in famiglie di volontari fuori dalla regione Calabria. Comunque sia l'obiettivo perseguito è stato quello di assicurare tutele ai ragazzi appartenenti alle famiglie di 'ndrangheta e, nello stesso tempo, offrire l'opportunità di sperimentare realtà culturali, sociali, psicologiche, affettive diverse da quelle del contesto di provenienza, nella speranza di sottrarre i minori a un destino altrimenti ineluttabile di morte o, nella migliore delle ipotesi, di carcerazione.

Il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria ha scelto di offrire ai minori, ricorrendo i presupposti per l'applicazione dell'istituto, una visione altra del modo di vivere, per "far capire loro che esiste un mondo che funziona con regole diverse, dove non occorre esercitare la violenza o uccidere per risolvere le controversie personali, dove c'è parità di diritti tra uomo e donna, dove si vive molto meglio senza la paura di essere uccisi o arrestati, un mondo dove il carcere non è una medaglia da appuntarsi sul petto, ma un luogo da evitare a tutti i costi, un luogo di sofferenza"[384].

Il più delle volte si tratta di persone che, nate e cresciute in piccoli paesi, ignorano che esiste una vita alternativa a quella della 'ndrangheta con l'obiettivo di dare loro la possibilità di scegliere. Si tratta di provvedimenti la cui efficacia si esaurisce al compimento della maggiore età; i magistrati cercano, ove possibile, la collaborazione dei genitori, per lo più sono le madri ad accettare più facilmente i percorsi rieducativi. La genesi di questi provvedimenti è quasi sempre il processo penale, raramente i servizi sociali o la scuola segnalano ai tribunali e alle procure condotte irregolari di minori che appartengono a determinate famiglie. L'osservazione del fenomeno consente di constatare come la 'ndrangheta condizioni – con le dovute eccezioni – i rapporti politici, economici, psicologici, culturali, talvolta anche religiosi.

"Paradossalmente nel caso dei minori che vivono in famiglie di 'ndrangheta il processo penale minorile diventa l'occasione per focalizzare la loro situazione personale e familiare, verificare le difficoltà personali e familiari che esprimono mediante la commissione di un fatto penalmente rilevante, e predisporre le risposte adeguate Il processo penale diventa un'opportunità educativa, forse l'unico momento di possibile cesura rispetto al passato, e quindi per una vita

[384] Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5.

nuova"[385]. I riferimenti normativi a sostegno di questo orientamento, che promosso e incentivato dal tribunale reggino è già stato condiviso dai tribunali di Napoli[386], Catania, Catanzaro[387] sono l'articolo 30 della Costituzione ("È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli", ma "nei casi di incapacità dei genitori la legge provvede a che siano assolti i loro compiti"), nonché l'articolo 29 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo sottoscritta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 176 del 1991[388]. Si tratta di parametri e di modelli totalmente antitetici rispetto al modello educativo mafioso "fonte, invece, di gravi pregiudizi, perché espone i ragazzi a rischi di morte o di carcerazione pressoché certa in certi contesti. Il minore ha sì diritto a crescere all'interno della sua famiglia, è un diritto fondamentale, ha diritto a ricevere l'educazione dei suoi familiari. È un diritto fondamentale, ma non assoluto. Va bilanciato e talvolta può essere temporaneamente sacrificato in favore di un altro diritto, che è quello di ricevere un'educazione responsabile e responsabilizzante, che lo preservi dai rischi connessi alla trasgressione dei valori condivisi, ovvero la morte o il carcere. Il fondamento dei provvedimenti è giuridico e non si pongono problemi di discrezionalità (...) Sono stati allontanati dalle famiglie circa trenta minori, tutti i ragazzi hanno ripreso la frequenza scolastica, svolgono attività socialmente utili, seguono percorsi di educazione alla legalità con rappresentanti delle forze dell'ordine, con l'aiuto di associazioni di volontariato come Addiopizzo Messina o Libera, queste

[385] Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5.

[386] "MARIA DI ADDEA, *procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale per i minorenni di Napoli*: "Mi è stato richiesto di rispondere a un quesito, ossia se in taluni casi si debba passare attraverso l'allontanamento dei minori dalle famiglie o attraverso la decadenza dalla responsabilità genitoriale dei genitori. La norma, prima di tutto, sancisce un diritto del minore, quello di essere allevato e di crescere nella sua famiglia di origine e, quindi, di godere in quel contesto dei diritti dell'infanzia. Quand'è che questo diritto viene appannato, violato, da una coppia genitoriale che non sa essere all'altezza e, quindi, è necessario passare per una decadenza dalla responsabilità genitoriale di ciascuno dei genitori? Quando – è sempre la norma che ci suggerisce questo, anzi ce lo impone – vi sia una condotta pregiudizievole, per quanto concerne la decadenza, oppure addirittura, per quanto riguarda l'allontanamento, quando molto grave sia la condotta pregiudizievole, tale da violare i diritti della persona minore di età, o addirittura quando vi sia un abbandono morale o materiale tale da richiedere addirittura l'allontanamento, il riparo, la messa in sicurezza del minore" (Missione a Napoli del 14 settembre 2015, audizione congiunta del Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti; del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Napoli, Luigi Riello; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo; del procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale per i minorenni di Napoli, Maria Di Addea., resoconto stenografico).

[387] "Ritengo che i colleghi di Reggio Calabria stiano operando su un territorio difficile, che presenta caratteristiche tipiche di quella provincia, che non si ritrovano nelle nostre. Agiscono, però, in un modo del tutto giustificato", Missione a Cosenza del 27 ottobre 2015, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Catanzaro, Luciano Trovato, resoconto stenografico.

[388] "All'articolo 29, recita un principio fondamentale, e cioè che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità – è una legge dello Stato – il rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali, dei princìpi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite, dei valori nazionali del Paese in cui vive. Inoltre, l'educazione deve essere idonea a preparare il fanciullo ad assumere la responsabilità della vita in una società libera nel rispetto dei princìpi di legalità, uguaglianza, tolleranza, pace, solidarietà. Come vedete, sono parametri e modelli totalmente antitetici al modello educativo mafioso, fonte invece di gravi pregiudizi, perché espone i ragazzi a rischi di morte o di carcerazione pressoché certa in certi contesti" (Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5).

scelte logistiche consentono di mantenere i contatti con i familiari. In sostanza, tutti i ragazzi dimostrano di possedere delle potenzialità che sono compresse dall'ambito di provenienza"[389].

Allo stesso tempo, però, la conoscenza del fenomeno 'ndrangheta, la capacità di tale realtà criminale di gestire con sapienza la rappresentazione di sé stessa e delle sue finalità consiglia di valutare con prudenza questi positivi esperimenti, di testarli nel tempo, soprattutto al riparo da riflettori che rischiano di deformare con la proiezione mediatica realtà complesse.

Allo stesso modo non vi è dubbio che "quando il diritto lo consente, l'allontanamento va disposto", anche se, per una positiva applicazione dell'istituto giuridico, è determinante "come viene gestito e con quale tipo di competenza, perché questi ragazzi vanno in crisi, hanno paura, sono pieni di difficoltà. Come si trasformano dentro? È inutile mandarli a Reggio Emilia, come si faceva con i collaboratori di giustizia, dove magari insegnano loro che la cooperativa per produrre le mele è bellissima. Quel ragazzo poi torna in Calabria e dentro è lo stesso. Lo devi cambiare anche dentro"[390].

Il recente passato, tragicamente interrotto da chi ne aveva perfettamente intuito la forza felicemente eversiva rispetto ad assetti criminali collaudati, richiama il luminoso esempio di Don Puglisi, che "è stato l'unico che è stato ammazzato dalla mafia per motivi psicologici o relazionali, perché lui costruiva con questi ragazzi un modo diverso di essere. Faceva un lavoro quotidiano, con cui cambiava in questi ragazzi il modo di stare assieme, gli atteggiamenti prepotenti, il tirar fuori il coltellino, la disponibilità per l'altro, il rispetto per le ragazze. Faceva un lavoro di trasformazione psicologica profonda"[391]. Nella premessa sulle ragioni e l'obiettivo dell'inchiesta si è detto che i minori che incrociano sulla loro strada, per nascita o per scelta, la mafia, sono comunque vittime tanto più lì dove la cultura mafiosa si sviluppa dalla nascita, e si diffonde attraverso i legami familiari, i medesimi che hanno generato faide sanguinose.

È una cultura che esercita un forte potere attrattivo sull'adolescente, perché lo immette, senza il sacrificio dello studio e il rispetto delle regole, in un mondo di potere e di *leadership* tra coetanei, in un mondo di disponibilità economica e distorce il rapporto con le istituzioni.

"Dietro l'orgoglio dell'appartenenza alla famiglia, per questi ragazzi si nasconde una realtà ben più triste e inconsapevole. Sono ragazzi a cui è negata la fase dell'adolescenza. Sono abituati a contenere le loro emozioni, per non tradirsi e per non tradire. La rigidità della struttura familiare comprime le esigenze di libertà e di espressione del ragazzo, la formazione di una coscienza

[389] Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5.
[390] Seduta del IV Comitato del 23 giugno 2016, audizione del professore di psicologia clinica presso l'università di Palermo, Girolamo Lo Verso, e del dottor Enrico Interdonato, psicologo, resoconto stenografico n. 6.
[391] Seduta del IV Comitato del 23 giugno 2016, audizione del professore di psicologia clinica presso l'università di Palermo, Girolamo Lo Verso, e del dottor Enrico Interdonato, psicologo, resoconto stenografico n. 6.

individuale, perché in quelle famiglie ti devi conformare alle regole familiari. La famiglia, così invasiva nel garantire certezze e regole, ignora totalmente la profonda sofferenza interiore di questi ragazzi, che spesso sono soli, senza un padre a cui rivolgere le domande anche più banali, con cui condividere la quotidianità, perché appunto è stato ucciso, è in carcere o è latitante. I *report* psicologici dei casi trattati sono devastanti. Questi ragazzi hanno sindromi assimilabili a quelli dei reduci delle guerre, della guerra del Vietnam. Hanno tutti un forte senso di angoscia, un'angoscia per loro, per i loro familiari, che anima i loro sogni, popolati da scene di guerra, situazioni di morte, in cui il minore deve attivarsi per salvare se stesso o un familiare da un pericolo incombente. Questo è un primo dato che possiamo trarre e che ci impone di intervenire, un dato oltre che giuridico anche psicologico (...)"[392].

Un altro aspetto importante è quello della sofferenza delle madri di molti di questi ragazzi, che potrebbe rappresentare una piccola crepa nel monolite delle famiglie mafiose: "Ci sono donne che, certo, sono irriducibili. Dopo i lutti, gli arresti dei mariti, continuano a mantenere saldo il potere, le redini della famiglia, continuano a indottrinare. Molte altre madri dei ragazzi di cui ci stiamo occupando, però, sono provate dalla sofferenza dei lutti, delle carcerazioni loro e dei loro familiari. Dopo una prima fase di opposizione anche aspra avverso i nostri provvedimenti con i reclami, quando comprendono che la logica non è punitiva ma di tutela, non si oppongono più, accettano i percorsi rieducativi nella speranza inconfessata, inconfessabile di sottrarre i loro figli a un destino al quale non hanno le forze per contrapporsi. Il paradosso è che i nostri provvedimenti le sollevano dalla responsabilità di scelte educative laceranti e divisive da assumere nel contesto in cui sono inglobate. Diverse madri dei ragazzi di cui ci stiamo occupando hanno iniziato dei percorsi di collaborazione con la giustizia proprio nei locali del tribunale per i minorenni. Altre, quando comprendono che la logica non è punitiva ma di tutela, arrivano di nascosto nei locali del tribunale e ci chiedono in gran segreto di aiutare loro, i loro figli, di allontanarle, ma non vogliono farlo sapere ai loro familiari. Altre ancora ci chiedono espressamente di allontanarli. Inoltre, si sta verificando anche un altro fenomeno: diverse madri di questi ragazzi, che magari hanno scontato pene detentive per reati associativi, una volta espiata la pena, ci chiedono di essere aiutate ad andare via dalla Calabria per ricongiungersi con i loro figli che abbiamo collocato in altre località. Di fatto, non sono pentite, ma vogliono dissociarsi da quel mondo ed essere aiutate ad andare via[393]"

Ritorna il tema della frattura che viola l'impenetrabilità del monolite e apre una possibilità. Non è un caso che gli apporti collaborativi più significativi e qualificati, in Calabria, negli ultimi

[392] Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5.
[393] Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5.

dieci anni, provengano dalle donne[394], e che il motore di queste fratture sia stato il sentimento dell'amore, per i figli, per un uomo, comunque uno slancio di fiducia verso la vita. Fertili fratture nel monolite delle famiglie di 'ndrangheta sono un atto di fiducia, verso un cambiamento possibile che richiede investimenti importanti che, nei casi più felici, ha integrato con successo risorse pubbliche e del volontariato qualificato, come Libera e Addiopizzo[395].

Minori vittime

I minori, in terre di mafia, sono "vittime" due volte.

"Spesso la mafia lambisce lateralmente queste persone, che contano talmente poco che non vale nemmeno la pena farle diventare soldati. Non fanno il giuramento, infatti, ma vivono una vita misera, e poi vengono abbandonati. È elevato il numero di morti bianche, di cadaveri che non si trovano più, di ragazzini che a quindici, sedici anni vengono prima utilizzati, strumentalizzati, e poi scompaiono vittime di lupara bianca. Non possiamo salvare i ragazzi, la gioventù, e quindi il nostro futuro, con il singolo intervento del tribunale, della direzione distrettuale antimafia. Si sconfiggono due soldati di mafia e ne escono quattro; se ne sconfiggono quattro e ne escono otto se non si è risolto il problema del territorio, della presenza dello Stato, del lavoro, della scuola, di una sanità a misura non solo degli adulti, ma dei bambini, degli adolescenti, come ci insegnano le convenzioni internazionali, di una scuola a misura degli adolescenti, non dei professori. Forse, piuttosto che ai professori, bisognerebbe pensare agli scolari qualche volta, ai fruitori, ai ragazzi, che non hanno voce in capitolo, non votano, non hanno potere economico di scambio, strumentalizzati anche quando sono nelle famiglie mafiose. Chiederei un intervento forte della politica, ma a tutto tondo"[396].

Senza voce. Senza voce come Cocò, il bambino ucciso e bruciato in auto a Cassano sullo ionio nel gennaio 2014 con il nonno, rivelatosi un trafficante di stupefacenti. Secondo gli atti del procedimento contro i suoi assassini, raggiunti da misura cautelare a ottobre del 2015 e ora in attesa

[394] Giuseppina Pesce, Maria Concetta Cacciola, Ilaria La Torre, Simona Napoli, Tita Buccafusca – solo per citare le più recenti – e, prima di loro, Lea Garofalo.

[395] Il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria "ha presentato al Ministero della giustizia un progetto intitolato «Liberi di scegliere» con l'obiettivo di creare delle reti di supporto ai provvedimenti, vere e proprie équipe educative antimafia, composte da educatori, psicologi, volontari, famiglie affidatarie, da formare in modo specifico e mirato sulle esigenze dei minori che provengono da contesti mafiosi. Bisognerebbe accompagnare i più meritevoli anche dopo il raggiungimento della maggiore età. Bisogna trovare un lavoro, anche formare delle famiglie in modo mirato (...) in modo da far sperimentare loro il calore anche familiare, ma con l'esempio, con un'alternativa. Questo vale per la 'ndrangheta, per la camorra, per la mafia"(Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5).

[396] Missione a Cosenza del 27 ottobre 2015, audizione del procuratore della Repubblica per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese, resoconto stenografico.

della sentenza di primo grado, Cocò non era lì per caso. Il nonno lo portava con sé nella sua attività di rifornimento dei *pusher* come scudo umano.

Di tale vicenda la Commissione si è occupata per seguire gli aggiornamenti delle indagini e per le vicende attinenti a eventuali mancati controlli, nelle missioni di Catanzaro del 23 febbraio 2015 e di Cosenza del 26 e 27 ottobre 2015[397].

Un'altra vicenda che è stata oggetto di approfondimento da parte della Commissione è quella della denuncia nel 2016 da parte di una bambina di 13 anni di Melito Porto Salvo, in provincia di Reggio Calabria, delle violenze di gruppo subite per alcuni anni da parte del figlio del boss di 'ndrangheta Iamonte, la cosca più pericolosa di Melito, insieme ad altri suoi amici. La denuncia ha determinato una reazione collettiva da parte di cittadini e associazioni, tra cui Libera,

[397] "MARILINA INTRIERI, *Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza*. "La vicenda di Cocò è stata l'espressione più drammatica, con l'epilogo che conosciamo, di una certa situazione. Quanto ai riscontri oggettivi, ho sentito la magistratura fare un distinguo sulla criminalità organizzata, mafia in senso specifico come 416-*bis*. Da Garante, mi attengo alla Convenzione ONU firmata a Palermo, ratificata con legge dello Stato n. 146 del 2006. Le segnalazioni che mi giungono individuano la criminalità come fenomeno di minori coinvolti laddove vi è gruppo organizzato strutturato sul territorio, che quindi sfrutta i minori a vari fini per le cose di cui di qui a poco dirò. È vero quello che dicevano sia il procuratore sia il presidente. La Sibaritide, dove si è sviluppata la vicenda e c'è stata la morte di Cocò, è un territorio molto esteso. Vi è un'assenza particolare di servizi sociali un po' in tutta la regione. La legge n. 328 non è attuata. (…)In riferimento alla vicenda di Cocò, il dato massimamente emblematico è che quella madre era stata già condannata, e aveva già evaso i domiciliari. Siccome il bambino aveva tre mesi, le sono stati concessi i domiciliari presso la casa del padre, benché tutto l'ambiente fosse criminogeno, perché anche la sorella e il marito erano spacciatori con lei e così via. Insomma, lei è tornata in quella famiglia. Quando lei ha evaso nuovamente i domiciliari, non ha voluto portare con sé il bambino, non si sa per quale motivo, ma forse lo si è intuito dopo. Dal provvedimento di allontanamento del tribunale dei minori, infatti, si intuisce. Ora, quando una madre, successivamente alla morte del figlio, solo perché ai domiciliari, fa pubblicare su *Facebook* una foto con una pistola in mano con la didascalia che la vendetta si consuma quand'è fredda, si comprende lo stato della gravità? Che cos'è mancato? È stato estromesso lo Stato. Quando la madre è tornata in carcere – voglio sottolinearlo alla Commissione antimafia – non ha voluto portare con sé il bambino: lì c'è stato un corto circuito che ha praticamente violato il diritto alla vita di quel bambino, che è rimasto con il nonno…
PRESIDENTE. Serviva a casa…
MARILINA INTRIERI, *Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza*. Sì, ma è mancato il provvedimento di affido. In quel momento lo Stato è stato estromesso. Anche perché rimanesse col nonno, doveva esserci un provvedimento di affidamento da parte dell'autorità giudiziaria competente, che non è stata mai avvertita. Parrebbe, dalle notizie che risultano a me, che nel momento in cui la madre è tornata in carcere, il bambino è rimasto con il nonno. Ci sarebbe stato questo colloquio nella tenenza dei carabinieri con il servizio sociale, che addirittura avrebbe chiesto alla madre di riportare il bambino in carcere, ma lei non ha voluto. Di conseguenza, il bambino rimane col nonno. Da quello che consta a noi non c'è un provvedimento. Se poi il presidente del tribunale dei minori dice che successivamente il provvedimento al nonno c'è stato, allora appunto è successivo. Se non c'è stato, come a me fino a oggi consta, c'è stata un'estromissione dello Stato a controllare l'idoneità del soggetto collocatario del minore. Non vi è dubbio che, se i genitori non ci sono e il bambino è collocato presso un soggetto terzo, anche se parente entro il quarto grado, lo Stato interviene attraverso dei controlli, tra cui quelli dei servizi sociali, tanto più se c'è la situazione di un ambiente criminogeno" (missione a Cosenza del 23 febbraio 2015, audizione del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza, Marilina Intrieri, resoconto stenografico). "BENIAMINO CALABRESE, *procuratore della Repubblica per i minorenni di Catanzaro*. Carabinieri e servizi sociali dovevano conoscere il territorio meglio di noi. In quel momento non c'erano indagini in corso, la DDA non ci aveva mandato nulla, e nulla lasciava presagire gli esiti investigativi successivi. Da aprile, mandano al pubblico ministero minorile la segnalazione di avvenuto affidamento intra-familiare entro il quarto grado a un nonno a ottobre. In pari data della segnalazione, il 30 ottobre, il pubblico ministero del mio ufficio avanza il ricorso al tribunale per i minorenni (...) per verificarne l'idoneità, ma stiamo parlando di un pubblico ministero minorile (…) che lo fa in assenza di altre e più pericolose notizie, che non erano all'orizzonte, ma perché è costume, è uso del mio ufficio in territori richiamati anche dalla Garante, Sibaritide, Cassano ionio" (Missione a Cosenza del 27 ottobre 2015, audizione del procuratore della Repubblica per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese, resoconto stenografico).

che hanno sostenuto la ragazza e la sua famiglia. Una delegazione della Commissione si è recata a Reggio Calabria alla manifestazione di solidarietà nei confronti della ragazza ("La Calabria dice no alla violenza contro le donne") e ha successivamente svolto un incontro con il prefetto di Reggio Calabria e i responsabili provinciali delle forze di polizia nonchè dei magistrati della direzione distrettuale antimafia e del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria. L'esito degli incontri ha confermato la dinamica dei fatti e il clima di pesante intimidazione, dovuto alla partecipazione agli atti di violenza di soggetti 'ndranghetisti o loro familiari.

Conclusioni e proposte

Quello del rapporto fra mafia e minori è, dunque, un tema assai complesso che presuppone un punto di osservazione molto ampio, proiettato su dinamiche individuali e sociali articolate, che necessita delle migliori sinergie tra istituzioni, volontariato, società civile. Fino a poco tempo fa la risposta ai fenomeni di criminalità organizzata e, in particolare, a quelli di criminalità minorile – di camorra, di 'ndrangheta, di cosa nostra – è stata prevalentemente, se non esclusivamente, una risposta sintomatica, connotata da caratteristiche repressive. Ma i successi, per tale via pur conseguiti, rischiano di essere vanificati poiché le compagini criminali e i loro vertici, decapitati da magistratura e forze dell'ordine, si rigenerano rapidamente. Il fenomeno si estende ben oltre l'ambito processuale o di polizia, non sono sufficienti interventi a ciò limitati, come ha dichiarato in audizione il procuratore della Repubblica per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese: "alla domanda su come si possa combattere la mafia rispondevo: con un enorme piano *Marshall*. Non basta solamente l'aspetto repressivo, punitivo, l'aspetto preventivo giudiziario. L'aspetto preventivo è quello generale di uno Stato che funziona, presente, con le scuole, con i servizi sociali, con famiglie sostenute, con la presenza di lavoro. Registriamo, infatti, il fallimento di queste politiche sul territorio attraverso i ragazzi: un doppio fallimento, sia di prevenzione sia di lavoro sul territorio. I servizi sociali non solo non prevengono le situazioni di disagio e di crisi, ma non intervengono nemmeno successivamente, laddove invece la nostra polizia sociale, la nostra guardia di finanza sociale, i nostri carabinieri sociali sono i servizi sociali, che mancano. Qui c'è il garante, che sostiene da sempre una battaglia sull'evoluzione dei servizi di tutti i tipi"[398]. Rappresentarsi la possibilità di una soluzione più radicale è certo molto ambizioso, ma non si può rinunciare a immaginare un'azione strategica articolata, che coinvolga necessariamente tutte le istituzioni interessate come le agenzie sociali, in modo da intervenire sia sul momento genetico del fenomeno,

[398]Missione a Cosenza del 27 ottobre 2015, audizione del procuratore della Repubblica per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese, resoconto stenografico.

che sulle relative cause, così da evitare – come sinora è avvenuto – il periodico riproporsi di situazioni critiche o emergenziali.

Una prima considerazione – se ne è fatto cenno - fa ritenere che nonostante il grande impegno profuso dalle procure e dai tribunali per i minorenni, il sistema della giustizia minorile non sempre sortisce gli effetti positivi voluti dal legislatore e quelli rieducativi imposti dall'articolo 27, comma 3, della Costituzione. Il problema è stato recentemente riproposto dalla delibera del 31 ottobre 2017 del Consiglio superiore della magistratura, in cui è stato ribadito che "l'esperienza delle aule di giustizia, dimostra quotidianamente, che l'intervento che si realizza nei confronti del minore nel processo penale – per quanto il più possibile individualizzato, beneficiando del bagaglio informativo sulla personalità del minorenne e sulle sue risorse personali, familiari, sociali e ambientali, acquisite *ex* articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 – spesso non sortisce effetti dissuasivi"[399]. Dopo aver osservato come si manifesta oggi il rapporto tra criminalità organizzata e minori in due delle aree geografiche maggiormente interessate, dopo essersi interrogati sulla genesi, sulle cause di questa desolante deriva, sulle crepe che pur il monolite registra, sugli strumenti utilizzabili, è necessario individuare quali sono le aeree di possibile intervento; come possono diventare parte dell'ordinamento le sinergie processuali oggetto di protocolli applicati con successo in alcuni distretti giudiziari; quali modifiche potrebbero rendere più efficaci gli istituti di cui già si dispone, cosa è urgente fare al di fuori del processo penale, per intervenire, in qualche modo, sulle cause di emergenze e tragedie endemiche. Alla stregua della delineata eziologia della criminalità minorile, degli elementi rilevati nell'attività professionale e delle citate indicazioni, si possono articolare, in linea di massima, quattro tipi di interventi: modifiche del sistema penale e processuale; interventi sul sistema socio familiare; soluzione del problema della dispersione scolastica; interventi urbanistici e strutturali.

Modifiche del sistema penale e processuale

A prescindere dalle logiche criminali del contesto familiare e sociale di appartenenza del minore, vari sono i motivi per i quali lo stesso processo penale non esplica tale effetto dissuasivo e il minore è indotto a maturare il convincimento di una sua sostanziale impunità. Una delle cause più rilevanti della inefficacia del sistema penale è costituito dalla sua lentezza, per cui l'accertamento della responsabilità o dell'innocenza del minore avviene spesso a distanza di anni.

In caso di condanna, è applicata una pena quando il minore è ormai divenuto maggiorenne da tempo, non avverte tale pena quale conseguenza diretta della sua condotta illecita e ha spesso

[399] Cfr. Doc. 1598.

realizzato ulteriori condotte delittuose, così rafforzando il suo inserimento negli ambiti criminali. Effetti sociali ancora più significativi si verificano nel caso in cui il minore si sia ormai redento e, con l'applicazione della pena, venga distolto dal suo percorso rieducativo. Si presenta pertanto la necessità di interventi strutturali, organizzativi e normativi volti ad accelerare i tempi di definizione del processo minorile, a prevedere "corsie" preferenziali per la definizione dei giudizi di appello e a predeterminare il percorso di reinserimento sociale del minore. Quanto al trattamento sanzionatorio, può evidenziarsi che le mutate condizioni di vita, di evoluzione e di maturazione dei minori hanno reso non più attuale una indiscriminata equiparazione giuridica di tutti i minori nell'età compresa tra i 14 e i 18 anni. Si avverte, infatti, la necessità di un trattamento più rigoroso e diversamente rieducativo per i minori che abbiano già compiuto i 16 anni di età: "Quanto all'età imputabile, ho detto già in altre sedi che, secondo me, bisognerebbe ripensare all'età imputabile, o comunque al sistema sanzionatorio, quantomeno nella fascia d'età tra i 16 e i 18 anni. Ci sono diciassettenni che sono ormai dei *killer*. Non si possono trattare e mettere negli stessi istituti penitenziari insieme a minori, sui quali esercitano o un'influenza nefasta, oppure una serie di soprusi e di sopraffazioni"[400]. Per questi ultimi, infatti, appare incongrua – al di là di qualsiasi circostanza concreta – la diminuzione indiscriminata e automatica della pena così come previsto dall'articolo 98 del codice penale, con gli evidenti effetti sia sul trattamento sanzionatorio che sulla individuazione dei presupposti per l'applicazione delle misure cautelari.

Per altro verso, al fine di consentire interventi più immediati ed efficaci in occasione della commissione di gravi reati e quanto meno per giovani con più di 16 anni, sarebbe opportuno un abbassamento dei limiti di pena per l'applicazione della misura della custodia cautelare (articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988) e l'estensione delle facoltà di arresto in flagranza prevista dall'articolo 16 del DPR citato. A tale riguardo anche la predetta delibera del CSM propone l'opportunità di intervento normativo sottolineando che "capita spesso che di fronte a comportamenti molto gravi (spaccio di droga, accoltellamenti, resistenza a pubblico ufficiale) il minore venga semplicemente riaffidato ai genitori alimentando il diffuso sentimento di impunità dei minorenni e l'idea che possa essere conveniente coinvolgerli nella commissione dei reati"[401]. Analogamente, appare particolarmente utile l'estensione delle ipotesi di accompagnamento di minori colti in flagranza di reato, così come disciplinato dall'articolo 18-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988. Si è, infatti, riscontrato che, in concreto, tale disposizione, in virtù del meccanismo di calcolo della pena previsto DPR non è applicabile in un notevole numero casi, pure connotati da particolare gravità (lesioni personali commesse con arma,

[400] Seduta dell'8 febbraio 2017, audizione del procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Colangelo, resoconto stenografico n.189.
[401] Cfr. Doc. 1598.

resistenza a pubblico ufficiale, eccetera). L'istituto, che pure potrebbe rivelarsi come estremamente funzionale e suscettibile di svolgere una particolare efficacia deterrente, risulta di scarsa applicazione per i presupposti richiesti dalla norma e per le difficoltà pratiche e contingenti che spesso inducono semplicemente riaffidare il minorenne ai genitori. A tale riguardo, appare necessario una più stringente previsione di idoneità dell'ambito familiare a riaccogliere il minore. Se è vero che spesso sono le stesse famiglie a contribuire alla formazione di una mentalità criminale o di appartenenza a un sodalizio criminale, riaffidare il minore alla stessa famiglia non può che contribuire al suo reinserimento nel medesimo ambito. In una prospettiva rieducativa e di recupero dei minori, sarebbe particolarmente utile una più ampia applicazione dell'istituto di messa alla prova di cui all'articolo 28 del DPR n. 448 del 1988. Perché tale normativa risulti realmente efficace, sarebbe necessario un potenziamento dei servizi minorili statali e locali, affinché possano seguire costantemente il percorso di riabilitazione del minore e quindi attestarne il ravvedimento sulla base di comprovati, concordanti e numerosi elementi di valutazione. È stato poi osservato che la riduzione dei termini massimi di custodia cautelare previsti dall'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica citato comporta di frequente gravi difficoltà sul piano dell'efficace svolgimento delle indagini, atteso che i termini così ridotti non appaiono spesso sufficienti a garantire contestualmente le esigenze cautelari e la conclusione delle indagini. Si pensi, per esempio, ai casi in cui siano in corso indagini collegate tra procedimenti a carico di maggiorenni e di minorenni e per i quali si verificano discrasie quanto all'evoluzione delle attività investigative. Sul piano squisitamente sanzionatorio sarebbe, infine, opportuna l'introduzione di una autonoma fattispecie di reato per i casi in cui un maggiorenne induca il minorenne a commettere reati nonché l'introduzione di una specifica aggravante per i reati associativi, nelle ipotesi in cui ci si avvalga della collaborazione di figli o di parenti entro il quarto grado di età minore.

Situazione socio-familiare

I principi fondamentali che devono regolare i rapporti socio-familiari del minore possono essere individuati nelle norme di cui agli articoli 29 e 30 della Carta costituzionale e negli articoli 3 e 9 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo di New York del 1989. In particolare, va ribadito che "in tutte le decisioni di competenza dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente" (articolo 3 della Convenzione). Alla stregua di tali principi, ogni provvedimento adottato in sede civile o amministrativa deve avere a oggetto in via esclusiva la tutela della integrità fisica, morale, sociale e giuridica del minore. Ciò non significa ovviamente che tali iniziative non possano avere

ulteriori effetti positivi sul contrasto alle attività criminali e al fenomeno della rigenerazione delle associazioni mafiose nonché sulla estrazione del minore dai contesti criminali. In questi termini vanno inquadrati i provvedimenti per la decadenza dalla potestà genitoriale e per l'allontanamento del minore, previsti dagli articoli 330 e seguenti del codice civile ovvero le misure amministrative previste dall'articolo 25 del regio decreto-legge del 20 luglio 1934, n. 1404. La *ratio* di tali gravi e incisivi provvedimenti va individuata esclusivamente nella necessità di evitare il concreto e grave pregiudizio per l'integrità del minore e di impedire che lo stesso possa essere sottoposto a maltrattamenti. Tuttavia, per la definizione di concetto di maltrattamenti deve farsi riferimento al principio contenuto nell'articolo 9 della Convenzione citata, in cui si precisa che la separazione dai genitori può essere disposta quando gli stessi maltrattino o trascurino il fanciullo. In una concezione attuale ed evolutiva di tutela del minore, deve essere considerata "famiglia maltrattante" anche la famiglia che allevi il fanciullo in un contesto in cui il crimine rappresenti la normalità o la quotidianità ovvero che lo coinvolga addirittura in attività criminose o lo formi nella cultura della "famiglia mafiosa". Non sarà certo sufficiente l'esistenza di un rapporto di parentela di genitori camorristi a giustificare l'allontanamento del minore, ma laddove si ravvisi l'esistenza di una serie di condotte atte a orientare lo stesso verso una vita criminale, i citati provvedimenti di allontanamento potranno e dovranno essere adottati. A titolo esemplificativo, nella citata delibera del CSM vengono citati alcuni casi che potrebbero costituire presupposti applicativi degli indicati provvedimenti: indottrinamento mafioso e diretto indirizzo dei minori negli affari illeciti della famiglia; indottrinamento mafioso mediante l'esposizione dei figli all'uso di armi e ad attività delinquenziali; latitanza o lunga detenzione di uno o di entrambi i genitori; appartenenza dei genitori a sodalizi mafiosi, a cui si accompagnino fenomeni di abbandono scolastico o stili di vita inadeguati. Sarebbe altresì auspicabile una più ampia e mirata applicazione delle misure amministrative[402] previste dall'articolo 25 del regio decreto-legge n. 1404 del 1934, che presentano l'innegabile vantaggio di essere applicabili in numerosi casi in cui sia ravvisabile, sia la irregolarità della condotta dei minori, sia la pericolosità della condotta dei loro genitori. Perché tali misure siano concretamente e tempestivamente attuabili sono necessarie non solo le iniziative degli organi di assistenza sociale, ma anche un costante coordinamento tra tutti gli uffici giudiziari. Gli uffici giudiziari del distretto di Reggio Calabria, ad esempio, da circa quattro anni hanno firmato un protocollo[403] che ha istituito un circuito comunicativo e prassi condivise tra uffici giudiziari, in modo da consentire al tribunale per i minorenni di intervenire parallelamente ai processi ordinari a

[402] Cfr. seduta dell'8 febbraio 2017, audizione del procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Colangelo, resoconto stenografico n.189, e missione a Cosenza del 27 ottobre 2015, audizione del procuratore della Repubblica per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese, resoconto stenografico.

[403] Protocollo siglato su iniziativa del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria il 21 marzo 2013 (Doc. 198) con il quale si è positivamente avviato un efficace circuito comunicativo tra tutte le autorità giudiziarie interessate .

carico degli adulti[404]. Sarebbe necessaria una espressa previsione normativa e la predisposizione di protocolli attuativi – che impongano che, per le iniziative di rispettiva competenza, siano immediatamente informati la procura della Repubblica presso il tribunale dei minorenni e il tribunale stesso, in tutti i casi in cui qualsiasi organo giudiziario – requirente o giudicante – ravvisi situazioni che espongano a rischio l'integrità fisica, psichica, giuridica o morale del minore. Va da ultimo sottolineata la necessità di controlli successivi all'allontanamento del minore, al fine di monitorare costantemente il suo percorso di recupero e di controllare l'idoneità delle persone e delle strutture a cui i minori sono stati affidati. Non va, infatti, dimenticato che anche le persone che hanno ricevuto i minori in affidamento dovranno avere un comportamento attivo e propositivo, che sia concretamente utile al recupero del minore e alla sua dissociazione dal contesto criminale di provenienza. A questo ultimo riguardo, non può essere trascurata la necessità che anche i genitori possano essere coinvolti in un percorso di riabilitazione che faccia loro comprendere il loro ruolo e la necessità di operare nell'interesse dei figli.

Dispersione scolastica e possibili interventi

Non vi è dubbio che la frequenza scolastica costituisca il mezzo più efficace per contrastare in radice l'insorgenza e la diffusione di una mentalità mafiosa nonché per contribuire alla diffusione di una cultura della legalità. L'istruzione costituisce lo strumento più potente di cui disponiamo perché si verifichi la tanto auspicata inversione di tendenza nella mentalità dei giovani, i quali possono così acquisire la consapevolezza del proprio ruolo di cittadini e delle proprie potenzialità da sviluppare nel rispetto dell'ordinamento. In proposito, i dati forniti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), non appaiono utili a definire compiutamente il fenomeno della dispersione scolastica, ad esempio, in Campania. Sebbene le statistiche collochino la regione

[404]"Il caso che ha scatenato, che ha dato l'*input* al protocollo, è la vicenda di Maria Concetta Cacciola. Questa ragazza aveva iniziato un percorso di collaborazione con la giustizia, era stata collocata in località protetta, ma i figli minori erano rimasti con i familiari di parte materna, perché non erano stati inclusi nella proposta di protezione, o comunque l'avevano rifiutata. Dalle intercettazioni svolte durante quel periodo, era emerso che la ragazza, che stava nel Genovese, parlava con un'amica e diceva che era lì da sola, ma che non sapeva se ce la faceva perché le mancavano tanto i suoi figli. Pensava che sarebbe tornata in Calabria, e che l'amica sapeva che cosa le sarebbe accaduto, com'era la sua famiglia: 'Quanto potrò vivere ancora? Un anno, un anno e mezzo?'. Questa ragazza poi è tornata, e si è suicidata o 'l'hanno suicidata' mediante ingestione di acido muriatico. Di queste intercettazioni, che risalgono a luglio 2011, come tribunale per i minorenni abbiamo avuto contezza soltanto a marzo 2012, quando poi fu emessa l'ordinanza cautelare nei confronti dei nonni dei nostri minori, nonni che utilizzavano i figli della povera Maria Concetta, maltrattandoli, come strumento di ricatto per costringere la congiunta a recedere dal percorso di legalità intrapreso, purtroppo con successo. Mi dissi che se avessi conosciuto subito quelle intercettazioni, saremmo intervenuti. Questo ha dato lo spunto per riunirci a un tavolo tecnico. Adesso, in queste situazioni interveniamo tempestivamente (…) colmiamo anche un vuoto legislativo, che vi dirò qual è. Appena inizia una collaborazione, quando ci sono figli minori affidati a uno dei genitori non incluso nella proposta di collaborazione o che la rifiuta perché contiguo e interno alle logiche criminali, si attiva il circuito comunicativo che ci consente di intervenire immediatamente" (Seduta del IV Comitato del 21 aprile 2016, audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, resoconto stenografico n. 5).

esaminata a campione tra gli ultimi posti fra tutte le regioni italiane e sebbene la stessa Italia presenti un dato di assenteismo superiore alla media europea, manca del tutto la rilevazione relativa alla scuola primaria e, conseguentemente, è del tutto assente il dato relativo alla percentuale dei minori che, dopo la scuola primaria, non abbiano proseguito gli studi nella scuola secondaria di primo grado; non risulta evidenziato, infine, il dato relativo alle frequenze scolastiche particolarmente irregolari o saltuarie, tali cioè da non assicurare un adeguato livello di scolarizzazione e di istruzione.

In ogni caso, per quello che è localmente emerso, lo stesso metodo di rilevazione utilizzato in Campania non consente di percepire esattamente l'entità del fenomeno, in quanto la mancata o irregolare frequenza scolastica non viene immediatamente e direttamente segnalata dal dirigente scolastico dell'istituto agli organi competenti per gli opportuni interventi e neppure all'autorità giudiziaria, che ne viene informata soltanto a notevole distanza di tempo, in un momento cioè, in cui il danno per il minore si è in gran parte verificato. A tale riguardo va sottolineato che, attualmente, l'inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori è penalmente sanzionata dall'articolo 731 del codice penale, che prevede soltanto la pena dell'ammenda fino a trenta euro ed esclusivamente nei casi in cui tale inosservanza riguardi la scuola primaria. Trattasi di un precetto sanzionatorio di irrisoria efficacia deterrente, attesi la esiguità della pena prevista e il suo riferimento esclusivo alla scuola primaria. Sebbene l'obbligo dell'istruzione riguardi tutti i minori di età compresa tra i 6 e i 16 anni, di fatto, dopo la scuola elementare, la condotta dei genitori che non provvedano a far impartire ai figli minori l'istruzione obbligatoria è priva di conseguenze penali. L'istruzione dei minori costituisce un bene primario per il raggiungimento delle finalità di evoluzione e di crescita sociale contenute nei principi fondamentali della nostra Costituzione[405]. La lesione di tale bene giuridico meriterebbe una più opportuna valutazione da parte del legislatore, nella prospettiva della definizione di un adeguato trattamento sanzionatorio. Ai fini di un efficace contrasto alla diffusione della piaga sociale della dispersione scolastica, che costituisce una delle cause più significative della diffusione della cultura della illegalità e della mentalità camorristico - mafiosa nonché del degrado culturale e sociale, sarebbe necessario predisporre un sistema che implichi l'immediata e diretta segnalazione della mancata o irregolare frequenza scolastica da parte

[405] "Abbiamo determinato che la scoperta dei fenomeni di dispersione scolastica avviene attraverso un meccanismo complesso, farraginoso e persino lungo, che segnala i casi di evasione dell'obbligo scolastico alla fine dell'anno. Il tutto è spesso affidato alle attività di messi comunali che devono svolgere le ricerche presso le famiglie. Ci sono pochi messi comunali, con le difficoltà altamente comprensibili. (…) Stiamo cercando di pervenire a un protocollo con le autorità scolastiche per avere immediatamente le segnalazioni della dispersione scolastica e attivare le indagini per un reato che, purtroppo, continua ad avere una definizione di gravità giuridica che ho delle remore a definire, ma che è assolutamente insignificante, perché è punito con una pena dell'ammenda assolutamente ridicola e insignificante, ma che comunque ci consente di attivare un minimo di indagine sull'origine del fenomeno per poterlo, a nostra volta, segnalare, come ho detto, nell'ambito di quelle intese con la procura per i minorenni, alla procura per i minorenni stessa per le iniziative del caso" (seduta dell'8 febbraio 2017, audizione del procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Colangelo, resoconto stenografico n. 189).

dei responsabili dei singoli istituti. Tale segnalazione dovrebbe essere peraltro trasmessa alla procura ordinaria, per le iniziative relative all'esercizio dell'azione penale, e alla procura presso il tribunale per i minorenni, per gli accertamenti relativi alle condotte degli esercenti la potestà genitoriale e per le eventuali iniziative in termini di decadenza di detta potestà e/o di allontanamento del minore. Alla stregua dei principi enunciati nell'articolo 30 della Costituzione e dell'articolo 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo citata, non vi è dubbio che possa essere definita "famiglia maltrattante" quella in cui non si assolva al dovere di istruire ed educare i figli minori. È chiaro che, anche in questo caso, la decadenza della potestà genitoriale e l'allontanamento del minore dovranno costituire l'ultima *ratio*; ma laddove i genitori, ancorché sollecitati e reiteratamente richiamati ai loro doveri, rimangano inerti, non vi è dubbio che a tali rimedi si possa e si debba fare ricorso. Anche per tali situazioni, pertanto, sarebbe opportuno il continuo monitoraggio della situazione familiare da parte dei servizi sociali, al fine di pervenire sia all'orientamento delle condotte dei genitori che al reinserimento del minore nella realtà scolastica.

Situazione urbanistica e delle strutture di accoglienza

Va da ultimo sottolineato che al permanere delle problematiche minorili, non sono estranee le realtà urbanistiche e sociali. In determinati contesti territoriali, la stessa struttura urbana pone i minori, sin dalla più tenera età, a diretto e quotidiano contatto con il mondo della illegalità, se non addirittura del crimine, creando così una sorta di assuefazione alla "normalità dell'illecito". È sufficiente pensare ad alcuni noti quartieri della periferia più degradata ovvero del centro storico più antico di alcune città per verificare come in quelle zone i bambini crescano in un ambiente che non offre loro alcuna possibilità di vita alternativa. Le città strategiche delle principali associazioni criminali (Napoli, Reggio Calabria e Palermo) e il loro *hinterland* hanno una storia millenaria, sono ricche di straordinari tesori artistici, archeologici e naturalistici, ma vi sono zone in cui il tempo si è fermato e prevale il degrado. A Napoli, ad esempio, il contesto urbano presenta un inestricabile intreccio di quartieri ristrutturati o moderni, con quartieri vecchi di secoli, pieni di edifici fatiscenti, talvolta cadenti, in cui non è mai stato effettuato un serio intervento di ristrutturazione. In questi ultimi, nei "bassi" la vita è difficile e per i bambini la strada è l'unica maestra di vita. Vi sono quartieri della periferia di Reggio Calabria che sono vere e proprie impenetrabili *enclave* di potentissime cosche di 'ndrangheta. Analoga considerazione può essere fatta per alcuni quartieri del centro storico e della periferia di Palermo. Sarebbero pertanto necessari interventi diretti a migliorare la qualità della vita delle famiglie più disagiate e contestualmente ad allontanare anche fisicamente i minori dal mondo dell'illegalità. Nel contempo, sarebbe necessaria la creazione di

centri di aggregazione sociale che promuovano gli interessi e lo sviluppo dei minori verso attività culturali, sportive, musicali, artistiche o artigianali, in modo da promuovere ed evidenziare le potenzialità dei giovani e di consentire loro di concorrere "al progresso materiale o spirituale della società".

Se pur più esplosiva nei grandi centri urbani la questione della criminalità minorile è un problema che interessa tutti i territori ove la criminalità organizzata controlla larghe porzioni del territorio ed è un problema di rilevanza nazionale. Lo Stato deve intervenire con tutti gli strumenti disponibili di fronte a una situazione sociale che investe un così elevato numero di giovani con drammatiche prospettive di vita e che implica gravissime conseguenze sulle possibilità di sviluppo del Sud ma non solo. Non più soltanto l'impegno quotidiano e il sacrificio delle forze di polizia, della magistratura e dell'esercito dispiegato sul territorio, che pure hanno conseguito e conseguono importanti e spesso decisivi risultati, ma anche una molteplicità di interventi e una *task force* adeguata di operatori sociali – in tal senso facendo anche ricorso all'intervento coordinato di organizzazioni di volontariato – in modo da evitare il periodico riproporsi di drammatiche emergenze. Non più soltanto le iniziative e le attività, pur numerose e meritevoli, dei privati, delle associazioni religiose o dei singoli, ma l'intervento diretto, costante e coordinato dello Stato e delle istituzioni tutte, affinché a tutti i minori siano offerte le medesime possibilità di sviluppo. Tutto questo comporta l'impegno di un numero notevole e adeguato di assistenti sociali preparati e comporta indubbiamente un onere, anche economico, importante per lo Stato, ma, ove si abbia riguardo agli enormi costi che l'illegalità comporta per la società, per lo sviluppo economico e per le vittime dei reati, tali oneri appaiono decisamente necessari e consentono di guardare a un futuro di gran lunga migliore per la crescita e l'evoluzione sociale. Le indicate linee di intervento possono apparire come un'irrealizzabile utopia, ma se l'obiettivo è quello di offrire a migliaia di giovani la possibilità di cambiare il proprio destino bisogna tentare e l'adozione anche soltanto di alcune delle iniziative delineate potrà costituire un efficace banco di prova della concreta utilità di nuove soluzioni. I territori assoggettati alla presenza mefitica della criminalità organizzata – 'ndrangheta, camorra, cosa nostra poco cambia – non devono essere considerati territori di frontiera, in cui il crimine è all'ordine del giorno, ma offrire un modello di recupero delle giovani generazioni, a cui anche altre difficili e analoghe realtà urbane potranno ispirarsi.

Se può individuarsi una linea programmatica che connette e collega i contributi raccolti dalla Commissione è quella che ruota intorno a due concetti: lo Stato deve "prendersi cura" dei suoi cittadini più fragili e fragili sono i minori dei quali la violenza, subita o inferta, ha sfregiato per sempre il tempo dell'innocenza. Allo stesso modo chi dallo Stato questo si attende ha, a sua volta, una responsabilità: "Quando noi diciamo loro che vale più la pena stare di qua che non di là, 'Fai

una scelta, provaci, ragionaci, guarda', loro ci chiedono: 'Tu che ci offri, dall'altro lato?' Noi non possiamo offrire lavoro, non possiamo offrire denaro, non possiamo offrire niente. Quello che possiamo offrire come adulti e come società, però, è una capacità di cura. (…) Le persone hanno bisogno di sentirsi prese in carico, hanno bisogno che di fronte ai loro bisogni, di fronte alle loro difficoltà ci sia qualcuno che offre di provare a condividerle, di provare a fare qualcosa insieme (...) Non è detto che riusciamo a risolverle, perché nessuno ha la bacchetta magica, ma stiamo dalla stessa parte. Noi stiamo provando, almeno, a offrire ai ragazzi la percezione che in questo momento, durante la carcerazione, lo Stato si prende carico di loro, si prende cura dei loro bisogni e sta in qualche maniera al loro fianco per cercare di trovare delle soluzioni per quanto possibile. Quella spaccatura che loro rimarcano ogni volta, soprattutto nei primi momenti in cui entrano in istituto – 'noi stiamo di qua e voi state di là, non voglio avere niente a che vedè', detto alla napoletana – deve riuscire in qualche maniera a colmarsi e a creare un'alleanza e una fiducia che possano con il tempo generare una nuova forma di appartenenza"[406].

[406] Seduta del IV Comitato del 18 marzo 2015, audizione di Gianluca Guida, direttore del carcere minorile di Nisida, resoconto stenografico n.1.

4.7 MAFIA E MASSONERIA

Il tema del rapporto tra mafia e massoneria si rinviene da tempo in una pluralità di fonti, provenienti da inchieste parlamentari (P2, IX legislatura; antimafia, XI legislatura) e atti processuali, e affiora in modo ricorrente nelle inchieste giudiziarie degli ultimi decenni, con una intensificazione nei tempi più recenti, sia in connessione con vicende criminali tipicamente mafiose, soprattutto in Sicilia e in Calabria, sia con vicende legate a fenomeni di condizionamento dell'azione dei pubblici poteri a sfondo di corruzione.

In tale prospettiva, la Commissione ha considerato come punto centrale della propria attività l'analisi del cambiamento delle mafie e del loro nuovo modo di agire prevalentemente attraverso modalità collusive e corruttive, meno violente ma inclusive di una pluralità di soggetti all'interno della gestione degli affari, attraverso accordi di cui si fa garante con il consenso e le relazioni di cui gode e a cui conferisce forza per il tramite della propria "riserva di capitale" violento.

Per questa ragione si è voluta approfondire la pericolosità del fenomeno che va ben oltre la mera ricerca degli elementi che qualificano la partecipazione all'associazione mafiosa, che compete alla magistratura, valutandolo su un piano diverso, fondato sull'interesse pubblico della materia in base al mandato della legge istitutiva del 19 luglio 2013, n.87, la quale stabilisce altresì che i compiti e i poteri di inchiesta sono attribuiti alla Commissione con riferimento a tutte le forme e ai raggruppamenti criminali, non solo cioè quelli che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale in senso tecnico, ma anche quelli "che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico e istituzionale" (articolo 1, comma 3).

Su tale base, dal punto di vista privilegiato del proprio osservatorio istituzionale, la Commissione si è, dunque, occupata, non della massoneria come fenomeno associativo in sé, ma della mafia e delle sue infiltrazioni nelle associazioni di tipo massonico, e ciò in linea con altre inchieste svolte, incentrate sull'aspetto relazionale delle mafie con tutti i soggetti del mondo politico, imprenditoriale e sociale.

Inoltre, con riferimento alla mafia, protagonista dell'investigazione parlamentare, l'inchiesta è stata delimitata da due diverse considerazioni.

La prima. Poiché, già da tempo immemorabile, la questione dell'infiltrazione della mafia nella massoneria ha costituito oggetto di procedimenti penali e di relazioni di precedenti commissioni parlamentari, non si è inteso inutilmente "scoprire" quanto già può ritenersi conosciuto e notorio alla collettività, bensì si è voluto comprendere, attualizzando quei rapporti, quali fossero i meccanismi che consentono o facilitano l'infiltrazione mafiosa nella massoneria e ciò, in ultima

analisi, per indicare i possibili rimedi, anche di natura legislativa, idonei a impedire, o quanto meno ad arginare, il fenomeno.

La seconda. Non potendo ragionevolmente svolgersi verifiche su tutte le mafie operanti sul territorio nazionale e, dunque, sulle relative associazioni massoniche con cui queste si rapportano, l'analisi delle infiltrazioni è stata delimitata alle associazioni mafiose operanti in Calabria e in Sicilia, regioni queste che, di recente, sono state interessate da diverse inchieste giudiziarie sull'argomento.

Con riguardo invece alla massoneria, che nell'inchiesta è stata il termine di riferimento della mafia, si è ritenuto di individuare, a campione, quattro *obbedienze* – il grande oriente d'Italia – palazzo Giustiniani (GOI), la gran loggia regolare d'Italia (GLRI), la gran loggia d'Italia degli antichi liberi accettati muratori (GLI) e la serenissima gran loggia d'Italia – ordine generale degli antichi liberi accettati muratori (SGLI o "Serenissima") – tramite le quali poter acquisire quelle necessarie basi informative sul funzionamento delle associazioni massoniche, utili per comprendere gli eventuali elementi di fragilità di queste ultime strumentalizzate dalla mafia.

L'esito della complessa indagine è stato compendiato nell'articolata relazione di questa Commissione, approvata all'unanimità il 21 dicembre 2017[407], alla cui lettura deve necessariamente rinviarsi, dove, innanzitutto, si è trattato dell'*iter* dell'inchiesta parlamentare non solo per illustrare le fonti probatorie su cui ci si è basati e le modalità della loro acquisizione, ma soprattutto per evidenziare come già lo stesso svolgimento dell'inchiesta testimoniasse, anche da solo considerato, l'esistenza di un serio problema inerente non alle logge massoniche deviate ma proprio a quelle ufficiali, tutelate quali forme di libere associazioni, dalla nostra Costituzione.

A parte il "caso Castelvetrano", città di origine del capomafia latitante Matteo Messina Denaro, da cui ha avuto origine l'inchiesta – per il quale si rinvia alla relazione citata –, si è rivelato estremamente significativo anche l'atteggiamento dei *gran maestri* che, lungi dall'apparire trasparente e collaborativo nel perseguimento dell'obbiettivo, che si riteneva dovesse essere comune, di impedire l'inquinamento mafioso di lecite e storiche associazioni private, si rivelava invece di netta chiusura e di diffidenza verso l'istituzione. Circostanza questa che ha dato origine alla necessità della Commissione di proseguire gli approfondimenti anche attraverso l'esercizio dei poteri d'inchiesta parlamentare, procedendo dunque all'audizione dei rappresentanti delle quattro *obbedienze* considerate nella forma della testimonianza e all'acquisizione degli elenchi degli iscritti – la cui consegna veniva più volte negata in maniera pretestuosa – attraverso gli strumenti della perquisizione e del sequestro.

[407] *Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* (Doc. XXIII, n. 33), relatrice: onorevole Bindi, approvata, all'unanimità, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 21 dicembre 2017.

L'insieme delle attività svolte, comprensive anche delle audizioni dei magistrati siciliani e calabresi, di ex appartenenti alla massoneria, di collaboratori di giustizia, nonché di un'attenta e complicata analisi del materiale sequestrato – che faceva rilevare, tra l'altro, la presenza mafiosa nelle logge sciolte, la presenza di condannati per mafia nelle quattro *obbedienze*, la presenza massonica in enti commissariati per mafia –, portava la Commissione a chiedersi se e come la "massoneria resiste alla mafia".

Invero, spostandosi dal campo delle occasionali *devianze*, del resto penalmente sanzionate, per spostarsi su quello della "normalità" dell'estrinsecarsi della massoneria, intesa, dunque, come una delle tante espressioni del legittimo associazionismo, ci si è domandati se essa si sia dotata di un sistema di "anticorpi" volto a salvaguardare la propria stessa sopravvivenza, oltre che il prestigio, e se abbia forgiato le proprie caratteristiche in modo da evitare che possano risolversi in elementi di agevolazione all'infiltrazione mafiosa.

L'inchiesta parlamentare ha, dunque, evidenziato gravi elementi di criticità e di incompatibilità, in seno all'ordinamento giuridico, tra talune forme associative – o, meglio, tra l'estrinsecarsi di talune forme associative – e lo Stato democratico.

Per quanto concerne la prospettiva di questa Commissione, è emerso che la mafia – o, comunque, le sue più pericolose espressioni rappresentate da cosa nostra siciliana e dalla *'*ndrangheta calabrese – da tempo immemorabile e costantemente fino ai nostri giorni, nutrono e coltivano un accentuato interesse nei confronti della massoneria. Ciò nonostante, dalla parte delle associazioni massoniche, si è registrata una sorta di *tolleranza* – frutto di un generalizzato negazionismo dell'infiltrazione mafiosa, magari volto a salvaguardare il prestigio internazionale dell'associazione massonica o le sue fondamentali regole di segretezza, e a sua volta, causa di carenze in termini di prevenzione – che, paradossalmente, si rivelano più preoccupanti dei dolosi contatti con la mafia.

Ed invero, l'ordinamento giuridico, che ben dispone di strumenti in grado di prevenire e di reprimere le "deviazioni" e i "patti" intercorsi con le mafie – e dunque la "duplice appartenenza e la convenienza" – non gode di altrettanti mezzi nel caso della "tolleranza", cioè in assenza di fatti penalmente rilevanti dal lato massonico e, pertanto, assiste inerme a un fenomeno che, benché necessariamente generato dall'incontro tra due entità, consapevole una e più o meno inconsapevole l'altra, può essere impedito solo per metà.

Tale pericolosa "tolleranza" si è realizzata, in primo luogo, laddove, nonostante il continuo allarme di inquirenti, giuristi, storici e organi di stampa, non sono state assunte dalla massoneria ufficiale determinazioni ferme e definitive volte a rendersi impermeabile rispetto agli interessi criminali.

Si è evidenziato, infatti, che nonostante la consapevolezza dei rischi, il sistema dei controlli massonici si è rivelato spesso inefficace, e ciò non tanto per la carenza di strumenti, come si è pure obiettato, ma soprattutto per la mancanza di volontà in tal senso. Quando le infiltrazioni malavitose sono state accertate a livello organizzativo, la scelta dello scioglimento delle logge non ha impedito, anzi ha favorito, il transito dei membri in altre articolazioni della medesima "obbedienza". Allo stesso modo, le accorate segnalazioni dei "fratelli" più avveduti si sono risolte nell'espulsione di costoro. Le sentenze penali di condanna per fatti di mafia, a loro volta, sono rimaste spesso ignorate dalle "obbedienze" massoniche che non hanno riconosciuto in esse la segnalazione di un pericolo.

Al contempo, come si è constatato in diverse occasioni, non sono state adottate posizioni di netta collaborazione massonica, rivelatrici di una convergenza di scopi, con le autorità impegnate nella repressione del fenomeno. Questa Commissione è diretta testimone di tale atteggiamento, verificato tanto nel corso delle "reticenti" audizioni, tanto nel rifiuto di consegna degli elenchi. Ma ne sono testimoni altresì i membri della loggia "Araba Fenice" che si dimisero per protestare contro l'espulsione di un "fratello" reo di avere collaborato con la DIGOS.

La "tolleranza" si riscontra altresì nell'ostinazione della massoneria a mantenere, nonostante quanto la storia italiana ci abbia insegnato, quelle caratteristiche strutturali e organizzative[408], del tutto similari a quelle della mafia, che, nella loro concreta attuazione, ben valicante ogni innocuo rituale, si pongono quali fonti di alimentazione per la creazione, in ambito massonico, di un *humus* particolarmente fertile per la coltivazione degli interessi mafiosi.

Tra queste, va segnalato soprattutto il dovere di segretezza, su cui è improntato l'associazionismo massonico, con tutti i suoi corollari dei vincoli gerarchici e di "fratellanza", della legge e della giustizia massoniche intese come ordinamento separato da quello dello Stato e prevalente rispetto a quest'ultimo.

Con grande evidenza è emerso un segreto interno, già di per sé inconcepibile in uno Stato democratico, a cui fa eco, soprattutto, quello esterno, anche verso le pubbliche autorità.

Nemmeno con il provvedimento di sequestro, per citare solo uno dei tanti esempi riportati, è stato possibile venire in possesso degli elenchi effettivi degli iscritti perché presso le sedi ufficiali forse neanche ci sono e, comunque, quelli che ci sono non consentono di conoscere un'alta percentuale di iscritti rimasti occulti grazie a generalità incomplete, inesistenti o nemmeno riportate.

Oltre alla segretezza degli elenchi, che riguarda la non conoscibilità di un'alta percentuale di nominativi di massoni, in talune "obbedienze", se ne è riscontrata un'altra forma più ampia che

[408] Negli ultimi decenni, dalle costituzioni massoniche e dai tipi di giuramento massonico, seppure modernizzati si evince: un rapporto di subordinazione gerarchica del massone di grado inferiore rispetto a quello di grado superiore con obbligo di rispettarne le direttive; un vincolo di solidarietà tra massoni anche all'esterno dell'associazione massonica; un obbligo di segretezza in ordine a determinati rapporti e prassi; il rifiuto della "giustizia profana", ossia di quella di Stato, a favore della giustizia massonica riguardo a liti fra massoni.

coinvolge, cioè, gli iscritti *tout court* sebbene annotati nelle liste in modo palese e che impedisce anche alla pubblica autorità, specie nel settore del pubblico impiego, la conoscenza degli aderenti a talune massonerie.

Una serie di accertamenti ha evidenziato, altresì, un generalizzato dovere di segretezza che riguarda, parallelamente, anche gli accadimenti interni alla massoneria e ciò anche quando essi assumano pubblico interesse. Il dovere di tacere vale probabilmente anche nei confronti delle stesse istituzioni, come plasticamente avvenuto proprio di fronte a questa Commissione parlamentare antimafia allorché veniva domandato a Stefano Bisi, e cioè al gran maestro di una delle "obbedienze" di maggior rilievo numerico tra quelle operanti in Italia, di illustrare le ragioni dello scioglimento della citata loggia calabrese "Rocco Verduci" di Gerace.

Il vincolo di solidarietà tra fratelli, a sua volta, consente, perfino, come visto in uno dei casi di estrema gravità affrontati nella relazione, il dialogo tra esponenti mafiosi e chi amministra la giustizia; dialogo che non solo legittima richieste di intervento per mutare il corso dei processi, ma impone il silenzio di chi quelle richieste riceve.

La prevalenza dell'ordinamento massonico, ancora, impedisce allo Stato anche la conoscenza dei reati consumati nonché il controllo dell'applicazione delle proprie leggi sui dipendenti pubblici; consente lo spregio delle regole e dei doveri civici da parte dei massoni con l'assoluzione preventiva del cerimoniere il quale garantisce che l'osservanza delle norme interne include automaticamente quella delle altre; toglie la parola agli assessori comunali, seppure impegnati nelle terre martoriate dalla mafia, per farne muti servitori della massoneria.

I vincoli di "obbedienza" gerarchica, di converso, inducono al silenzio anche sulle infiltrazioni della mafia perché altrimenti, come è accaduto, si offende implicitamente la dirigenza massonica, che tutto vede e tutto fa, di non aver visto e di non aver fatto nulla.

In sostanza, quando la "segretezza" massonica, con i suoi corollari, finisce per sconfinare dai rituali esoterici, per atteggiarsi a ostacolo alla conoscenza da parte dello stesso Stato, non solo si mina, in un sistema democratico, il pilastro della trasparenza intesa come anticamera del controllo sociale, ma si crea un *humus* particolarmente fertile all'infiltrazione mafiosa. Se la realizzazione, o il tentativo di realizzazione, dei programmi criminosi, infatti, avviene in un contesto riservato, chiuso a ogni interferenza statale, ciò non può che agevolare i disegni mafiosi che rimangono fisiologicamente sottotraccia e, per di più, ammantati dai valori massonici e tutelati dalla *privacy* riconosciuta alle associazioni di diritto privato.

È proprio il segreto, con tutte le sue appendici, che consente, peraltro "fisiologicamente", l'incontro tra le due formazioni, una illecita e l'altra lecita, al di fuori di qualunque controllo esterno e, per di più, con la parvenza della liceità – ricavabile dalla collocazione della massoneria tra le

associazioni previste dall'articolo 36 del codice civile, tutelate, dunque, dall'articolo 18 della Costituzione), così dando luogo a una "zona grigia" della quale ben poco è dato sapere.

Ma vi è di più. Se, da un lato, i singoli massoni sono menomati nella libertà di esternare la "zona grigia", dall'altro lato, viene a crearsi, l'asservimento, anche rispetto a fini "non massonici" o addirittura mafiosi, pure da parte di coloro che, essendo chiamati a svolgere funzioni al servizio dello Stato, devono improntare le loro condotte all'assoluta trasparenza e all'incondizionata lealtà verso le istituzioni.

La questione fin qui sintetizzata ha imposto, pertanto, una seria riflessione, non tanto sugli aspetti macroscopicamente patologici del connubio mafia-massoneria che, comunque, trovano una certa risposta nel sistema ordinamentale, ma su quegli altri aspetti di "normalità" che, proprio da tali, generano e alimentano quel connubio.

Infatti, dal punto di vista penale, esistono una serie di norme che consentono di perseguire sia la miriade di possibili organizzazioni con fine illecito, quali, per ciò che qui rileva, le associazioni mafiose, punite dall'articolo 416-*bis* del codice penale, e quelle segrete, punite dall'articolo 2 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, sia, di converso, le svariate condotte del singolo che instaura con esse, quale *extraneus*, rapporti di cointeressenza o di fiancheggiamento.

Non si rinviene, invece, un sistema volto a regolare quei diversi fenomeni in cui l'interesse criminale è rivolto a entità associative del tutto lecite le quali, lungi dal percepirsi e dichiararsi vittime, consentono o facilitano, anche soltanto inconsapevolmente, la propria strumentalizzazione.

Si è di fronte, dunque, a un cortocircuito: da un lato, l'infiltrazione mafiosa poiché inglobata e tollerata da legittime associazioni, occulta le sue caratteristiche di condotta antisociale; dall'altro lato, tali legittime associazioni che l'infiltrazione permettono, non sono sanzionabili.

Non può dimenticarsi, al riguardo, che, dall'entrata in vigore della Costituzione, è sostanzialmente mancato un dibattito culturale, tanto sotto il profilo storico-politico che sotto quello tecnico-giuridico, sia riguardo al divieto costituzionale, previsto nell'articolo 18, delle associazioni segrete, sia, più in particolare, riguardo all'associazionismo massonico italiano degli ultimi decenni. Né tale dibattito può essere colto in quello scaturito dallo scandalo della cosiddetta loggia "propaganda 2" che diede luogo alla promulgazione della legge 25 gennaio 1982, n.17, poiché si riferiva all'aspetto macroscopico della devianza massonica, rientrante nelle competenze dell'autorità giudiziaria, e non anche al funzionamento del "sistema". L'insigne giurista Massimo Severo Giannini parlò pertanto di particolare "esiguità degli studi".

È pertanto accaduto che l'articolo 18 della Costituzione non è mai stato attuato nella parte in cui prevede il divieto di associazioni segrete (comma 2), posto che la legge 25 gennaio 1982, n.17 ha previsto la sanzione penale e quella amministrativa di scioglimento soltanto per quelle entità che,

non solo siano improntate al carattere della segretezza, ma siano connotate da un ulteriore requisito, non previsto dalla Carta costituzionale: lo svolgimento di attività diretta a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche.

In sostanza, mentre l'articolo 18 della Costituzione proibisce, nel secondo comma, le associazioni segrete in quanto tali, al contrario la legge n. 17 del 1982 somma tale requisito a quello stabilito, in maniera del tutto indipendente, nel primo comma del medesimo articolo18 (che vieta le associazioni che perseguano fini vietati ai singoli dalla legge penale).

Anzi, la legge n. 17 del 1982, accorpando i due diversi elementi, cioè il modo di essere dell'associazione e il suo fine illecito, ha di fatto aumentato il coefficiente di segretezza delle logge ufficiali che, proprio perché perseguono finalità lecite e, dunque, esulano dal divieto legislativo, hanno potuto mantenere, in concreto, le barriere invalicabili alla conoscenza esterna e interna.

Nemmeno è stata risolta, negli anni, la questione della "doppia appartenenza" e delle associazioni "vincolanti". Il tema, sebbene attinente ai nostri valori fondamentali, non appare compiutamente affrontato dal sistema vigente; sistema che, per tale aspetto, si presenta come l'ulteriore riprova dell'assenza di una precisa volontà di regolare la materia. La disciplina vigente invero lascia aperto l'interrogativo su come sia stato possibile che la realizzazione dei principi espressi dalla Costituzione sia stata rimessa, finora, a sporadiche e generiche norme di legge o, addirittura, a mere circolari o codici deontologici. Eppure, non può ignorarsi che la stessa Costituzione, proprio per garantire che determinati dipendenti pubblici, incaricati di funzioni basilari per l'ordinamento democratico, svolgano i loro compiti in modo imparziale e con il fine di perseguire l'interesse generale, consente che, con legge, possano essere stabilite "per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti consolari all'estero" limitazioni al diritto d'iscriversi perfino ai partiti politici, il cui ruolo costituzionale è peraltro indiscusso[409].

Infine, non può nemmeno dimenticarsi che la storia di questo Paese, unica nel panorama europeo, è stata costellata dalla prevaricazione della mafia, soprattutto nel Sud ma con sempre crescenti fenomeni di espansione, che ha rappresentato, dunque, una delle emergenze più importanti con cui ci si è dovuti confrontare e con cui, tuttora, ci si confronta. L'Italia, colpita dalle stragi di mafia e dalle migliaia di morti, compresi innumerevoli servitori delle istituzioni, è riuscita a dotarsi di una legislazione sempre più specializzata e attenta che potesse contrastare un così devastante fenomeno; una legislazione all'avanguardia, poi mutuata da altri Paesi, che ha permesso, insieme all'impegno della magistratura e delle forze dell'ordine, di costringere la mafia sanguinaria a

[409] Tale limite è riportato anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: all'articolo 11, comma 2, si prevede che l'esercizio del diritto di riunione e di associazione può essere sottoposto a legittime restrizioni in relazione ai membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

operare in contesti di "sommersione" in cui viene privilegiato il metodo collusivo-corruttivo rispetto alle tradizionali condotte improntate a forme eclatanti di violenza[410]. Va considerato anche, al riguardo, come altro segno di allarme e di urgenza, l'elevato numero, in continuo aumento, degli iscritti alle logge massoniche calabresi e siciliane. Il dato è certamente giustificabile con il fatto che centinaia di persone, specie nel Sud, possano cercare, all'interno della massoneria, risposte alla crisi economica o, anche solo, a quella dei valori. Ma può altresì essere collegato, magari solo in parte, e soprattutto nelle zone ad alta densità mafiosa, al mutamento della strategia criminale della mafia che, ora, mira a sedersi nei tavoli degli accordi piuttosto che impugnare le armi per le strade.

In questo peculiare momento, dunque, se dovessero sfuggire al controllo istituzionale e normativo le "zone grigie" che anzi, proprio perché dissimulate dalla legalità, si trasformano in zone franche, si vanificherebbero gli enormi sforzi compiuti negli ultimi decenni.

La risoluzione della questione, finora rinviata o ignorata, dunque, non appare più procrastinabile.

Questa Commissione parlamentare antimafia, nella relazione citata, nella parte dedicata alle conclusioni e alle proposte – a cui si fa comunque rinvio – ha quindi individuato alcune possibili riforme per armonizzare la massoneria ufficiale con l'ordinamento giuridico e ha segnalato altri approfondimenti che ancora bisognerebbe compiere per comprendere del tutto il fenomeno, come quelli sull'infiltrazione mafiosa nella massoneria nelle restanti regioni d'Italia.

Tra i temi da affrontare prioritariamente sono quindi emersi quelli che auspicano una previsione di legge che chiarisca definitivamente, tipizzandone le caratteristiche fondamentali, che – ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della Costituzione – le associazioni sostanzialmente segrete, anche quando perseguano fini leciti, sono vietate in quanto tali, poiché pericolose per la realizzazione dei principi della democrazia. Questa finalità, che finalmente attuerebbe la volontà dei costituenti, ma rimasta ignorata anche dalla legge n. 17 del 1982, potrebbe essere adeguatamente soddisfatta anche attraverso il mero scioglimento dell'associazione mediante un provvedimento amministrativo prefettizio – sottoposto alla possibilità di impugnazione – e, solo in caso di persistenza, sotto qualsiasi forma, attraverso la sanzione penale.

Nello stesso contesto è altresì necessario che un'ulteriore norma chiarisca espressamente in cosa debbano consistere le situazioni di incompatibilità. Tenuto conto che il nostro ordinamento, se consente, all'articolo 98 della Costituzione, la possibilità di vietare a talune categorie di soggetti – i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti consolari all'estero – il diritto all'iscrizione ai partiti politici, che sono formazioni tutelate dalla stessa Costituzione, *a fortiori* può estendersi tale divieto ai medesimi soggetti con riguardo ad

[410] Cfr. relazioni annuali della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, degli ultimi anni.

associazioni che richiedano, per l'adesione, la prestazione di un giuramento o di una promessa con contenuto contrastante con i doveri di ufficio, ovvero impongano vincoli di subordinazione gerarchica in opposizione con il loro dovere di assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane.

Infine, un'ulteriore riflessione merita la legge n. 17 del 1982 che non ha offerto uno strumento adeguato per perseguire il delitto previsto nel suo articolo 2 nonostante si tratti di fattispecie associativa con rilevante disvalore sociale (volta a sanzionare associazioni segrete che, per di più, svolgono un'attività diretta a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche). Da un lato, infatti, la pena edittale prevista – fino a 5 anni per il caso di promotori dell'organizzazione criminale, e fino a due anni nei casi di partecipazione –, dà luogo sia a termini di prescrizione tali da non consentire indagini approfondite – che si rivelano invece di particolare complessità, anche per le difficoltà intrinseche nell'individuazione di un'associazione che è segreta per definizione –, sia a un sistema investigativo privo di strumenti fondamentali, come quello delle intercettazioni. Sarebbe pertanto opportuno modernizzare la legge n. 17 del 1982 trattando la fattispecie associativa in essa contemplata al pari di altre associazioni per delinquere previste nel nostro ordinamento e inserendola tra i reati di competenza delle procure distrettuali.

Appare pertanto auspicabile che, nella prossima legislatura, il Parlamento valuti, quanto prima, la possibilità di giungere alle opportune modifiche alla legislazione vigente, e svolga una contestuale riflessione su come proseguire il lavoro di inchiesta della XVII legislatura.

4.8 MAFIE E POLITICA LOCALE

4.8.1 Candidature

La legge istitutiva ha previsto che, tra i suoi compiti, la Commissione avesse quello di indagare sul "rapporto tra mafia e politica, con riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive" (articolo 1, comma 1, lett. f), e quello di svolgere "il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia" (articolo 1, comma 1, lett. n).

Nel corso dei lavori, la declinazione dell'argomento ha trovato un punto centrale nella formazione delle liste elettorali, allorquando la Commissione, esercitando un ruolo fortemente propositivo su un tema decisivo quale quello delle candidature, ha ritenuto, nella propria autonomia, di proporre ai partiti e alle formazioni politiche l'adesione a "codici di autoregolamentazione" volti a far sì che dalla formazione delle liste elettorali fossero esclusi soggetti imputati o condannati, anche in via non definitiva, per gravi reati.

Tale iniziativa ha dei precedenti nell'attività di altre legislature. Nel 1991 la Commissione inviò alle Camere una *Relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative, comprendente il testo predisposto per il suddetto codice* (X legislatura, Doc. XXIII, n. 30); successivamente, nel 2007 la Commissione approvò una *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative* (XV legislatura, Doc. XXIII, n. 1); nel 2010 una *Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali* (XVI legislatura, Doc. XXIII, n. 1).

In questa legislatura, la Commissione ha approvato, nella seduta del 23 settembre 2014, una *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* (XVII legislatura, Doc. XXIII, n. 3).

Tale relazione è stata anche discussa, a differenza delle precedenti, dalle Assemblee del Senato e della Camera dei deputati nelle sedute, rispettivamente, del 29 ottobre 2014 e del 27 aprile 2015.

Essa contiene una proposta di autoregolamentazione rivolta ai partiti politici, alle formazioni politiche, ai movimenti e alle liste civiche affinché si impegnino – in occasione di qualunque competizione elettorale – a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso

il collegamento ad altre liste, candidati che non rispondano alle condizioni previste dalla citata proposta di autoregolamentazione, in quanto imputati o condannati, anche non definitivamente, per un ampio catalogo di fattispecie penali.

Sul piano giuridico, tali condizioni hanno ricevuto un diretto riconoscimento legislativo nelle previsioni delle leggi 4 agosto 2008, n. 132, e 19 luglio 2013, n. 87, istitutive della Commissione antimafia nella XVI e nella XVII legislatura, che prescrivono ai componenti della Commissione l'onere di dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nella proposta di autoregolamentazione in precedenza approvata, anche quando sopravvenga successivamente alla nomina (articolo 2, comma 1, della legge n. 132 del 2008 e articolo 2, comma 1, della legge n. 87 del 2013).

Inoltre, sulla materia dell'accesso alle cariche elettive è intervenuta la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", in base alla quale il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 contenente il "Testo Unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190", ha stabilito le coordinate fondamentali in tema di limitazioni alla capacità elettorale e rappresenta attualmente il caposaldo della legislazione vigente in materia di requisiti minimi di onorabilità di chi è chiamato a ricoprire cariche elettive.

La Commissione ha pertanto 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 citato "codice di autoregolamentazione", indirizzato ai partiti e ai movimenti politici, per la presentazione delle candidature alle elezioni, dal contenuto più restrittivo sia rispetto a quanto previsto dalle vigenti norme di legge e sia rispetto ad analoghi documenti del passato.

Si è infatti ritenuto che occorra un'assunzione di responsabilità maggiore da parte dei partiti e movimenti politici nei confronti della collettività in merito ai criteri politici di selezione dei candidati alle assemblee rappresentative, ben superiore rispetto alle condizioni individuali rilevanti sul piano giuridico ai fini dell'elettorato passivo.

L'iniziativa è stata adottata anche a seguito delle risultanze degli approfondimenti, svolti su tutto il territorio nazionale, in merito alle forme di infiltrazione e condizionamento degli enti locali. Come riferito in altro paragrafo della relazione, l'*escalation* numerica e qualitativa degli enti sottoposti ad accesso sciolti per mafia impone una riflessione sulla tenuta democratica del principio

di rappresentanza in determinati territori, oggetto anche dell'appello fatto dal Ministro dell'interno a Milano a novembre 2017 in occasione degli Stati generali della lotta alle mafie, convocati dal Ministro della giustizia per un "patto tra le forze politiche contro il voto mafioso".

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 la disamina delle candidature alle elezioni regionali del 2015, e 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 (articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) o in base ad altre gravi situazioni indicative di rischio.

La finalità della verifica, in particolare allorquando si è riusciti a darne conto prima dello svolgimento delle operazioni di voto, è stata ispirata a una logica di trasparenza e di informazione ai fini del consapevole esercizio del diritto di scelta dell'elettore[411].

L'inchiesta si è articolata in più fasi[412] e, oltre ad aver arricchito e aggiornato il patrimonio informativo della Commissione sulla tenuta delle istituzioni locali dai condizionamenti mafiosi ha

[411] Al riguardo, il tribunale di Roma ha statuito, in occasione dell'archiviazione del procedimento giudiziario aperto in occasione di denunce presentate da taluni soggetti che risultavano ricadere nelle condizioni previste dal "codice di autoregolamentazione", che "rendere pubbliche informazioni riguardanti la pendenza di procedimenti penali che, sulla base del codice di autoregolamentazione, osterebbero alla candidatura non integra una forma di inganno o di coartazione della volontà degli elettori, ponendo al contrario questi ultimi in una posizione di maggiore consapevolezza e di informata valutazione"; cfr. Doc. 837.1 e 1424.1.

[412] Seduta del 23 settembre 2014, esame e votazione della proposta di relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali; seduta del 10 giugno 2015, comunicazioni della presidente; seduta del 20 aprile 2016, comunicazioni della presidente; seduta del 27 aprile 2016, esame della proposta di relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative; seduta del 17 maggio 2016, audizione del prefetto di Catanzaro, Luisa Latella; audizione del prefetto di Imperia, Silvana Tizzano; seduta del 25 maggio 2016, audizione della presidente della commissione elettorale circondariale di Roma, prefetto Clara Vaccaro; audizione del prefetto di Caserta, Arturo De Felice. seduta del 31 maggio 2016, asame della proposta di relazione sulla situazione dei comuni, sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso o sottoposti ad accesso ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di San Sostene (CZ), Joppolo (VV), Badolato (CZ), Sant'Oreste (RM), Platì (RC), Ricadi (VV), Diano Marina (IM), Villa di Briano (CE), Morlupo (RM), Scalea (CS), Finale Emilia (MO), Battipaglia (SA) e Roma Capitale, in vista delle elezioni del 5 giugno 2016; seduta del 22 giugno 2016, audizione del prefetto Anna Palombi, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Platì; audizione del viceprefetto Luca Rotondi, già commissario prefettizio per la provvisoria gestione del comune di Platì; audizione del sindaco di Platì, Rosario Sergi; seduta del 28 giugno 2016, audizione del viceprefetto Antonia Maria Grazia Surace, già coordinatrice della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Ricadi; seduta del 5 luglio 2016, audizione del sindaco di Ricadi, Giulia Russo; seduta del 6 luglio 2016, audizione del prefetto Umberto Campini, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Badolato (CZ); seduta del 13 luglio 2016, audizione del vice prefetto Salvatore Caccamo, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Scalea (CS); audizione del sindaco di Scalea (CS), Gennaro Licursi; seduta del 26 luglio 2016, audizione del sindaco di Badolato (CZ), Gerardo Mannello; seduta del 27 luglio 2016, audizione del vice prefetto Gerlando Iorio, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Battipaglia (SA); audizione del sindaco di Battipaglia (SA), Cecilia Francese. seduta del 31 maggio 2017, audizione del prefetto di Trapani, Giuseppe Priolo; audizione del prefetto di Reggio Calabria, Michele Di Bari; audizione del prefetto di Napoli, Carmela Pagano; seduta del 8 giugno 2017, comunicazioni della presidente; seduta del 13 giugno 2017, audizione del Ministro dell'interno, Marco Minniti. seduta del 26 luglio 2017, audizione della sindaca di Arzano; (NA), Fiorella Esposito; audizione del sindaco di Monte Sant'Angelo (FG), Pierpaolo D'Arienzo; audizione del sindaco di Bagnara

fornito utili elementi di riflessione per l'elaborazione di articolate proposte che mirano al rafforzamento della legalità, al ruolo di partiti e movimenti politici nel rafforzamento dei meccanismi di selezione delle classi dirigenti e della trasparenza delle consultazioni elettorali[413].

Queste proposte sono state esposte in via generale nella *Relazione sulla trasparenza delle candidature* (Doc. XXIII, n. 13), approvata il 27 aprile 2016 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:

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, è 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

---

Calabra (RC), Gregorio Giuseppe Frosina; audizione del sindaco di Bovalino (RC), Vincenzo Maesano; audizione del sindaco di Giardinello (PA), Antonino De Luca; seduta del 11 ottobre 2017,audizione del prefetto di Vibo Valentia, Guido Nicolò Longo. audizione della presidente della Commissione elettorale circondariale di Roma, Enza Caporale. Missione a Palermo del 13 ottobre 2017, audizione del presidente della corte d'appello di Palermo e presidente dell'ufficio regionale elettorale, dottor Matteo Frasca, del presidente di sezione ufficio centrale regionale della corte d'appello di Palermo, dottor Fabio Marino, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Palermo, dottor Cesare Vincenti, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Agrigento, Alfonso Pinto, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Caltanissetta, dottor David Salvucci, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Catania, dottor Nunzio Trovato, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale tribunale di Messina, dottoressa Caterina Mangano, del presidente di sezione ufficio centrale, circoscrizionale tribunale di Ragusa, dottoressa Claudia Maria Angela Catalano; audizione del prefetto di Palermo, dottoressa Antonella De Miro, del prefetto di Agrigento, dottor Nicola Diomede, del prefetto di Caltanissetta, dottoressa Maria Teresa Cucinotta, del prefetto di Catania, dottoressa Silvana Riccio, del prefetto di Enna, dottoressa Maria Rita Leonardi, del prefetto di Messina, dottoressa Francesca Ferrandino, del prefetto di Ragusa, Maria Carmela Librizzi, del prefetto di Siracusa, dottor Giuseppe Castaldo, del prefetto di Trapani, dottor Darco Pellos, seduta del 29 novembre 2017, Comunicazioni della presidente sulle risultanze ella verifica delle candidature per le elezioni siciliane e le elezioni nei comuni che tornavano al voto dopo lo scioglimento per mafia svoltesi il 5 novembre 2017.

[413] Le verifiche svolte hanno riguardato nel complesso 10.172 candidati distribuiti in 344 liste elettorali in occasione delle seguenti tornate elettorali: elezioni regionali del 31 maggio 2015 in Campania, Liguria, Puglia, Marche, Toscana, Umbria e Veneto; elezioni amministrative del 5 giugno 2016, rinnovo dei consigli comunali di Badolato (CZ), Battipaglia (SA), Diano Marina (IM), Finale Emilia (MO), Joppolo (VV), Morlupo (RM), Platì (RC), Ricadi (VV), Roma Capitale, rinnovo del consiglio comunale e VI Municipio (esteso ai candidati presidenti di tutti i municipi), San Luca (RC), San Sostene (CZ), Sant'Oreste (RM), Scalea (CS), Trentola Ducenta (CE), Villa di Briano (CE); elezioni amministrative dell'11 giugno 2017, in particolare, rinnovo dei consigli comunali di Arzano (NA), Bagnara Calabra (RC), Bovalino (RC), Campo Calabro (RC), Castelnuovo di Porto (RM), Cirò (KR, Giardinello (PA), Monte Sant'Angelo (FG) , Torre Annunziata (NA), Castelvetrano (TP); elezioni regionali siciliane del 5 novembre 2017; elezioni circoscrizionali del 5 novembre 2017, X Municipio Roma Capitale (Ostia); elezioni regionali siciliane e amministrative del 5 novembre 2017, in particolare, rinnovo dei consigli comunali di Nardodipace (VV) e Mazzarrà di Sant'Andrea (ME).

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, può 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, e sono esempi tratti dalla realtà osservata in questi anni – a meno di due anni di reclusione, non è tecnicamente incandidabile. Pur corretta dal punto di vista della disciplina vigente, che deve essere coerente con la previsione dell'articolo 48 della Costituzione ("Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge"). Esso, in altri termini, prevede che l'elettorato attivo e passivo può essere limitato solo in forza di condanna definitiva e questo presidio giuridico deve essere ampliato 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 ad aver dichiarato il falso in sede di attestazione dei requisiti ovvero di comunicazione delle proprie pendenze. In tal caso, inoltre, va prevista una causa di incandidabilità per le successive tornate elettorali. 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 e elettorale.
5. prosecuzione nella riforma del casellario giudiziale nazionale, anche attraverso il rapido esercizio della delega già pendente, e in scadenza il 3 agosto 2018, 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, nei termini indicati nel paragrafo a seguire, 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.

Per la ricostruzione in dettaglio delle criticità emerse e delle verifiche sulla situazione degli enti e dei comuni oggetto delle indagini della Commissione, si rinvia pertanto all'illustrazione delle relative risultanze ovvero dell'approvazione delle citate relazioni, effettuate in occasione delle sedute del 29 maggio 2015, del 27 aprile 2016, del 31 maggio 2016 e del 29 novembre 2017.

4.8.2 Scioglimento dei comuni

Premessa

La Commissione ha dedicato uno specifico filone di inchiesta al tema dello scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni della criminalità organizzata[414]. Tale fenomeno ha assunto anche in questa legislatura un andamento molto preoccupante, a conferma del fortissimo interesse da parte dei gruppi criminali per le risorse gestite dagli enti locali e di una strategia volta a condizionare dall'interno le singole amministrazioni, a partire da quelle dei comuni di più limiate dimensioni, al fine di indirizzarne le decisioni di spesa.

Tale materia, oggetto dei compiti previsti dall'articolo 1, commi f) e n) della legge istitutiva, è stata pertanto oggetto di una pluralità di iniziative nei diversi ambiti dell'attività della Commissione.

A tale proposito, si segnala che è stato periodicamente ascoltato in sede plenaria il Ministro dell'interno in carica in ciascuno dei Governi avvicendatisi nel corso della XVII legislatura; in occasione di ogni tornata elettorale amministrativa svolta nel corso della legislatura è stato effettuato un *focus* sulla situazione dei comuni che tornavano al voto dopo lo scioglimento e il periodo di gestione commissariale straordinaria ovvero dopo essere stati sottoposti ad accesso ispettivo ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), in cui sono stati ascoltati anche i sindaci neoeletti in relazione alla disamina delle criticità emerse in sede di accesso e scioglimento e agli impegni da assumere a livello politico da parte delle nuove amministrazioni; in tutte le missioni territoriali il tema è stato infine approfondito nelle sue manifestazioni locali attraverso le audizioni dei prefetti e dei responsabili provinciali delle forze di polizia; è stato inoltre istituito un apposito comitato di lavoro ai sensi dell'articolo 3 della legge istitutiva.

Inquadramento del fenomeno

Dal 1991 ad oggi[415] si registrano ben 298 scioglimenti (292 nei confronti di amministrazioni comunali e 6 di aziende sanitarie e ospedaliere) nei confronti di 230 enti (al netto delle "recidive").

[414] Sul tema, nella sua dimensione generale, cfr.: missione a Milano del 16 dicembre 2013, audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano, (Governo Letta - v. allegato al resoconto stenografico della seduta del 19 dicembre 2013); seduta del 14 ottobre 2014, audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffele Cantone; sedute del 15 e del 22 marzo 2016, audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano (Governo Renzi); seduta del 13 giugno 2017, audizione del Ministro dell'interno, Marco Minniti (Governo Gentiloni); seduta del 14 novembre 2017, audizione del presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno; seduta del 6 dicembre 2017, audizione del Presidente del Consiglio dei ministri, Paolo Gentiloni Silveri.

[415] Dati aggiornati alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 19 gennaio 2018 e del 9 febbraio 2018, relative agli scioglimenti di Cirò Marina (KR) e San Gennario Vesuviano (NA)

Sono numerosi i casi di comuni sciolti due volte (è accaduto in 41 occasioni)[416] o addirittura tre volte (si è verificato in 14 casi)[417]. Dal 2010 sono 35 i procedimenti ispettivi avviati dal Ministero dell'Interno e conclusi con la chiusura del procedimento. Si tratta per lo più di comuni di piccole e medie dimensioni. Però in un sedici casi, soprattutto negli ultimi anni, lo scioglimento ha coinvolto città con più di 50 mila abitanti come, ad esempio, Giugliano in Campania, Battipaglia, Marano di Napoli, Scafati: gli ultimi due casi sono Lamezia Terme, che ha circa 70 mila abitanti e Ostia, X Municipio di Roma capitale, che ne ha oltre 200 mila; e nel 2013 è stata sciolta per la prima volta una città capoluogo di provincia (Reggio Calabria).

La stragrande maggioranza degli scioglimenti è avvenuta in Campania e Calabria (rispettivamente 35 per cento e 34 per cento), seguite da Sicilia (24 per cento) e poi dalla Puglia (in cui si registrano undici scioglimenti[418]); ancora limitati sono i casi di scioglimento nelle regioni del centro-nord (tre in Piemonte e Liguria, due nel Lazio, uno in Lombardia ed Emilia-Romagna), sebbene sia ormai pacifica la consapevolezza del radicamento delle organizzazioni criminali anche al di fuori dei confini tradizionali di insediamento delle organizzazioni mafiose.

Le province più colpite sono quelle di Reggio Calabria con 59 provvedimenti di scioglimento e Napoli con 55 provvedimenti di scioglimento. Colpisce infatti che in 25 anni circa, siano stati sciolti per mafia, almeno una volta e al netto delle "recidive" dei comuni sciolti più volte, 42 comuni [419] su 97 facenti parte della provincia di Reggio Calabria e 41 comuni[420] su 92 facenti

[416] I 41 comuni destinatari di provvedimenti di scioglimento *ex* articolo 143 TUEL per due volte sono i seguenti: Afragola (NA)*; Africo (RC)*; Altavilla Milicia (PA); Arzano (NA); Bagheria (PA); Boscoreale (NA); Bova Marina (RC); Briatico (VV); Caccamo (PA); Campobello di Mazara (TP); Casandrino (NA); Castel Volturno (CE); Cerda (PA); Cirò (KR)*; Crispano (NA); Isola di Capo Rizzuto (KR); Lusciano (CE); Marina di Gioiosa Jonica (RC); Mascali (CT); Nardodipace (VV); Niscemi (CL); Nola (NA)*; Pagani (SA); Pago del Vallo di Lauro (AV); Platì (RC); Poggiomarino (NA); Quarto (NA); Quindici (AV); Riesi (CL); Rizziconi (RC); Rosarno (RC); S. Giovanni La Punta (CT); S. Giuseppe Vesuviano (NA)*; S. Luca (RC); S. Maria la Fossa (CE); S. Paolo Bel Sito (NA); Scafati (SA); Scicli (RG)*; Seminara (RC); Taurianova (RC); Villa di Briano (CE); Villabate (PA). Per i comuni contrassegnati da asterisco (*), uno dei provvedimenti di scioglimento è stato successivamente annullato in sede di giustizia amministrativa.

[417] I 14 comuni destinatari di provvedimenti di scioglimento *ex* articolo 143 TUEL per tre volte sono i seguenti: Casal di Principe (CE); Casapesenna (CE); Gioia Tauro (RC); Grazzanise (CE); Lamezia Terme (CZ); Marano di Napoli (NA)*; Melito di Porto Salvo (RC); Misilmeri (PA); Nicotera (VV); Roccaforte del Greco (RC); S. Cipriano D'Aversa (CE)*; S. Ferdinando (RC), S. Gennaro Vesuviano (NA)*. Per i comuni contrassegnati da asterisco (*), uno dei provvedimenti di scioglimento è stato successivamente annullato in sede di giustizia amministrativa.

[418] Gallipoli (LE), Surbo (LE), Modugno (BA), Terlizzi (BA), Gioia del Colle (BA), Trani (BAT), Monopoli (BA), Cellino san Marco (BR), Monte S. Angelo (FG), Parabita (LE) e Valenzano (BA).

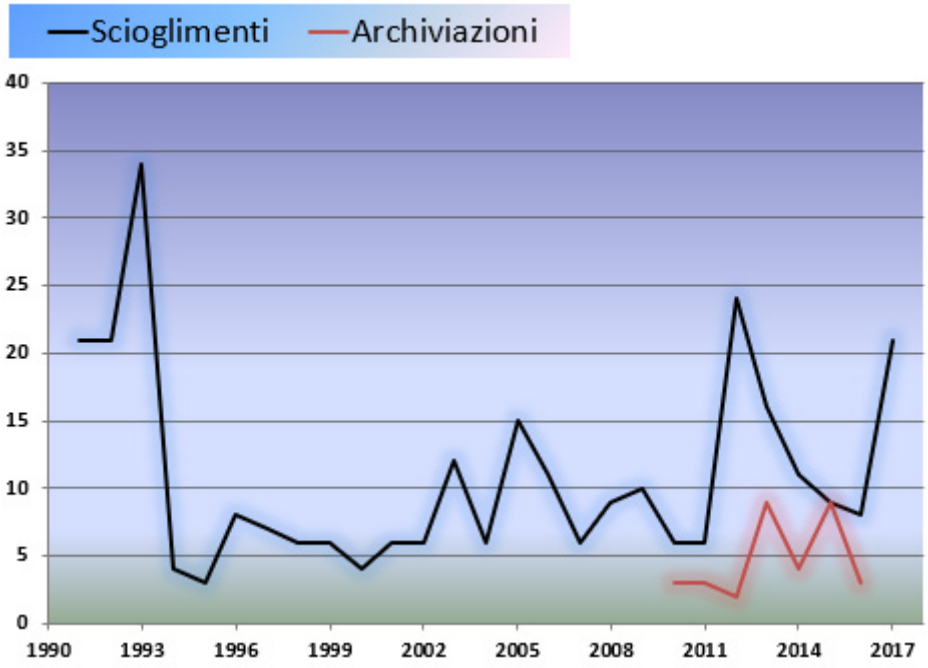
[419] Africo, Ardore, Bagaladi, Bagnara Calabra, Bova Marina, Bovalino, Brancaleone, Calanna, Camini, Canolo, Cardeto, Careri, Casignana, Condofuri, Cosoleto, Delianuova, Gioia Tauro, Laureana di Borrello, Marina di Gioiosa Ionica, Melito di Porto Salvo, Molochio, Monasterace, Montebello Jonico, Platì, Reggio Calabria, Rizziconi, Roccaforte del Greco, Roghudi, Rosarno, Samo, San Ferdinando, San Lorenzo, San Luca, San Procopio, Sant'Ilario dello Ionio, Santo Stefano in Aspromonte, Seminara, Siderno, Sinopoli, Stilo, Taurianova, Villa San Giovanni, oltre alle ASL 9 di Locri e 5 di Reggio Calabria.

[420] Acerra, Afragola, Arzano, Boscoreale, Brusciano, Casalnuovo di Napoli, Casamarciano, Casandrino, Casavatore, Casola di Napoli, Casoria, Castello di Cisterna, Crispano, Ercolano, Frattamaggiore, Giugliano in Campania, Gragnano, Liveri, Marano di Napoli, Melito di Napoli, Nola, Ottaviano, Pimonte, Poggiomarino, Pomigliano d'Arco, Pompei, Portici, Pozzuoli, Quarto, San Gennaro Vesuviano, San Giuseppe Vesuviano, San Paolo Bel Sito, Santa Maria La

parte della provincia di Napoli, pari in entrambi i casi a circa il 43% del totale dei comuni delle rispettive province.

L'evoluzione più recente.

Il grafico evidenzia l'andamento estremamente irregolare degli scioglimenti dal 1991 a oggi. Si registra un ricorso frequente a tale strumento nei primi anni di attuazione della nuova normativa (21 scioglimenti sia nel 1991 che nel 1992 e ben 34 nel 1993) mentre negli anni a seguire gli scioglimenti sono stati molto più limitati, se si fa eccezione per il periodo 2012-2013, nel corso del quale sono stati emanati complessivamente 40 decreti di scioglimento: tale andamento irregolare può essere attribuito solo in minima parte alle modifiche della normativa del 2009, che hanno reso più stringenti i requisiti dello scioglimento, esplicitando la necessità di "elementi concreti, univoci, e rilevanti".



In questa legislatura sono stati sciolti nel complesso 64 enti locali, dei quali ben 26 negli ultimi 16 mesi (e attualmente sono 29 le amministrazioni commissariate), segno inequivocabile della rilevanza attuale del fenomeno delle infiltrazioni nelle amministrazioni locali e della necessità di affrontare con estrema decisione tutte le problematiche a esso collegate.

Desta in particolare preoccupazione la situazione della Calabria, colpita in questa legislatura da ben 34 decreti di scioglimento.

Carità, Sant'Antimo, Sant'Antonio Abate, Terzigno, Torre Annunziata, Torre del Greco (poi annullato), Tufino (poi annullato), Villaricca, Volla.

L'attività della Commissione.

A partire dal caso dello scioglimento del comune di Reggio Calabria, la Commissione ha svolto sul tema un'importante opera di impulso e sostegno, anche attraverso plurime missioni[421], all'azione della commissione straordinaria, al fine di consentire il superamento dei forti ostacoli da essa affrontati, con particolare riguardo al significativo coinvolgimento di dirigenti, funzionari e dipendenti dell'amministrazione comunale e all'adozione di misure incisive nei confronti dell'apparato burocratico del comune.

Sia nella sede plenaria sia in quella del Comitato[422] sono state svolte numerose audizioni con sindaci, commissari di governo e prefetti per affrontare le problematiche relative ad alcuni enti oggetto di procedimenti ispettivi ai sensi dell'articolo 143 TUEL, in particolare il comune di Roma in relazione alla cosiddetta "mafia capitale", conseguenti all'inchiesta "Mondo di mezzo" della procura distrettuale di Roma. Attesa la rilevanza di una vicenda di infiltrazione criminale che coinvolgeva l'amministrazione della capitale del Paese, la Commissione vi ha dedicato un particolare lavoro, svolgendo un gran numero di sedute e di audizioni e acquisendo un'ampia mole di documentazione[423]. Tale lavoro ha accompagnato lo svolgimento di tutto l'*iter* amministrativo

[421] V. in particolare: missioni a Reggio Calabria del 9 e 10 dicembre 2013, del 28 e 29 aprile 2014 e del 9 agosto 2014; missione a Catanzaro del 23 febbraio 2015; missione a Reggio Calabria e Locri del 31 marzo e del 1° aprile 2016; missione a Reggio Calabria del 21 ottobre 2016.

[422] Il III Comitato *Infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali*, coordinato dal senatore Mario Giarrusso, ha svolto le seguenti audizioni: seduta del 30 ottobre 2014: audizione del prefetto Elisabetta Belgiorno, capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno; seduta del 18 dicembre 2014: audizione del prefetto Claudio Palomba, presidente del sindacato dei prefetti (SINPREF); seduta del 19 febbraio 2015: audizione del segretario nazionale unione nazionale segretari comunali e provinciali, Alfredo Ricciardi; seduta del 16 aprile 2015: audizione del coordinatore nazionale di Avviso pubblico, Pierpaolo Romani; seduta del 14 maggio 2015: audizione del prefetto Maria Rosaria Ingenito Gargano, segretario nazionale dell'UNADIR; seduta del 22 settembre 2015: audizione dei componenti della commissione di accesso presso il comune di Torre Annunziata, Raffaele Sirico (coordinatore), Antonio Bruno e Rossella Zingaro; seduta del 15 ottobre 2015: audizione del procuratore presso il tribunale di Torre Annunziata, Alessandro Pennasilico; seduta del 24 novembre 2016: audizione del già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Africo (RC), Franca Tancredi; seduta del 2 febbraio 2017: audizione del consigliere comunale di Siracusa, Simona Princiotta; seduta del 23 febbraio 2017: audizione del sindaco di Roccamena (PA), Tommaso Ciaccio; seduta del 20 luglio 2017: audizione del già dirigente presso l'ufficio del catasto di Reggio Emilia, Potito Scalzulli; seduta del 14 novembre 2017: audizioni del sindaco di Aversa (CE), Domenico De Cristofaro, e del sindaco di Castellammare di Stabia (NA), Antonio Pannullo.

[423] Seduta dell'11 dicembre 2014, audizione del prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro; sedute dell'11 dicembre 2014 e del 1° luglio 2015, audizioni del procuratore distrettuale di Roma, Giuseppe Pignatone; seduta del 17 dicembre 2014, audizione del sindaco di Roma, Ignazio Marino; seduta del 12 maggio 2015, audizione della presidente della commissione di accesso presso il comune di Roma, Marilisa Magno; seduta del 22 luglio 2015, comunicazioni della presidente in merito alle vicende note come "mafia capitale"; sedute del 5 agosto 2015 e del 26 gennaio 2016, audizioni del prefetto di Roma, Franco Gabrielli; seduta del 3 dicembre 2015, audizione del prefetto Marilisa Magno, già presidente della commissione di accesso presso Roma Capitale, della dottoressa Enza Caporale e del dottor Massimiliano Brandani, già componenti della medesima commissione; seduta del 9 febbraio 2016, audizione del presidente del Municipio VI di Roma Capitale, Marco Scipioni; seduta dl 17 febbraio 2016, audizione dell'onorevole Matteo Orfini e del professor Fabrizio Barca; seduta del 1° marzo 2016, audizione del commissario straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale, Francesco Paolo Tronca; seduta dell'8 marzo 2016, audizione del presidente della commissione di accesso presso il comune di Sacrofano (RM), Antonio Tedeschi, e seguito dell'audizione dell'onorevole Matteo Orfini; seduta del 9 marzo 2016, audizione dei componenti della commissione straordinaria incaricata della gestione del X municipio di Roma Capitale; seduta del 15 marzo 2016, audizione del presidente della regione Lazio, Nicola Zingaretti; sedute del 19 e 26 ottobre 2016, audizione del sindaco di Roma, Virginia Raggi;

previsto dall'articolo 143 del TUEL, e ha fatto emergere posizioni molto differenziate in ordine alla sussistenza o meno delle condizioni per lo scioglimento. La dialettica tra le forze politiche si è vivacemente appuntata su tale alternativa; viceversa, larga convergenza si è registrata sulla necessità di una "terza via", ovvero un modello più flessibile per la gestione di siffatte situazioni di crisi, di cui si dirà meglio più avanti.

Il metodo di lavoro seguito ha permesso di raccogliere anche le opinioni degli amministratori locali interessati, ovvero dei comuni già colpiti da decreto di scioglimento (come Africo, Platì, Ricadi, Badolato, Scalea, Battipaglia, Bovalino, Bagnara Calabra, Arzano, Quarto, Torre Annunziata[424]), affrontando contestualmente il tema della trasparenza delle liste e delle modalità di svolgimento delle campagne elettorali.

Nelle citate audizioni dei Ministri dell'interno e del Presidente del Consiglio di Stato[425], sono stati altresì approfonditi criteri seguiti nella redazione delle relazioni prefettizie ai fini di una più puntuale identificazione degli elementi raccolti in ordine all'accertamento dell'influenza esercitata dai gruppi criminali in ciascun contesto territoriale e all'evoluzione della giurisprudenza amministrativa al riguardo.

Proprio sulla base delle analisi svolte e del contributo fornito dai tanti soggetti auditi, la Commissione ritiene necessario formulare – sulla scia delle riflessioni già contenute in due

---

seduta del 1° febbraio 2017, audizione del presidente della commissione straordinaria incaricata della gestione del X municipio di Roma Capitale, Domenico Vulpiani.

[424] Su Africo (RC), cfr. missione a Locri del 1° aprile 2016, audizione dei membri della commissione straordinaria di Africo Franca Tancredi (presidente), Roberto Micucci e Vito Laino; III Comitato, seduta del 24 novembre 2016, audizione del viceprefetto Franca Tancredi, già presidente della commissione straordinaria del comune di Africo (RC).
Su Platì, cfr. seduta del 22 giugno 2016, audizione del prefetto Anna Palombi, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Platì; seduta del 22 giugno 2016, audizione del viceprefetto Luca Rotondi, già commissario prefettizio per la provvisoria gestione del comune di Platì; seduta del 22 giugno 2016, audizione del sindaco di Platì, Rosario Sergi.
Su Badolato: seduta del 6 luglio 2016, audizione del prefetto Umberto Campini, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Badolato (CZ); seduta del 26 luglio 2016, audizione del sindaco di Badolato (CZ), Gerardo Mannello.
Su Scalea: seduta del 13 luglio 2016, audizione del vice prefetto Salvatore Caccamo, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Scalea (CS); seduta del 13 luglio 2016, audizione del sindaco di Scalea (CS), Gennaro Licursi.
Su Battipaglia: seduta del 27 luglio 2016, audizione del vice prefetto Gerlando Iorio, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Battipaglia (SA); seduta del 27 luglio 2016, audizione del sindaco di Battipaglia (SA), Cecilia Francese.
Su Bovalino: missione a Reggio Calabria e Locri del 1° aprile 2016, audizione dei componenti della commissione straordinaria del comune di Bovalino, Alberto Gentile (presidente), Rosa Correale e Emiliano Consolo.
Su Arzano: seduta del 26 luglio 2016, audizione del sindaco di Arzano (NA), Fiorella Esposito.
Su Quarto: seduta del 19 gennaio 2016, audizione del sindaco di Quarto (NA), Rosa Capuozzo.
Su Torre Annunziata: III Comitato, seduta del 22 settembre 2015, audizione dei componenti della commissione di accesso presso il comune di Torre Annunziata, Raffaele Sirico (coordinatore), Antonio Bruno e Rossella Zingaro; La commissione d'accesso è stata nominata dal prefetto di Napoli e incaricata degli accertamenti disposti dal Ministro dell'interno con decreto del 14 marzo 2013 presso il comune di Torre Annunziata (NA).

[425] Seduta del 14 novembre 2017, audizione del presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno. Cfr. anche seduta del 22 gennaio 2014, audizione del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, Roberto Garofoli, in ordine alle le risultanze della commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta anche patrimoniale alla criminalità, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 7 giugno 2013.

precedenti relazioni (Doc. XXIII nn. 13 e 16) – alcune proposte volte ad adeguare la normativa vigente alle nuove e più complesse forme di manifestazione del fenomeno mafioso e garantire così una maggiore efficacia alle misure di ripristino della legalità nei territori interessati.

Le proposte della Commissione: la fase ascendente del procedimento.

La decisione in ordine all'esistenza di infiltrazioni della criminalità organizzata nelle amministrazioni locali si sviluppa attraverso un articolato procedimento, disciplinato dall'articolo 143 del TUEL, che trova avvio nella nomina, da parte del prefetto su delega del Ministro dell'interno, di una commissione per l'accesso ispettivo presso l'ente interessato. La commissione di indagine riferisce al prefetto, il quale – in base alle risultanze del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica a cui partecipa, tra gli altri, il procuratore distrettuale antimafia – predispone una relazione per il Ministro dell'interno, che poi sottopone al Consiglio dei ministri la decisione finale in ordine allo scioglimento, disposto con decreto del Presidente della Repubblica[426].

Tale procedura – che ha superato anche il vaglio di legittimità della Corte costituzionale, che si è pronunciata con le fondamentali sentenze 19 marzo 1993, n. 103, e 23 giugno 2014, n. 182, - appare nel complesso idonea a garantire un'accurata valutazione degli elementi "concreti, univoci e rilevanti" sui collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso degli amministratori locali e sulle forme concrete di condizionamento, che, pur in assenza di responsabilità penali, siano comunque tali da incidere negativamente sulla funzionalità degli organi elettivi. L'esistenza di tali elementi giustifica, ai sensi della legge vigente, l'adozione di una decisione così delicata ed estrema quale è quella che incide sul rapporto tra gli elettori e i rappresentanti eletti democraticamente: la misura dello scioglimento trova il suo fondamento proprio con la necessità di difendere la collettività dalle infiltrazioni mafiose all'interno delle istituzioni locali.

Tale procedura di verifica è di norma avviata a seguito di inchieste della magistratura; appare invece assolutamente necessario un più intenso utilizzo di questo istituto in tutti i casi in cui vi siano indizi o siano avanzati fondati rilievi su possibili condizionamenti della criminalità organizzata sulle amministrazioni locali, proprio al fine di esaltare la funzione di acquisizione conoscitiva a scopo di prevenzione propria della procedura di accesso. In quest'ottica sarebbe altresì utile estendere questa procedura di verifica alle società partecipate da regioni ed enti locali e ai consorzi pubblici anche a partecipazione privata.

[426] Art. 143, comma 4, TUEL: "Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere".

Parimenti, appare auspicabile un più intenso e incisivo ricorso, allorquando ne ricorrano i presupposti, alla misura di cui all'articolo 142 del TUEL in base al quale "con decreto del Ministro dell'interno il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico". Ciò è recentemente avvenuto in occasione della rimozione, su encomiabile iniziativa del prefetto di Lecce, della presidente del consiglio comunale di Squinzano, per la comprovata vicinanza a esponenti di un sodalizio di tipo mafioso[427].

Nel corso degli anni si è assistito a un progressivo affinamento, nelle relazioni che accompagnano il decreto del Presidente della Repubblica, dei criteri di verifica dei pericoli di infiltrazione mafiosa, grazie anche al fondamentale apporto fornito dai giudici amministrativi in sede di esame sui ricorsi presentati avverso i provvedimenti di scioglimento. Si tratta, in particolare, dei casi di amministratori che abbiano ricevuto l'appoggio delle associazioni criminali per la loro elezione, con conseguente loro rapporto di sudditanza, ovvero di partecipazione organica dell'amministratore locale – o di suo fiancheggiamento – all'organizzazione criminale; sulla base di tali collegamenti sono emersi provvedimenti favorevoli alle associazioni criminali locali oppure rilevanti anomalie nella gestione degli appalti o nei provvedimenti concessori o autorizzatori o, ancora, ostacoli al riutilizzo sociale di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Proprio la previsione di un apposito giudizio sui ricorsi presentati avverso i decreti di scioglimento, affidato in primo grado al TAR del Lazio e successivamente al Consiglio di Stato, consente comunque un'ulteriore rigorosa valutazione degli elementi raccolti dalla commissione di accesso prefettizia e dal Governo e del pieno rispetto dei presupposti di legge. La percentuale dei ricorsi accolti è complessivamente ben inferiore al 10 per cento del totale dei decreti di scioglimento, e rispetto ai primi anni di applicazione della normativa delinea un *trend* nettamente discendente, in particolare negli ultimi tempi, degli annullamenti dei decreti di scioglimento da parte degli organi di giustizia amministrativa, e ciò depone molto positivamente nel senso del più che corretto esercizio dell'azione amministrativa in tale delicato campo.

In tale fase, al fine di garantire la massima trasparenza del processo decisionale, appare comunque auspicabile integrare la disciplina dell'articolo 143 prevendo, in primo luogo, forme di comunicazione ufficiale dell'avvio della procedura di accesso – quantomeno, l'invio di un'apposita comunicazione alle Camere – in modo da informare pienamente l'opinione pubblica, da un lato, e

[427] V. decreto del Ministro dell'interno del 23 marzo 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 87 del 14 aprile 2016, con cui è stata disposta la rimozione della signora Fernanda Metrangolo dalla carica di consigliere comunale di Squinzano (Lecce).

dall'altro poter consentire alle istituzioni politiche, in particolare la Commissione antimafia, di monitorare le situazioni di crisi.

Oltre a garantire il puntuale rispetto della tempistica prevista per le successive fasi della procedura, ciò consentirebbe soprattutto di offrire uno spazio in cui ascoltare, se e quando ritenuto opportuno, soggetti coinvolti nella vicenda, in particolare gli esponenti della politica locale, che spesso hanno lamentato l'assenza di una sede in cui poter rappresentare il proprio punto di vista, fermo restando che lo speciale procedimento amministrativo *ex* articolo 143 deve essere preservato da interferenze improprie.

Con riferimento ai componenti delle commissioni di accesso, appare altresì preferibile che essi siano individuati al di fuori dell'ambito territoriale del comune attenzionato e comunque in persone estranee al contesto di riferimento, geografico e amministrativo. In merito alla composizione, inoltre, questa potrebbe essere più opportunamente calibrata nel caso limitandola, anche per ragioni di costi economici e ammnistrativi, nei casi relativi a enti di dimensioni ridotte, ovvero aumentandola, nei casi relativi a enti di dimensioni maggiori.

Alla Commissione antimafia andrebbero sempre trasmesse, dopo il vaglio da parte del Consiglio dei ministri, tutte le relazioni prefettizie e delle commissioni di accesso, anche ai fini di una loro migliore conoscenza, in modo da consentire alle forze politiche e all'opinione pubblica di conoscere i settori più a rischio di infiltrazione della criminalità organizzata e le eventuali responsabilità già accertate[428].

Sempre in ragione della attuale rilevanza del fenomeno degli enti sciolti per mafia, si potrebbero modificare i termini di presentazione della relazione governativa in materia (Doc. LXXXVII), attualmente con cadenza annuale, che potrebbe essere opportunamente allineata a quella della relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo sull'attività svolta, e da sottoporre alla discussione dell'Assemblea su sollecitazione della Commissione parlamentare.

Sarebbe inoltre auspicabile, assicurare una corsia preferenziale agli atti di sindacato ispettivo che sollecitano una risposta del Governo in ordine all'influenza dei gruppi criminali sulla gestione di specifiche amministrazioni locali: il richiamo dell'attenzione in sede politica e istituzionale e ove necessario la tempestiva attivazione della commissione d'accesso rappresenta la soluzione idonea a garantire l'acquisizione in tempi brevi dei necessari elementi informativi.

Sempre nell'ottica dell'indispensabile trasparenza su un tema così delicato, occorre infine individuare in via legislativa diverse modalità applicative al processo amministrativo della

[428] Nel caso del comune di Castelvetrano (TP), la Commissione, acquisite nel corso della propria attività, alcune risultanze dell'attività ispettiva della commissione di accesso, nel maggio 2017 ha ritenuto di assumere un'iniziativa specifica, prospettando al Ministro dell'interno l'opportunità di sottoporre al Consiglio dei ministri – prima delle elezioni amministrative la proposta di scioglimento del comune ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del TUEL. Il comune è stato poi effettivamente sciolto con DPR del 7 giugno 2017.

disciplina sulla protezione dei dati personali[429], attualmente estesa in modo indiscriminato a tutti i soggetti, luoghi, enti e società menzionati nelle sentenze di TAR e Consiglio di Stato, per permettere la puntuale identificazione delle responsabilità delle amministrazioni accertate dalla magistratura – a maggior ragione trattandosi di cariche elettive – e dei soggetti dei clan criminali che ne hanno ricavato illeciti benefici.

Le proposte della Commissione: un'alternativa tra scioglimento ed archiviazione. "La terza via".

La procedura di verifica di cui all'articolo 143 del testo unico prevede attualmente due possibili soluzioni: da un lato, lo scioglimento dell'ente, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica; dall'altro, la chiusura del procedimento, con successiva pubblicazione del decreto del Ministro dell'interno in *Gazzetta Ufficiale*. Non sono invece disciplinati in modo soddisfacente i problemi connessi al mancato scioglimento di un ente che, seppure immeritevole della misura sanzionatoria, presenti segnali di compromissione irrisolti, come potrebbero essere i casi di appalti in cui siano state turbate le procedure di gara in favore di soggetti o imprese riconducibili all'associazione mafiosa; ovvero le situazioni in cui una determinata percentuale di dipendenti o di dirigenti sia sospettata di collegamenti con soggetti o imprese riconducibili all'associazione mafiosa.

Nel corso delle audizioni è stato lo stesso Ministro dell'interno a prospettare l'opportunità di individuare, sia nei casi meno pervasivi di infiltrazione e condizionamento mafioso – ma per i quali vi siano comunque elementi che individuano collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata oppure quando il condizionamento si esercita esclusivamente nei confronti dell'apparato burocratico – soluzioni diverse e meno "traumatiche" dello scioglimento del consiglio comunale e che permettano comunque di garantire la piena trasparenza nella gestione amministrativa.

L'inchiesta della Commissione ha, infatti, rilevato, in base all'esperienza concreta degli ultimi anni, una vera e propria *escalation* del fenomeno relativo ai comuni sciolti per mafia o comunque sottoposti ad accesso ispettivo in termini di diffusione in tutto il territorio nazionale; di popolazione, arrivata a comuni di grandi dimensioni, con centinaia di migliaia di abitanti; della rilevanza amministrativa, giunta al primo capoluogo di provincia sciolto per mafia (Reggio

[429] Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Calabria) e alle misure, di per se stesse straordinarie trattandosi della capitale, resesi necessarie nel già citato caso di Roma[430].

Ciò rende evidente l'esigenza di uno strumento più duttile rispetto all'alternativa manichea tra scioglimento e non scioglimento dell'ente, tra la misura "dissolutoria" e la misura per così dire "assolutoria", poiché quest'ultima produce effetti inevitabilmente legittimanti, agli occhi della comunità locale, della compagine amministrativa dell'ente ispezionato, anche a fronte di criticità serie, ma non così gravi da giustificare l'adozione del provvedimento *ex* articolo 143 del testo unico.

Occorre in altri termini rendere più flessibile e quindi ancor più efficace un insostituibile e preziosissimo strumento – uno dei numerosi aspetti che rendono la legislazione antimafia italiana un modello anche internazionale e sovranazionale – di contrasto alle mafie e alle loro capacità di infiltrarsi nella vita politica delle comunità territoriali e di corrompere la vita amministrativa degli enti deputati a rappresentarle.

Nelle situazioni per così dire *borderline* si potrebbe pertanto ipotizzare la nomina di una "commissione di affiancamento" che accompagni l'ente nel suo percorso di risanamento e faciliti l'adozione di tutte le misure idonee, senza che l'ente locale debba essere necessariamente commissariato e affidato all'amministrazione temporanea di funzionari dello Stato[431]. Rientrano tra queste misure, ad esempio, il controllo di legittimità degli atti, l'annullamento delle procedure di spesa viziate da gravi irregolarità, la mobilità obbligatoria presso altro ente dei dipendenti coinvolti,

[430] Seduta del 22 luglio 2015, comunicazioni della presidente in merito alle vicende note come "mafia capitale": "I primi casi di applicazione della nuova legge nell'ormai lontano agosto 1991 riguardano infatti i comuni del sud di poche migliaia di abitanti, a partire da Casandrino a Napoli, a Taurianova a Reggio Calabria e prima ancora nell'entrata in vigore della legge di Bovalino e Limbadi in Calabria.
Da allora abbiamo assistito soprattutto negli anni più recenti a una vera e propria *escalation* anzitutto in termini di coinvolgimento e infiltrazioni in comuni e regioni tradizionalmente ritenute immuni come il Piemonte (Bardonecchia 1995, Leinì 2012, Rivarolo Canavese 2012), la Liguria (Bordighera 2011, poi annullato, Ventimiglia 2012) e la Lombardia (Sedriano 2013).
Purtroppo già si intravedono nuovi scenari territoriali come quelli posti dall'inchiesta "*Aemilia*", che lo scorso mese di giugno hanno indotto il prefetto di Reggio Emilia ad inviare una commissione di accesso al comune di Brescello, oppure gli altri quattro comuni della provincia di Roma (Sacrofano, Castelnuovo di Porto, Morlupo e Sant' Oreste) cui è stato disposto l'accesso a seguito dell'inchiesta "Terra di mezzo".
È inoltre cresciuta la rilevanza in termini di popolazione degli enti sciolti, arrivati progressivamente negli ultimi tre anni a comuni con decine di migliaia di abitanti. Tra i tanti Augusta (Siracusa) con 33 mila abitanti sciolto nel 2013, Quarto in provincia di Napoli con 36 mila abitanti sciolto nel 2013, Battipaglia (Salerno) con 50 mila abitanti sciolto nel 2014, fino al picco di Giugliano in Campania (Napoli) con 100 mila abitanti sciolto nel 2013.
Anche la rilevanza amministrativa dei comuni sciolti è cresciuta e nel 2012 si è purtroppo arrivati a sciogliere per infiltrazioni mafiose per la prima volta un capoluogo di provincia importante come Reggio Calabria, comune di 180.000 abitanti".

[431] Seduta del 15 marzo 2016, audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano: "La norma non contempla, infatti, misure diverse da quella dissolutoria, anche quando gli elementi, sebbene non sufficienti a giustificare l'*extrema ratio* dello scioglimento, richiedano tuttavia soluzioni meno traumatiche, ma non meno efficaci a riportare l'amministrazione sui binari di una maggiore correttezza legalitaria. Si tratta di un vuoto legislativo (…) si fa strada da tempo l'idea che, in sostituzione di sanzioni afflittive, si possano proficuamente applicare misure di carattere "terapeutico" che non comportino l'interruzione delle attività da parte degli organi ordinari, né il loro allontanamento definitivo, ma il loro affiancamento con l'intervento mirato di commissari *ad acta* e di *tutor*."

o i provvedimenti urgenti di sospensione nelle more dell'adozione di provvedimenti disciplinari, incluso il licenziamento, in aggiunta alle misure già previste dal comma 5 dell'articolo 143 TUEL, che restano ancor più da sostanziare e incentivare nella pratica, in tutti i casi di rischio o accertamento di infiltrazione e condizionamento di tipo criminale[432].

L'introduzione di tale strumento – la cui *ratio* potrebbe ispirarsi a quella dell'innovativo istituto del controllo giudiziario delle aziende sequestrate, previsto dall'articolo 34-*bis* del nuovo codice antimafia[433] - permetterebbe di intervenire, attraverso la nomina di una speciale commissione, non sulla selezione degli obiettivi dell'azione politica, ma sull'organizzazione e l'azione amministrativa in via ausiliare e sussidiaria, eventualmente procedendo ad individuare, ove necessario anche in surroga dell'organo politico, i vertici dell'apparato amministrativo.

A tale riguardo, appare opportuno ricordare che, già al momento delle prime notizie sull'indagine giudiziaria "mafia capitale", era stato autorevolmente ipotizzato un ruolo del prefetto come "sostegno collaborativo" agli organi del comune di Roma, sulla base dei princìpi generali che regolano la cooperazione istituzionale, senza privare il comune di una guida politica, ma che anzi la rafforzasse agli occhi sia dei cittadini che del corpo amministrativo[434].

Tale soluzione – da disciplinare preferibilmente in via normativa, primaria o secondaria, o in subordine attraverso protocolli sulla base di linee guida del Ministero dell'interno – potrebbe anche essere adottata in determinate situazioni, al termine del periodo di 18-24 mesi di gestione straordinaria, quando cioè si manifesti l'esigenza di assistere i neo eletti che devono affrontare situazioni di particolare difficoltà, legate al forte radicamento nel territorio dei gruppi criminali, alla loro perdurante capacità di influire sulle scelte dell'amministrazione e a una debolezza strutturale dell'apparato burocratico; l'esperienza ha mostrato che scioglimento e commissariamento possono non essere di per sé risolutivi e che ci sia spesso bisogno di un periodo più lungo per garantire il

[432] "Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente".

[433] Come noto la 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", nasce da un progetto di legge presentato da membri della Commissione antimafia e contiene previsioni innovative quali appunto quella che introduce nel decreto legislativo n. 159 del 2011 l'articolo 34-*bis*. ("controllo giudiziario delle aziende"), in base al quale quando l'agevolazione mafiosa risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni.

[434] Seduta del 26 gennaio 2016, audizione del prefetto di Roma, Franco Gabrielli, resoconto stenografico n. 132: "In assenza dei presupposti voluti dall'ordinamento per la risoluzione dell'organo consiliare, è stata ricercata e attuata una soluzione in grado, a legislazione vigente, di accompagnare l'ente in un processo di recupero della dimensione di legalità e di efficienza amministrativa, senza incidere sulla sua autonomia costituzionalmente garantita".

pieno ritorno alla legalità democratica: analogamente, si potrebbe ricorrere a questa forma di accompagnamento e sostegno anche nei casi di società a totale o parziale partecipazione pubblica locale, che andrebbero in ogni caso ricompresi nella disciplina in materia.

Si ritiene, in conclusione, che l'adozione di una pluralità di modelli di intervento consentirebbe di affrontare in modo più corretto situazioni caratterizzate da forti differenze (numero degli abitanti, dimensione dell'apparato amministrativo, maggiore o minore presenza delle organizzazioni mafiose, capacità delle forze politiche di avviare un processo di risanamento, eccetera), adattando così le misure finali al contesto territoriale di riferimento. È apparso di tutta evidenza che situazioni complesse come quelle del comune di Reggio Calabria o del municipio di Ostia necessitano di strumenti di intervento più incisivi e articolati rispetto a quelli ordinari validi per enti locali di minore rilevanza e limitata estensione.

In quest'ottica – e proprio a partire dalle amministrazioni coinvolte nella procedura di verifica delle infiltrazioni mafiose di cui all'articolo 143 del TUEL – va avviata anche una riflessione approfondita sull'intero sistema dei controlli di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali e sul ruolo dei segretari comunali, superando alcuni limiti della disciplina vigente.

Occorre, infatti, rispondere a un'esigenza molto avvertita e spesso rappresentata alla Commissione, sia al livello istituzionale sia non di rado politico locale, e cioè quella di rafforzare l'attività di verifica preventiva, attraverso l'introduzione di nuove forme di vigilanza e controllo, eventualmente attivabili anche a richiesta, sugli atti degli enti locali. Oltre a migliorare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ciò permetterebbe di prevenire, sia pure in parte, il condizionamento della criminalità sugli amministratori locali onesti, spesso visti come terreno di facile conquista, nella misura in cui forme di controllo preventivo dell'attività da parte di soggetti esterni ne potrebbero limitare, almeno potenzialmente, la condizione di solitudine e quindi di debolezza a fronte di indebite richieste e pressioni.

Le proposte della Commissione: la fase successiva allo scioglimento

L'esperienza maturata in questi anni ha evidenziato la necessità di supportare l'azione della commissione straordinaria incaricata della gestione dell'ente sciolto e, successivamente, dei nuovi organismi democraticamente eletti nella prima fase del loro mandato.

A tale scopo appare essenziale che i componenti della commissione straordinaria svolgano la funzione in via esclusiva ed evitando cumuli con incombenze derivanti da altri compiti d'ufficio, come avviene attualmente, al fine di potersi dedicare totalmente ai gravosi impegni connessi alla

loro funzione; i componenti della commissione dovrebbero essere scelti nell'ambito di un apposito nucleo costituito presso il Ministero dell'interno, cui affiancare, presso lo stesso Ministero, una struttura di sostegno e monitoraggio, composta da figure specializzate che, allorquando necessario, operi come un'unità di crisi. Tali innovazioni appaiono molto importanti soprattutto nei casi di gestione di enti di grandi dimensioni ovvero caratterizzate da particolari problematicità.

Occorre inoltre dotare le singole commissioni straordinarie di adeguate risorse umane aggiuntive, in possesso delle necessarie competenze tecniche, non solo di tipo amministrativo, al fine di poter consentire un'analisi approfondita del contesto territoriale di riferimento: ciò in particolare quando si sia registrata una compromissione di parte dell'apparato burocratico con le organizzazioni criminali e risulti perciò necessario rimuovere gli appartenenti all'amministrazione coinvolti nelle vicende che hanno dato luogo allo scioglimento ovvero laddove le limitate dimensioni dell'ente non consentano di avviare procedure di rotazione interna del personale.

Da questo punto di vista, una delle principali criticità rilevate dalla Commissione parlamentare è stata quella legata al ruolo delle burocrazie nei casi di scioglimento per infiltrazione e condizionamento mafioso, in cui la misura che colpisce efficacemente la compagine politica non riesce a debellare con la stessa adeguatezza e uguale tempestività l'inquinamento della compagine amministrativa di supporto agli organi elettivi. Quest'ultima, invece, quasi sempre concorre ampiamente a rendere possibili le cause dell'infiltrazione mafiosa attraverso la vischiosità dell'azione amministrativa e la permeabilità degli apparati, nei quali coloro ai quali è affidato l'esercizio delle funzioni in fondo presentano, rispetto agli stessi esponenti politici, caratteri di maggiori stabilità e durata, e quindi di attrattività per gli interessi delle organizzazioni criminali.

A tale proposito appare utile, da un lato, una riflessione in sede legislativa sull'ampliamento delle fattispecie e dei poteri di intervento da parte della commissione straordinaria a cui è affidata la gestione dell'ente sciolto ai sensi dell'articolo 143 del TUEL; dall'altra, che quest'ultima abbia come dovere quello di dedicare sempre una specifica attenzione al tema del personale che ha prestato il proprio servizio presso l'ente sciolto, a qualunque titolo giuridico esso vi abbia operato.

Occorre, inoltre, intervenire sulla ridefinizione e qualificazione del personale, senza però ricorrere alla copertura dei posti in organico solo con personale assegnato per brevi periodi di tempo, come spesso avviene in queste situazioni; e vanno rafforzati i programmi di formazione per favorire la creazione di anticorpi contro l'ingerenza mafiosa e contro la corruzione.

Potrebbe inoltre essere utile un'ulteriore specificazione dei poteri della commissione straordinaria, cui la legge già attribuisce la rimozione, in sede di autotutela, di tutti gli atti amministrativi compiuti dalla precedente amministrazione in favore delle consorterie criminali; tali poteri trovano conferma anche nella giurisprudenza amministrativa con riguardo anche ai casi di

rimozione di personale dell'ente esposto al pericolo di condizionamento mafioso, a prescindere da eventuali responsabilità penali o disciplinari.

Al fine di favorire il massimo rigore in quest'opera di valutazione della passata gestione amministrativa degli enti sciolti, sarebbe opportuno individuare anche forme di tutela per i commissari straordinari a fronte di richieste di risarcimento danni, in modo strumentale e per indebiti scopi di pressione, da parte dei soggetti colpiti dalle misure adottate in sede di autotutela.

Essenziale in ogni caso è la previsione di maggiori strumenti economici, specie nelle situazioni – molto frequenti - in cui al condizionamento della criminalità organizzata si unisce una situazione di dissesto delle finanze locali: va in questa direzione lo stanziamento nell'ultima legge di bilancio di nuove risorse, sia pur di limitata entità, per la realizzazione e manutenzione di opere pubbliche nei comuni sciolti per mafia.

In conclusione, la Commissione sottolinea l'importanza che l'avvio della procedura di verifica delle infiltrazioni mafiose – e il successivo, eventuale, scioglimento del consiglio – dia origine a un organico programma di misure concrete di risanamento, all'interno del quale il rispetto delle regole si coniughi con un'efficace gestione della spesa, con un miglioramento generale della capacità di risposta ai problemi del territorio: solo in tal modo le decisioni assunte dallo Stato centrale non saranno vissute come un evento negativo da parte della comunità interessata – come purtroppo è stato spesso riferito – ma come l'occasione per un salto di qualità dell'azione dell'amministrazione locale e per un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini all'interno del loro comune.

In ogni caso, è opportuno che tutta l'attività della commissione straordinaria sia comunque improntata alla massima trasparenza e in quest'ottica appaiono apprezzabili le iniziative sempre più spesso adottate dalle varie commissioni straordinarie – è avvenuto in particolare in Calabria e Sicilia – allo scopo di rappresentare lo Stato e manifestarne la presenza in tutte le occasioni pubbliche di rilievo per la cittadinanza, in modo da dare il segno della presenza delle istituzioni e di informare sull'azione di risanamento e sulle fasi di realizzazione del programma di interventi adottati per rimuovere le cause che hanno indotto allo scioglimento dell'ente, illustrando il percorso per il ripristino della completa agibilità politica nei territori interessati.

Le proposte della Commissione: il tema della incandidabilità *ex* articolo 143, comma 11, TUEL.

L'articolo 143 del TUEL disciplina anche l'ipotesi di incandidabilità degli amministratori che hanno dato causa allo scioglimento per le "prime elezioni" che si tengono dopo l'adozione del

relativo decreto, al fine di precludere ai soggetti responsabili dello scioglimento di ricoprire nuovamente i medesimi (o simili) ruoli amministrativi.

Si tratta di una causa di incandidabilità specifica, che si aggiunge a quelle previste dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (cosiddetta legge Severino)[435].

Come correttamente interpretato dalla Corte di cassazione, l'incandidabilità riguarda tutte le diverse tornate elettorali (regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali) che si svolgono nel territorio regionale interessato: tale misura si applica perciò anche nel caso in cui si siano già tenuti alcuni turni elettorali nelle more del procedimento per la dichiarazione di incandidabilità.

Al riguardo appare opportuno includere nell'articolo 143 anche un riferimento alle elezioni nazionali ed europee in modo da ricomprendere tutte le tornate elettorali ovvero – come inizialmente previsto da un disegno di legge del Governo presentato nel corso della legislatura[436] – un lasso temporale di durata predeterminato (4-6 anni) per l'incandidabilità di tali amministratori, sulla scia del modello previsto dal decreto legislativo n. 235 del 2012. In ogni caso sarebbe necessario stabilire tempi certi e ravvicinati per la conclusione del procedimento da parte del tribunale civile al fine di evitare – come già accaduto in passato[437] – che, nelle more della dichiarazione di incandidabilità, possa essere vanificata la finalità della disposizione, prevedendo al contempo, ove possibile, forme cautelari al riguardo.

In tale ottica, in merito alla dichiarazione di incandidabilità e soprattutto ai tempi delle relative procedure, appare infine opportuno riflettere sulla possibilità di introdurre misure per intervenire nei casi in cui lo scioglimento dell'ente, nelle more dell'accesso ispettivo, sia derivato dalle dimissioni volontarie del sindaco e dei componenti della giunta con finalità dissimulatorie o dilatorie, ferma restando la possibilità di uno scioglimento per mafia che intervenga comunque in un momento successivo.

---

[435] "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190". Come noto, la Commissione si è occupata a lungo delle prospettive di modifica della legge Severino nell'ambito dell'attività di inchiesta, in ossequio ai compiti di cui all'articolo 1, comma 1, lettere f) e n) della legge istitutiva, sulle candidature in occasione delle tornate elettorali nel 2015, 2016 e 2017. Cfr. la *Relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative*, approvata dalla Commissione nella seduta del 27 aprile 2016, Doc. XXIII, n. 13.

[436] Cfr. AS 1687: tale disposizione non è però contenuta nel testo definitivo del provvedimento approvato dalle Camere.

[437] Cfr. Doc. 49.1 in merito alla vicenda degli amministratori del comune di Nardodipace (VV), sciolto per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso con DPR del 19 dicembre 2011, prorogato con DPR del 9 aprile 2013, in cui in assenza della definitività del provvedimento eIx articolo 143, comma 11, del TUEL ha consentito al sindaco *pro tempore* di ricandidarsi, sebbene dichiarato incandidabile con sentenza di primo grado. Tale comune è stato di recente nuovamente sciolto con DPR 7 dicembre 2015, prorogato con DPR del 13 aprile 2017.

4.9 IL RECUPERO DELLE RICCHEZZE MAFIOSE

Sul crinale dell'economia e sul fronte dell'aggressione ai patrimoni illeciti, nel contrasto alla criminalità organizzata assume valenza strategica il complesso normativo che governa le misure di prevenzione.

Dall'approvazione nel 1982 della legge Rognoni-La Torre, che per la prima volta le introducevano, fino al varo nel 2011 del codice antimafia, che ad esse volevano offrire una disciplina organica, le misure di prevenzione patrimoniale sono state sempre al centro del dibattito sulla lotta alla mafia e nel tempo sempre di più si sono imposte come strumento operativo privilegiato per arginare i poteri criminali basati sulle ingenti disponibilità finanziarie e sul controllo delle attività economiche.

Nonostante lo stratificarsi di interventi normativi e nonostante poi il tentativo del legislatore di sistematizzare la materia nel codice antimafia, fin dall'inizio della legislatura si registravano diverse doglianze sulle serie criticità che ancora permanevano nel settore delle misure di prevenzione patrimoniale.

A fronte di una sempre più efficace azione investigativa e giurisdizionale finalizzata a svelare l'origine illecita di patrimoni, le infiltrazioni mafiose nell'imprenditoria e le ricchezze sproporzionate e non giustificabili di soggetti di accertata pericolosità sociale, farraginosa e spesso insoddisfacente veniva considerata l'attività di gestione dei beni in sequestro e quella di destinazione a scopi sociali degli stessi beni dopo la loro confisca.

Le critiche si levavano da più parti e non sempre in direzioni convergenti: dagli operatori della giustizia che sottolineavano la scarsa aderenza alle esigenze pratiche degli strumenti normativi; dagli operatori sociali che specie sul fronte della destinazione dei beni denunciavano lentezze e ostacoli che si frapponeva ad un utile riutilizzo degli stessi; dagli operatori economici che specie sul fronte della gestione delle aziende lamentavano l'incapacità del sistema della prevenzione e dei suoi operatori a confrontarsi con le esigenze del mercato; dai sindacati che additavano la carenza di efficaci tutele per i lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate; dalle pubbliche amministrazioni e dall'Agenzia nazionale per i beni confiscati che si dolevano delle condizioni nelle quali venivano loro consegnati i beni dopo la confisca e dell'inadeguatezza delle piante organiche delle strutture cui è demandato il compito di destinare i patrimoni; dai giuristi e dai difensori che censuravano l'ancora inadeguata disciplina in tema di garanzie per i titolari dei beni per i quali veniva richiesta la confisca.

Tutte queste voci critiche di così diversificata provenienza costituivano ulteriore prova della valenza assunta dalle misure di prevenzione nel contesto non solo giudiziario, ma soprattutto

economico e sociale. Una materia originariamente pionieristica e marginale sia nelle statistiche giudiziarie sia nei riflessi socio-economici, a trent'anni dalla legge Rognoni - La Torre si trovava ora posta al centro dell'attenzione di tutte le istituzioni, di svariate figure professionali, del mondo imprenditoriale e dei cittadini.

Una materia di elevata complessità tecnica aveva quindi assunto una forte valenza politica per il coacervo di interessi che coinvolgeva e per la conseguente esigenza di giungere ad un adeguato punto di sintesi tra le istanze che da tali interessi promanavano, non solo sul fronte repressivo ma anche sul fronte della gestione dei beni in sequestro e della loro destinazione dopo la confisca.

Va certamente riconosciuto un merito storico a coloro che negli anni hanno lavorato all'implementazione nel nostro ordinamento del sistema delle misure di prevenzione patrimoniale; un lavoro difficile, non sempre accompagnato da adeguati strumenti normativi e da sufficienti risorse, ma nemmeno a dire il vero dalla collaborazione di molti dei soggetti sociali e istituzionali dei quali solo di recente si è risvegliato l'interesse verso tale materia frattanto divenuta strategica.

In queste condizioni tuttavia si è determinato il rischio che le voci di soggetti resi esperti dalla loro più risalente attività del settore, sebbene spesso più attendibili sul piano tecnico, non venissero sottoposte ad adeguato confronto con quelle degli altri attori sociali e istituzionali, che in numero sempre maggiore e in campi sempre più estesi, sono ora coinvolti nelle articolate attività (grandemente aumentate in relazione all'aumento dei successi investigativi), necessarie per rendere funzionale, economicamente efficace e socialmente utile il sistema della sottrazione dei beni alla criminalità per restituirli ala collettività.

La Commissione ha ritenuto quindi necessario raccogliere con attenzione tutte le valutazioni sul sistema, ma anche tutte le critiche e le conseguenti proposte per migliorarle, per valutarle in maniera approfondita.

Sono state svolte numerose audizioni i cui contenuti verranno di seguito richiamati e la Commissione ha voluto tuttavia rielaborare in una visione di sintesi le istanze da più parti provenienti, al fine di formulare una proposta organica di revisione del codice antimafia e più in particolare del sistema di aggressione dei patrimoni della criminalità organizzata.

Dall'esame sinottico delle criticità denunciate dai vari soggetti sentiti sono emerse fondate doglianze alle quali spesso corrispondevano proposte spesso condizionate dal particolare angolo di visuale dei soggetti che le formulavano e anche per questo non sempre adeguatamente funzionale alla giusta tutela degli altri interessi in gioco e alla complessiva funzionalità del sistema.

Anche per questo la Commissione ha ritenuto necessario individuare efficienti strumenti normativi che, nella prospettiva di una riforma organica, potessero perseguire obiettivi univoci in un'ottica di adeguato contemperamento degli interessi in gioco.

La sintesi dei lavori di indagine è confluita nella relazione sulle prospettive di riforma del sistema, di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata del 9 aprile 2014, poi fatta propria con due rispettive risoluzioni da Senato e Camera dei deputati il 17 e il 18 giugno 2014, e quindi tradotta in un articolato normativo depositato ad ottobre del 2014 che ha costituito la più ampia piattaforma di lavoro per giungere ad una profonda revisione del codice antimafia.

Il complesso cammino che ha condotto all'approvazione della legge 17 ottobre 2017 n. 161 ha comportato delle modifiche, qualcuna anche significativa, del testo elaborato in seno alla Commissione antimafia, che pure aveva tenuto conto di diversi altri testi proposti al Parlamento e che era stato unificato in un testo base con altri disegni di legge.

E al di là dei profili oggetto di dibattito pubblico, inerenti l'estensione delle categorie di pericolosità qualificata alle ipotesi di associazione finalizzata alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, con la riforma si sono poste le condizioni per superare molte delle criticità operative emerse nel corso dell'indagine condotta dalla Commissione.

Si sono introdotte norme che sollecitano il previo coordinamento tra le autorità che possono svolgere indagini patrimoniali e la maggiore completezza degli accertamenti prima della formulazione della proposta al Tribunale sezione misure di prevenzione.

Sono state potenziate le garanzie per i soggetti potenzialmente destinatari delle misure di prevenzione consentendo loro una tempestiva informazione sugli elementi a loro carico ed un più ampio ed effettivo esercizio del diritto di difesa.

È stato snellito il procedimento imponendo la previa e tempestiva risoluzione di questioni preliminari inerenti la competenza del giudice.

Sono state istituite le sezioni specializzate composte da magistrati dotati delle esperienze necessarie ad una visione completa delle questioni coinvolte dalla gestione e dalla confisca dei patrimoni (non solo quindi giudici penali, ma anche magistrati con esperienze nel settore fallimentare, delle esecuzioni forzate e del diritto di impresa).

Si è introdotto un subprocedimento più trasparente per la selezione degli amministratori giudiziari e per le decisioni fondamentali inerenti le modalità di gestione o di liquidazione delle imprese sottoposte in sequestro.

È stata in particolare disciplinata un'udienza che fin dalle prime fasi del sequestro consenta al giudice di valutare in contraddittorio con le parti, con il proposto e con l'Agenzia quali siano le prospettive di prosecuzione dell'impresa. In maniera trasparente e tenendo conto anche - grazie alla

partecipazione dell'Agenzia - le praticabili prospettive di destinazione dei beni in questo, la gestione esce dall'ambito riservato del rapporto inaccessibile tra giudice delegato e amministratore giudiziario e diventa questione da affrontare alla luce delle differenti prospettive e proposte dei soggetti interessati con conseguente ampliamento delle informazioni disponibili e con un più ampia assunzione di responsabilità da parte dei soggetti chiamati a interloquire.

Viene razionalizzata la disciplina della tutela dei creditori, facendola uscire dalle secche in cui la avevano condotta gli strumenti normativi di matrice fallimentaristica, originariamente inseriti nel codice antimafia, che di fatto finivano per rendere complessa l'effettivo e tempestivo riconoscimento dei diritti in capo ai soggetti in buona fede e che incidevano sulla concerta possibilità dell'impresa di proseguire la sa attività.

Grazie alla riforma inerente le modalità della gestione, infatti, si è prevista la possibilità di soddisfare tempestivamente i creditori titolari di rapporti funzionali alla prosecuzione dell'azienda e di rinviare la verifica dei crediti con le forme procedurali più rigide previste dal titolo IV del codice antimafia alla fase successiva alla confisca di primo grado solo per quei creditori che non debbono proseguire le loro relazioni economiche con l'impresa in sequestro.

È stato previsto un potenziamento dell'organico dell'Agenzia e una razionalizzazione delle sue compenso in modo che essa possa concentrarsi fin dal sequestro sulle possibilità di utile destinazione.

Ampi interventi sono stati elaborati e introdotti con questa riforma in tema di tutela di lavoratori delle imprese in sequestro favorendo la regolarizzazione del personale dipendente "in nero" se utile alla prosecuzione e agevolando l'assunzione presso altre imprese dei lavoratori che non potranno proseguire il rapporto con l'azienda in sequestro.

Maggiore trasparenza e maggiori controlli previ derivano dalle nuove norme in ordine ai costi dell'amministrazione giudiziaria visto che essi dovranno essere ancorati al programma di prosecuzione e dovranno essere oggetto di un preventivo esame sulla loro utilità da parte del Tribunale in contraddittorio con le parti.

Per queste ragioni e per quelle che in dettaglio e con maggiore specificità tecnica saranno esaminate di seguito la riforma del codice antimafia può essere considerata nel complesso un beneficio per l'ordinamento giuridico del nostro Paese.

Questo è il patrimonio di previsioni legislative che sarebbe stato disperso se la riforma non fosse stata approvata, così come pure era negli auspici di chi era contrario a singole norme di dettaglio.

Il dibattito pubblico si era concentrato inopinatamente sul tema dell'estensione delle misure di prevenzione anche ai soggetti indiziati di reati contro la pubblica amministrazione in forma

associativa. Tale estensione è stata introdotta nei due passaggi alla Camera e al Senato con diversa puntualizzazione.

Va ricordato che la Commissione antimafia si era fatta carico di affrontare il problema in quanto varie associazioni, tra cui Libera, avevano avviato da tempo e con successo una raccolta di firme per proporre un'estensione di varie norme di contrasto alla criminalità organizzata anche ai fenomeni di corruzione.

Era noto alla Commissione che a carico di soggetti sottoposti a procedimenti penali per reati di corruzione già alcune autorità giudiziarie avevano avviato l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniale utilizzando la normativa vigente.

Quando vi erano motivi per ritenere che un soggetto fosse dedito con sistematicità ad attività delittuosa riconducibile al fenomeno corruttivo, potevano trovare applicazione le ipotesi generali indicate all'articolo 1 del codice antimafia, in particolare quelli di cui alle lettere a) e b):

"a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;

b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;"

Al fine di recepire le sollecitazioni provenienti da diverse associazioni e da diversi operatori, ma al contempo di limitare i rischi di eccessiva estensione, la Commissione nel suo originario testo aveva proposto che all'articolo 4 si prevedessero anche come destinatari i soggetti indiziati di reati contro la pubblica amministrazione, purché ricorressero i requisiti di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 1.

La Camera ha preferito sostituire quella proposta con un mero elenco di fattispecie di reato.

Il Senato ha introdotto il requisito ulteriore dell'indizio di appartenenza ad un'associazione a delinquere finalizzata a commettere reati contro la pubblica amministrazione.

La disposizione per quanto correttamente criticata sul piano teorico quando avrà applicazione non potrà essere che ricondotta a ragionevolezza dall'interpretazione giurisprudenziale che, come detto, già applica le misure di prevenzione in relazione a condotte di corruzione facendo richiamo alle lettere a) e b) dell'articolo 1.

Già oggi ciò che conta è l'individuazione di concreti elementi di fatto che diano contezza della sistematicità delle condotte illecite del proposto e del fatto che da esse egli abbia tratto risorse economiche di cui non è in grado di dimostrare la provenienza. E nell'applicazione della norma i giudici non potranno che richiedere la dimostrazione di tali stringenti elementi concreti, non potendo essere sufficiente la mera iscrizione nel registro degli indagati per uno o più fatti di corruzione o di associazione finalizzata alla corruzione.

D’altronde la mera specificazione contenuta ora nell’articolo 4 non estende la portata della disciplina vigente visto che essa già consente l’applicazione delle misure di prevenzione anche in relazione a reati non espressamente indicati (si pensi al caso dell’evasore fiscale sistematico e seriale).

E tra l’altro le preoccupazioni di taluni operatori sono esattamente opposte a quelle di chi ritiene che la nuova norma abbia portata estensiva. Si prospettava infatti il rischio che la limitazione alle ipotesi associative avrebbe potuto impedire l’accertamento della pericolosità dei soggetti sistematicamente dediti ad attività corruttiva ma privi di una rete associativa di riferimento.

Sarà certamente l’applicazione giurisprudenziale e il monitoraggio già preventivato dal Parlamento a dimostrare la sproporzione delle preoccupazioni teoriche rispetto al concreto impatto pratico di tali norme, pur non derivanti dal lavoro della Commissione.

4.9.1 Il sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati

L'evoluzione normativa in materia di prevenzione è stata finora caratterizzata da continue modifiche di norme, approvate anche in contesti emergenziali, che le prassi applicative hanno cercato di armonizzare con risultati non sempre soddisfacenti.

La tecnica dell'integrazione e della sostituzione operata nel tempo dal legislatore, per adeguare le norme alle mutate esigenze o sulla spinta di eventi stragisti, ha prodotto sovrapposizioni e contraddittorietà e originato un *corpus* normativo disorganico della materia, non armonizzato neanche dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 che, pure, doveva essere adottato realizzando una ricognizione ed un coordinamento della legislazione vigente. Invero, le difficoltà applicative, le lacune o le insufficienze vennero segnalate dalla migliore dottrina già dopo il primo anno dell'entrata in vigore del codice antimafia.

E, infatti, con decreto legislativo 15 novembre 2012 n. 218 sono state apportate disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 159/2011 che non hanno, tuttavia, ovviato alle criticità dell'impianto normativo denunciate da studiosi ed operatori e percepite nelle sedi istituzionali. Numerose modifiche legislative si sono poi succedute negli anni[438].

Nella XVII legislatura sono state quindi costituite tre commissioni governative con il compito di progettare un'organica riforma legislativa: una, presieduta dal professor Giovanni Fiandaca, presso il Ministero della giustizia (doc. 52.1); e due, presiedute rispettivamente dal dottor Roberto Garofoli (doc. 48.1) e dal dottor Nicola Gratteri (doc. 620.1), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

A sua volta, la Commissione parlamentare, sin dall'avvio dei propri lavori.[439] ha individuato il tema del miglioramento della disciplina delle misure di prevenzione e della gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati come necessario e prioritario all'interno della propria attività di inchiesta.

---

[438] Ulteriori modifiche, spesso di dettaglio, sono state apportate, ad esempio, dalle seguenti leggi: legge 1 ottobre 2012, n. 172; legge 24 dicembre 2012, n. 228; legge 4 aprile 2013, n. 35L. 15 ottobre 2013, n. 119; legge 8 novembre 2013, n. 218; legge 27 dicembre 2013, n. 147 decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153; legge 17 ottobre 2014, n. 146; decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175; legge 17 aprile 2015, n. 43; legge 18 agosto 2015, n. 141; è intervenuta la Corte costituzionale sull'articolo 15 del codice con sentenza n. 291 del 6 dicembre 2013; con decreto del presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 è stato emanato il regolamento in materia di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14; l'Albo degli amministratori giudiziari, dopo quasi otto anni, è stato finalmente istituito ed è consultabile sul sito del Ministero della giustizia.

[439] La legge 19 luglio 2013, n. 87, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, anche straniere, per la durata della XVII legislatura, le affida come primo compito, all'articolo 1, comma 1, lett. a), quello di "verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, 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. 159, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali".

È stata quindi svolta un'ampia istruttoria mediante missioni, sopralluoghi e approfondimenti, con il coinvolgimento e con le audizioni di soggetti ai 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, anche al fine di meglio comprendere sia le criticità del codice antimafia sia le buoni prassi adottate dall'autorità giudiziaria.

Nel corso dell'audizione svoltasi il 5 febbraio 2014 (seguito di quella del 16 gennaio 2014), il prefetto Giuseppe Caruso, direttore dell'ANBSC (dal giugno 2011 al giugno 2014) sollevava il problema, rilevato in Sicilia e, in particolare, a Palermo, della concentrazione di incarichi in capo a pochi amministratori giudiziari e dell'entità dei compensi liquidati a fronte di gestioni, soprattutto di aziende, non sempre in attivo, prospettando ombre sull'utilizzo dei beni sequestrati. Peraltro la stessa mattina del 5 febbraio 2014 il quotidiano *La Repubblica* riportava una intervista di Caruso sul tema, che il prefetto, in audizione, negava di avere rilasciato.

Inoltre nella primavera del 2014 la sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo era oggetto di una campagna mediatica volta a denunciarne la gestione affaristica e spregiudicata.

La Commissione, stante la portata e la gravità di quanto dichiarato dal direttore dell'Agenzia e tenuto conto dei compiti affidati dalla legge istitutiva, nel corso della missione svoltasi a Palermo il 3 marzo 2014, chiedeva delucidazioni alla presidente della sezione misure di prevenzione di Palermo ed agli amministratori giudiziari citati dal direttore Caruso. La dottoressa Saguto, nel contestare le affermazioni di Caruso e "i noti attacchi ultimamente mossi alla sezione" ribadiva la correttezza dell'operato suo e dei colleghi ed esponeva i dati, preparati dalla cancelleria[440] relativi ai tre anni della sua presidenza in base ai quali su 300 misure patrimoniali erano stati nominati 104 amministratori giudiziari; riteneva congrui i compensi liquidati, posti, in caso di complessi aziendali, a carico delle società in sequestro ove gli amministratori giudiziari erano stati nominati anche amministratori delle società; escludeva la nomina di parenti dei giudici quali amministratori, rivendicando la gestione quasi sempre *in bonis* delle aziende, da cui venivano sempre allontanati i proposti e i loro parenti e salvaguardati il più possibile i livelli occupazionali. L'amministratore

[440] Depositava l'elenco degli amministratori giudiziari nominati negli anni 2010-2014 unitamente ad alcuni decreti di liquidazione riformati dalla corte d'appello a favore dell'autorità giudiziaria; il decreto di liquidazione del compenso all'avvocato Cappellano Seminara per la gestione dei beni della confisca Piazza; attestazioni della cancelleria sul numero dei procedimenti riformati in secondo grado con revoca del sequestro e sulle amministrazioni in carico a ciascun amministratore giudiziario nonché memoria nella quale contestava i dati riportati dal quotidiano *La Repubblica* il 5.2.14 sulla concentrazione degli incarichi in capo all'avvocato Cappellano Seminara, sulle cosiddette parcelle d'oro, sulle nomine di parenti dei giudici della sezione, lamentando l'attacco al sistema misure di prevenzione. (doc. 91.1)

giudiziario, avvocato Cappellano Seminara, più volte nominato da Caruso, depositava articolata nota (doc. 92.1) nella quale ricostruiva la sua attività professionale, gli incarichi avuti quale coadiutore dall'Agenzia nazionale ed i dieci incarichi quale amministratore giudiziario conferiti dal tribunale di Palermo nel decennio 2004/2013. Nessuna evidente anomalia appariva dagli atti prodotti a fronte dei generici rilievi sollevati da Caruso che, peraltro, non aveva trasmesso alcunché alla procura della Repubblica (a differenza di altri casi nei quali aveva proceduto a denunciare amministratori giudiziari), non potendosi certo ricavare da meri dati statistici o da nota riepilogativa delle attività svolte e dei compensi percepiti, elementi di discredito nei confronti di una sezione che aveva, nel 2014, il maggior numero di beni sequestrati rispetto a tutte le altre sedi giudiziarie, in una situazione, peraltro, in cui non vi era una legge specifica che regolamentasse l'entità o i parametri e le modalità di calcolo dei compensi per gli amministratori giudiziari, intervenuta solo nel 2015 con decreto del Presidente della Repubblica del 7 ottobre 2015, n. 177 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 262 del 10 novembre 2015).

Terminata l'istruttoria sui beni confiscati, la Commissione antimafia approvava all'unanimità, nella seduta del 9 aprile 2014, una "relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"[441]. Con risoluzioni del 17 giugno 2014 (Senato) e 18 giugno 2014 (Camera) ciascuna Camera ha fatto propria la relazione, impegnando il Governo, "per quanto di propria competenza, a intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni ed i problemi evidenziati nella citata relazione".

La Commissione, quindi, in attuazione dei suoi compiti e con lo scopo di migliorare il procedimento e l'efficacia delle misure di prevenzione sia personali sia patrimoniali predisponeva un articolato normativo, depositato nell'ottobre 2014, sia alla Camera sia al Senato, che potesse costituire un intervento organico di riforma ed essere anche un punto di sintesi tra le diverse altre proposte già contenute nei documenti delle commissioni governative (Fiandaca, Gratteri, Garofalo) e nei diversi disegni di legge relativi alla medesima materia, presentati in Parlamento.

La possibilità di un organico intervento riformatore si era dunque concretizzata con la presentazione di tre progetti: il testo delle proposte di legge AC 1039 e abb (A.C 1138 di iniziativa popolare, C.1039 Gadda, C.1189 Garavini, C.2580 Vecchio C. 2786 Bindi), adottato come testo base nell'ottobre 2014 dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati; la proposta di legge AC. 2737, Bindi e altri, frutto del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare; successivamente il Governo presentava al Senato, nel novembre 2014, il disegno di legge A.S. 1687.

La Camera dei deputati in data 11 novembre 2015 approvava il disegno di legge (relatore onorevole Mattiello) risultante, oltre che dalla unificazione delle proposte di legge sopraindicate,

[441] Doc. XXIII n. 1

dall'approvazione di numerosi emendamenti e trasmesso al Senato il 16 novembre 2015 (A.S. 2134).

Pochi mesi prima dell'approvazione da parte della Camera, in data 9 settembre 2015, a seguito delle indagini svolte dalla procura di Caltanissetta (competente ex articolo 11 codice procedura penale sui giudici di Palermo), veniva eseguito un decreto di perquisizione nei confronti, tra gli altri, della dottoressa Saguto e, dopo pochi giorni, in seguito al deposito degli atti in vista del riesame sulle misure cautelari reali, diventavano di dominio pubblico gran parte delle conversazioni intercettate. Con ordinanza del 3 novembre 2015, la sezione disciplinare del CSM disponeva la sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio della dottoressa Saguto; provvedimenti disciplinari venivano assunti anche nei confronti di altri magistrati palermitani. In data 17 ottobre 2016 veniva emesso decreto di sequestro preventivo in via di urgenza nei confronti dei soggetti indagati, tra cui la dottoressa Saguto.

Il disvalore etico delle condotte, il contenuto delle intercettazioni, ampiamente riportate da tutte le testate giornalistiche nazionali che sottolineavano l'asserito mercimonio della funzione pubblica, l'ampio clamore mediatico suscitato hanno determinato un danno gravissimo per l'intera magistratura ed un effetto pregiudizievole, in particolare, per il settore relativo alle misure di prevenzione ed alla gestione dei beni sequestrati e confiscati (al di là dell'esito del procedimento penale instaurato per molteplici imputazioni di corruzione, abuso di ufficio, falso, associazione per delinquere, induzione indebita, compendiati in oltre settanta capi di imputazione, nei confronti di più di quindici imputati per i quali il dibattimento è in corso).

Ciò ha comportato che la Camera dei deputati, in sede di discussione, approvasse una serie di modifiche, rispetto al testo base, di alcune norme, in particolare dell'articolo 35 (nomina e revoca dell'amministratore giudiziario), ponendo rigidi paletti al numero degli incarichi aziendali "comunque non superiore a tre" per gli amministratori giudiziari ed ampliando i casi delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario, nonostante già il testo base e la proposta Bindi (in epoca ben anteriore ai fatti di Palermo) avessero previsto, nella scelta dell'amministratore giudiziario, criteri di trasparenza e di rotazione, la necessità di motivare il decreto di nomina ed una serie di incompatibilità.

La Commissione parlamentare ha presentato numerosi emendamenti sia alla Camera sia al Senato, sempre al fine di superare le criticità emerse sulla gestione e sulla destinazione dei beni sequestrati e confiscati e per migliorare il sistema di gestione e di destinazione dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità senza disperdere ricchezza e posti di lavoro, molti dei quali accolti.

Il testo è stato licenziato dal Senato con ulteriori modifiche il 6 luglio 2017 ed in data 27 settembre 2017 è stato definitivamente approvato dalla Camera.

La riforma del codice antimafia è stata promulgata, in data 17 ottobre 2017, dal Presidente della Repubblica che ha inviato al Presidente del Consiglio dei ministri Gentiloni una articolata lettera nella quale ha evidenziato che «l'estensione degli interventi effettuati e gli aspetti di novità che alcune delle norme introdotte presentano rendono di certo opportuno che, particolarmente con riferimento all'ambito applicativo delle misure di prevenzione, il Governo proceda ad un attento monitoraggio degli effetti applicativi della disciplina, come è stato previsto dall'ordine del giorno approvato dalla camera dei deputati nella seduta del 27 settembre 2017»[442] e ha sottolineato profili critici per la omessa previsione, nell'articolo 12-*sexies* del decreto legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 356 del 1992 (come novellato), di una serie di reati, tra cui la corruzione tra privati, l'indebito utilizzo di carte di credito, reati informatici, associazione per delinquere finalizzata al falso nummario, contemplati nel decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202.

La legge 4 dicembre 2017, n. 172, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 dicembre 2017 n. 284 (cosiddetto decreto fiscale) in vigore dal 6 dicembre 2017, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina del reato per condotte riparatorie" ha recepito, all'articolo 13 *ter*, le indicazioni del Presidente della Repubblica, sostituendo il comma 1 dell'articolo 12 *sexies* e introducendo i reati omessi ma, del tutto inopinatamente, ha aggiunto, dopo le parole "In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale" le parole "salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge". Di tutta evidenza la portata riduttiva dell'aggressione ai patrimoni di soggetti che sono stati condannati o hanno patteggiato la pena per reati anche gravissimi, ivi compresi quelli contro la pubblica amministrazione, che potranno giustificare la proprietà o la disponibilità di beni acquistati con denaro derivante da reato (atteso che, nelle soglie previste, l'evasione fiscale costituisce un reato) purché abbiano usufruito di condoni fiscali, condoni tombali o abbiano usufruito dell'accertamento con adesione con l'amministrazione finanziaria. Giova evidenziare che l'articolo 13-*ter* è stato introdotto in sede di conversione e che non deve essere stata valutata la portata

[442] L'ordine del giorno del 27 settembre 2017 impegna il Governo «a monitorare e verificare le prassi applicative della legge, per quanto riguarda i destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, con particolare riferimento agli indiziati di reato di associazione a delinquere finalizzata ai reati contro la pubblica amministrazione, con lo scopo di valutare l'impatto e l'efficacia delle nuove norme, anche ai fini di eventuali modifiche che si rendano necessarie nonché, per quanto riguarda l'efficacia e la coerenza dell'applicazione dell'intera riforma, in particolare con riferimento al funzionamento dei nuovi istituti, al fine di garantire che la tutela della legalità e l'efficienza del sistema delle misure di prevenzione si realizzi nel pieno rispetto delle garanzie dei diritti dei cittadini e delle imprese».

dirompente di tale esclusione sulle sentenze, irrevocabili o non ancora definitive, pronunciate dai Tribunali o dai giudici dell'esecuzione per le confische disposte ai sensi dell'articolo 12-*sexies*. [443]

Nessuna modifica, invece, è stata operata sul novellato articolo 24 del codice antimafia di talchè, per le misure di prevenzione è escluso che la disponibilità dei beni possa essere giustificata con i proventi di evasione fiscale e giova sottolineare, come si dirà, che, in presenza dei presupposti di cui all'articolo 1, lett. a) e b) del codice antimafia, potrà essere disposto ugualmente il sequestro e la confisca dei beni nei confronti dei soggetti indiziati anche di reati contro la pubblica amministrazione sia in forma associativa sia per condotte sistematiche.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2017, n. 258 è stata pubblicata la legge 17 ottobre 2017, n. 161 "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" che è entrata in vigore il 19 novembre 2017.

La legge si compone di 38 articoli, suddivisi in sette capi che, oltre a riformare e variare oltre sessanta articoli del codice antimafia, hanno apportato modifiche ad altre disposizioni di leggi.

Le ampie innovazioni tendono al raggiungimento di un complessivo funzionamento del sistema, fornendo soluzioni sistematiche e coordinate per superare le lamentate lacune o insufficienze della normativa vigente e per migliorare l'efficacia della procedura e l'incisività delle misure patrimoniali

Il codice antimafia ha sostanzialmente raggiunto gli obiettivi che anche questa Commissione si era prefissi.

Invero, la Commissione parlamentare si è rivelata, in questo come in altri casi, una sede particolarmente idonea per mettere a confronto, in modo pubblico e trasparente, gli orientamenti dei diversi soggetti, istituzionali e non, operanti nel campo delle misure di prevenzione e della gestione dei beni sequestrati e confiscati nell'ottica della loro composizione in una sintesi politica condivisa.

Può quindi affermarsi che, anche grazie all'inchiesta condotta, al disegno di legge e agli emendamenti presentati, si è arrivati ad una riforma seria, conforme alle sentenze della Corte costituzionale e delle pronunzie della CEDU, con una maggiore giurisdizionalizzazione del

[443] Dai lavori parlamentari si evince che, al Senato, in commissione bilancio, il 9 novembre 2017, il Governo presentava l'emendamento 13.0.1000, relativo alla sostituzione del comma 1 dell'articolo 12-*sexies* come richiesto dal Presidente della Repubblica; nella seduta del 14 novembre 2017, sempre in Commissione bilancio, il relatore presentava il sub-emendamento 13.0.1000/1 del seguente tenore: "*dopo le parole*: "reimpiego dell'evasione fiscale", *inserire le seguenti*: "salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge", sul quale il rappresentante del Governo esprimeva parere favorevole; veniva posto voto di fiducia ed il Senato approvava il 16 novembre 2017; anche alla Camera veniva posta la fiducia ed il 30 novembre 2017 la legge veniva definitivamente approvata.

procedimento, una semplificazione delle procedure, con correttivi alle criticità normando le migliori prassi delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali, acquisite e valutate durante le attività svolte dalla Commissione.

Sono state accolte le modifiche sui meccanismi procedurali, resi più snelli e fluidi, e soprattutto più aderenti alle dinamiche reali dei procedimenti di prevenzione, nonché quelle relative alla gestione dei beni e delle aziende in sequestro da rapportare alle non sempre prevedibili situazioni del mercato in cui convivono economie lecite ed economie illecite con particolare riferimento alla tutela dei terzi ed ai rapporti con le procedure concorsuali.

Le scelte tecniche più qualificanti dell'articolato - legge 17 ottobre 2017, n. 161 – conseguono i seguenti risultati:

- semplificazione della normativa;
- coordinamento delle indagini tra le procure e le altre autorità titolari del diritto di proposta nei procedimenti di prevenzione patrimoniale;
- correttivi alle criticità segnalate per migliorare efficienza e tempestività del procedimento con la trattazione prioritaria dello stesso e con la previsione di una competenza distrettuale con sezioni specializzate;
- maggiori garanzie per le parti del procedimento;
- nuove e più flessibili misure di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mercato attraverso l'introduzione del nuovo istituto del controllo giudiziario;
- trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari;
- organizzazione del lavoro degli amministratori giudiziari, superando il ruolo dell'autorità giudiziaria quale mero custode, e continuità della gestione;
- nuova prospettiva gestionale per il tribunale e per l'amministratore giudiziario, senza incertezze nella gestione del credito; semplificazione del procedimento di verifica dei crediti e delle regole sulle eventuali interferenze tra procedimento di prevenzione e procedure esecutive, necessità di norme chiare in considerazione della estensione anche ai sequestri penali (con previsione di un unico giudice delegato) delle norme sull'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (con la modifica dell'articolo 104-*bis* disposizioni attuative codice procedura penale e dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306);
- concentrazione dell'impegno della Agenzia nazionale nella attività di destinazione dei beni confiscati, con competenza nell'amministrazione dei beni solo dalla confisca di secondo grado.

La legge ha ampliato il novero dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione, aggiornando le ipotesi di pericolosità sociale.

Oltre ai soggetti già previsti dall'articolo 4 del codice antimafia quali destinatari delle misure di prevenzione personali i quali, oltre ad essere indiziati dei reati specificatamente elencati (e, quindi, possibili destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali), devono essere socialmente pericolosi al momento dell'emanazione della misura, è stato inserito, alla lettera b), il delitto di cui all'articolo 418 codice penale di assistenza agli associati;

la lettera d) è stata sostituita e ora inserisce tra i destinatari gli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51 comma 3 *quater* codice di procedura penale (delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo) e mantiene l'attuale formulazione, a coloro che operanti in gruppo o isolatamente, pongono in essere atti preparatori obiettivamente rilevanti ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato (*omissis*); la aggiunta degli atti esecutivi (effettuata anche per i casi previsti dalla lettera f) concretizza e specifica ulteriormente la portata della previsione normativa ,

Il Senato ha aggiunto la lettera i-*ter* (indiziati del reato di *stalking ex* articolo 612-*bis* codice penale) e modificato la lettera i-*bis* ("soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-*bis* o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis*[444] del medesimo codice").

La norma relativa all'estensione delle misure di prevenzione anche ai soggetti indiziati di taluni reati contro la pubblica amministrazione (la maggioranza dei quali reati propri, cioè commessi da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio ma anche reati per i privati corruttori che li agevolino) in forma associativa è stata introdotta nei due passaggi alla Camera e al Senato con diversa puntualizzazione.

Va ricordato che la Commissione antimafia aveva affrontato il problema in quanto Libera e altre associazioni, nel 2014, avevano avviato da tempo e con successo una raccolta di firme per proporre un'estensione di varie norme di contrasto alla criminalità organizzata anche ai fenomeni di corruzione.

[444] Articolo 314 codice penale (peculato); articolo 316 codice penale (peculato mediante profitto dell'errore altrui); articolo 316-*bis* codice penale (malversazione a danno dello Stato); articolo 316-*ter* codice penale (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); articolo 317 codice penale (concussione); articolo 318 codice penale (corruzione per l'esercizio della funzione); articolo 319 codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio); articolo 319-*ter* codice penale (corruzione in atti giudiziari); articolo 319-*quater* codice penale (induzione indebita a dare o promettere utilità); articolo 320 codice penale (corruzione di persona incaricata di pubblico servizio); articolo 321 codice penale (pene per il corruttore); articolo 322 codice penale (istigazione alla corruzione); articolo 322-*bis* codice penale (peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione ai membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri)

Peraltro, la Commissione ben sapeva che a carico di soggetti sottoposti a procedimenti penali per reati di corruzione già alcune autorità giudiziarie avevano applicato misure di prevenzione patrimoniali utilizzando la normativa vigente nei casi di soggetti dediti con sistematicità ad attività delittuose riconducibili al fenomeno corruttivo, trovando applicazione le ipotesi generali indicate all' articolo 1 del codice antimafia, in particolare quelle di cui alle lettere a) e b)[445].

Al fine quindi sia di recepire le sollecitazioni della società civile, sia per limitare i rischi di una eccessiva estensione, la Commissione nel suo originario testo aveva proposto che all' articolo 4 si prevedessero anche come destinatari i soggetti indiziati di reati contro la pubblica amministrazione, purché ricorressero i requisiti di cui alle lettere a) e b) dell' articolo 1.

La Camera ha sostituito quella proposta con un mero elenco di fattispecie di reato.

Il Senato ha introdotto il requisito ulteriore dell'indizio di appartenenza ad un'associazione a delinquere finalizzata a commettere reati contro la pubblica amministrazione e tale modifica, a seguito dell'approvazione della Camera, è diventata legge.

Il legislatore ha ritenuto che la pericolosità sociale possa essere ricondotta agli indiziati di partecipazione ad associazioni per delinquere dedite alla commissione di alcuni reati contro la pubblica amministrazione. Ne deriva che se un soggetto non è indiziato del reato *ex* articolo 416 codice penale ma solo di reati contro la pubblica amministrazione, non rientra nell'ipotesi di cui alla lettera i-*bis*.

Tuttavia la disposizione, per quanto criticata sul piano teorico sia durante il dibattito in Senato sia da operatori e da teorici del diritto, quando avrà applicazione non potrà essere che ricondotta a ragionevolezza dall'interpretazione giurisprudenziale che, come detto, già applica le misure di prevenzione in relazione a condotte sistematiche di corruzione, concussione o peculato.

Appare 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 ed 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, non potendo essere sufficiente la mera iscrizione nel registro degli indagati per uno o più fatti di corruzione o di associazione finalizzata alla corruzione.

[445] "a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;"

Ciò, tuttavia, non impedirà, come già si è verificato finora, di applicare le misure di prevenzione patrimoniali nei confronti dei proposti dediti abitualmente alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, facendo richiamo alle lettere a) e b) dell'articolo 1 e ciò anche per reati non espressamente indicati (si pensi al caso dell'evasore fiscale sistematico e seriale nei cui confronti viene disposto il sequestro e la confisca dei beni).

Non si ritiene, quindi, che la nuova norma abbia una portata estensiva così dirompente come sostenuto nel dibattito al Senato e da alcuni operatori né che, come evidenziato da altri, sia inutile o dannosa, potendo portare all'esclusione di altre categorie di soggetti pericolosi non esplicitamente menzionati, atteso che, come detto, non sono state intaccate le categorie generali dell'articolo 1 lettera a) e b) e, potendosi, al più, ritenere che il legislatore abbia introdotto una ulteriore pericolosità c.d. qualificata.

Né può sottacersi che il fenomeno corruttivo, dilagante quantomeno dai tempi di "Mani pulite" e che ha permeato, come risulta dai procedimenti giudiziari e dalle inchieste in corso, appalti, opere pubbliche e, in genere, i rapporti tra imprenditori e pubblica amministrazione, falsa l'economia e altera i principi del libero mercato e della leale concorrenza tra gli imprenditori, provocando danni economici rilevanti per l'interesse generale, tanto più gravi se reati-fine di una associazione criminale.

Devono essere riportate le parole del Santo Padre Francesco rivolte ai membri della Commissione parlamentare antimafia nel corso dell'udienza del 21 settembre 2017, che più efficacemente di ogni altra, scolpiscono anche il pensiero di questa commissione: "La politica autentica, quella che riconosciamo come una forma eminente di carità, opera invece per assicurare un futuro di speranza e promuovere la dignità di ognuno. Proprio per questo sente la lotta alle mafie come una sua priorità, in quanto esse rubano il bene comune, togliendo speranza e dignità alle persone. A tale scopo, diventa decisivo opporsi in ogni modo al grave problema della corruzione che, nel disprezzo dell'interesse generale, rappresenta il terreno fertile nel quale le mafie attecchiscono e si sviluppano. La corruzione trova sempre il modo di giustificare se stessa, presentandosi come la condizione "normale", la soluzione di chi è "furbo", la via percorribile per conseguire i propri obiettivi. Ha una natura contagiosa e parassitaria, perché non si nutre di ciò che di buono produce, ma di quanto sottrae e rapina. È una radice velenosa che altera la sana concorrenza e allontana gli investimenti. In fondo, la corruzione è un habitus costruito sull'idolatria del denaro e la mercificazione della dignità umana, per cui va combattuta con misure non meno incisive di quelle previste nella lotta alle mafie".

Anche il Presidente della Repubblica, il 9 dicembre 2017, nella giornata contro la corruzione, ha avuto parole dure stigmatizzando la pericolosità della corruzione che "rappresenta

un fattore di rallentamento della competitività e della produttività, danneggia gravemente il sistema economico, impedendo la valorizzazione delle elevate professionalità che il nostro Paese vanta, influisce negativamente sui traffici e le relazioni internazionali".

La legge ha inoltre innovato sulla procedura applicativa delle misure di prevenzione, scandendo il procedimento in modo analogo al giudizio penale ordinario ed aumentando le garanzie delle parti, prima demandate alle prassi dei singoli tribunali, recependo in buona parte le modifiche proposte dalla Commissione.

Non è questa la sede per esaminare le singole norme, apparendo opportuno solo evidenziare le disposizioni di maggior rilievo.

Viene previsto un coordinamento tra i soggetti che promuovono le misure di prevenzione e specializzazione dei giudici che le decidono, attraverso:

- il potere di proposta di misure di prevenzione patrimoniali anche da parte del Procuratore nazionale antimafia (che, prima della riforma, poteva fare proposte solo nell'ambito delle attività di impulso e di coordinamento di cui all'articolo 371-*bis*, commi 2 e 3 codice procedura penale);

- la creazione di sezioni specializzate distrettuali per la trattazione delle misure di prevenzione personale patrimoniali (oltre Trapani e Santa Maria Capua Vetere) sia in tribunale, con collegi composti da magistrati di specifica esperienza o già assegnati a funzioni fallimentari e societarie sia in corte di appello ;

-il coordinamento tra i soggetti titolari della proposta (procuratore distrettuale, circondariale, questore, DIA) affidato al procuratore distrettuale al fine di evitare la *discovery* su procedimenti in fase di indagini e per meglio integrare atti o segnalare pendenza di procedimenti connessi con precisi obblighi di informazione e comunicazione nei confronti del procuratore distrettuale;

-la trasmissione degli atti investigativi sopravvenuti dopo il decreto di primo grado al procuratore generale con formazione di fascicolo il cui contenuto deve essere portato a conoscenza delle parti, mediante deposito in segreteria.

Sono previste maggiori garanzie per le parti del procedimento e si rendono più effettivi i diritti di difesa in quanto si prevede:

- la possibilità di impugnare davanti alla corte di appello i provvedimenti di applicazione, diniego o revoca del sequestro, prima non consentita (in base al combinato disposto degli articoli 27 e 10);

- la concisa esposizione dei contenuti della proposta nell'avviso di fissazione dell'udienza camerale;

- la partecipazione all'udienza del detenuto (fuori distretto) assicurata in videoconferenza (e non più con dichiarazioni rese al magistrato di sorveglianza) ciò sia per contenere i costi connessi

alle traduzioni e per ragioni di sicurezza, sia per adeguare il procedimento alle sentenze della Corte Europea, salvo che il collegio ritenga necessaria la presenza; si prevede comunque la traduzione del proposto in caso di indisponibilità di mezzi tecnici idonei;

- il rinvio dell'udienza ove sussista un legittimo impedimento del difensore;

- la rateizzazione della cauzione;

- la comunicazione del decreto emesso dal tribunale anche al difensore che ha facoltà di presentare impugnazione alla corte di appello, anche nel merito;

-conseguentemente, che avverso il decreto della corte di appello sia ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge anche da parte del difensore dell'interessato.

Semplificazione e tempi certi del procedimento di prevenzione attraverso:

-la disciplina delle eccezioni di incompetenza territoriale e per essere la proposta stata presentata da soggetti non legittimati, da eccepire, a pena di decadenza, alla prima udienza o comunque dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti con decisione immediata da parte del tribunale; (ove accolta, il tribunale ordina la trasmissione degli atti al procuratore territorialmente competente; è prevista l'efficacia degli elementi acquisiti ed un termine di venti giorni dal deposito affinchè il tribunale competente emetta decreto di sequestro); analoga previsione ove sia la corte di appello, accogliendo la eccezione riproposta, a dichiarare la incompetenza (territoriale o funzionale);

-condanna del proposto, in caso di accoglimento anche parziale, al pagamento delle spese processuali (a esempio perizia); analoga previsione per la corte di appello in caso di conferma, anche parziale, del decreto di primo grado;

- ulteriori cause di sospensione del termine di efficacia del sequestro previste in caso di ricusazione (per il tempo necessario per la decisione definitiva); per identificare gli eredi o gli aventi causa nel caso di morte del proposto durante il procedimento; durante il termine per il deposito del decreto; durante l'espletamento di una perizia ma per un tempo non superiore a 90 giorni;

-termini certi per il deposito del decreto (analogamente ai termini previsti per il deposito delle sentenze penali: 15 giorni; 90 giorni raddoppiabili *ex* articolo 154 disposizioni attuative codice procedura penale);

-verifica della pericolosità sociale, anche di ufficio, dopo due anni di detenzione (avendo il legislatore recepito il testo formulato dalla Commissione che aveva tenuto conto delle indicazioni della sentenza n. 291 del 2013 della Corte costituzionale)

Interventi per una più efficace aggressione ai patrimoni:

-indagini patrimoniali anche con possibilità di accesso al sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate;

-possibilità per il tribunale di indicare, con ordinanza interlocutoria, all'organo proponente ulteriori accertamenti patrimoniali prima di ordinare il sequestro o disporre le misure di cui agli artt. 34 e 34 *bis* e di fissare l'udienza, al fine di potere avere un quadro il più possibile completo in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti per l'adozione del provvedimento;

-ordine, nel caso di revoca del sequestro, di trascrizioni e annotazioni consequenziali nei pubblici registri, nei libri sociali e nel registro delle imprese;

-è rimasta immutata la disposizione dell'articolo 20, comma 3 secondo la quale la revoca non preclude l'utilizzazione a fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti svolti per le indagini patrimoniali funzionali alla proposta;

-esecuzione del sequestro a cura della polizia giudiziaria e non dell'ufficiale giudiziario (prevedendone l'assistenza solo ove occorra) con immissione in possesso da parte dell'Amministratore; il G.D. sentito l'AG, valutate le istanze degli occupanti, ordina lo sgombero degli immobili occupati senza titolo;

-citazione dei terzi titolari di diritti reali di garanzia (in genere istituti di credito);

-irrilevanza dei redditi non dichiarati al fisco al fine della prova della provenienza lecita dei beni sequestrati, non potendosi giustificare la disponibilità dei beni con i proventi della evasione fiscale (provento o reimpiego di evasione fiscale), anche alla luce della sentenza della Cassazione a sezioni unite 30 luglio 2014, n. 33451;

-sospensione degli effetti della revoca della confisca disposta dalla corte di appello su richiesta del polizia giudiziaria fino alla pronuncia della Cassazione;

- aumento dei termini per l'amministrazione giudiziaria dei beni *ex* articolo 34, comma 2, come novellato, ove sia necessario completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e per rimuovere le situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura.

Di rilievo l'introduzione di una nuova misura di prevenzione: il controllo giudiziario (istituto proposto dalla commissione Fiandaca, recepito integralmente dalla Commissione parlamentare e ora approvato dal Parlamento) sostanzialmente destinato a trovare applicazione in luogo della amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e/o del sequestro, nei casi in cui la agevolazione risulti occasionale e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività di impresa. Non vi è spossessamento gestorio ma una "vigilanza prescrittiva" effettuata da un commissario giudiziario nominato dal tribunale che verificherà l'adempimento di una serie di obblighi di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria. Inoltre le imprese destinatarie di informazione

antimafia interdittiva che abbiano impugnato il provvedimento del prefetto, possono chiedere la applicazione del controllo giudiziario per garantire la prosecuzione dell'attività di impresa (articolo 34-*bis*, comma 6).

Di particolare rilievo la conseguenziale previsione del comma 7 atteso che "il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94", di talchè l'azienda non decade dalla possibilità di stipulare contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubbliche, ottenere autorizzazioni e concessioni e, in generale, avere rapporti giuridici per un valore superiore ai 150 mila euro con le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque controllate dallo Stato (articoli 83 e 91 decreto legislativo n. 159/2011). La *ratio* di tale disposizione appare evidente atteso che, in presenza di una misura giurisdizionale finalizzata ad eliminare le infiltrazioni criminali e garantire una prosecuzione dell'attività aziendale improntata alla legalità attraverso l'attività degli amministratori giudiziari e il controllo del tribunale, viene meno la necessità di paralizzare il soggetto economico nei cui confronti il prefetto ha individuato "situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa" ed emanato la misura amministrativa dell'interdittiva.

La gestione dei beni e delle imprese: la nomina e le relazioni dell'Amministratore giudiziario

Si è già accennato alle modifiche apportate all'articolo 35 del codice antimafia in ordine all'amministratore giudiziario che viene nominato dal tribunale con decreto motivato, scelto tra gli iscritti nell'albo nazionale degli amministratori giudiziari secondo criteri di trasparenza che assicurano la rotazione degli incarichi, tenuto conto della natura e dell'entità dei beni, delle caratteristiche dell'attività aziendale e delle specifiche competenze connesse alla gestione.

Ad un successivo decreto è demandata l'individuazione dei criteri di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori che tengano conto del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre, della natura monocratica o collegiale dell'incarico, della tipologia e del valore dei compendi da amministrare e stabiliti altresì i criteri per l'individuazione degli incarichi per i quali la complessità o l'eccezionale valore del patrimonio determinano il divieto di cumulo.[446]

[446] L'amministratore può essere nominato anche tra il personale dipendente dell'Agenzia nazionale e, quando il sequestro riguardi aziende di straordinario interesse socio-economico, tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'albo nazionale indicati dalla società Invitalia tra i suoi dipendenti, i quali non hanno diritto ad emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento e svolgono le proprie funzioni sotto la direzione del giudice delegato, avvalendosi dell'organizzazione della società Invitalia SpA. Si prevede che i dipendenti di Invitalia

All'atto della nomina l'amministratore giudiziario dovrà comunicare se e quali incarichi analoghi abbia in corso, anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'Agenzia. L'amministratore, nel caso di patrimoni e compendi aziendali particolarmente complessi, potrà avvalersi di un ufficio di coadiuzione, la cui composizione e il cui costo dovranno essere sottoposti alla valutazione e all'approvazione del giudice delegato.

La riforma relativa al limitato numero degli incarichi aziendali (richiamandosi quanto già sopra indicato sulle motivazioni di tale limitazione), denunciato come irragionevole dagli ordini professionali in quanto non rapportato alla reale complessità dell'incarico ma al numero secco di incarichi assunti anche come coadiutore dell'Agenzia e su tutto il territorio nazionale, potrà però essere compiutamente valutata, ad avviso della Commissione, solo alla luce dei criteri che saranno individuati nell'emanando decreto, apparendo ragionevole circoscrivere l'attività di ciascun amministratore giudiziario affinchè possa gestire al meglio compendi aziendali particolarmente impegnativi, tali da richiedere prestazioni continuative.

Ma l'aspetto più importante della riforma è la nuova formulazione dell'articolo 41 del codice antimafia che, in caso di sequestro di aziende, impone all'amministratore giudiziario (scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'albo nazionale) di depositare, oltre alla relazione particolareggiata sui beni, di cui all'articolo 36, comma 1 (entro trenta giorni dalla nomina), una

---

Spa che nei tre anni antecedenti all'entrata in vigore della legge, abbiano svolto attività di gestione diretta di aziende in crisi, possono iscriversi, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della norma, alla sezione sopraindicata dell'albo nazionale. Ciò sia per garantire parità di trattamento rispetto ai requisiti richiesti ai soggetti già iscritti sia per consentire, in concreto, che i dipendenti di Invitalia possano essere nominati, dando un termine ristretto per formalizzare l'iscrizione.

Non possono essere nominate - oltre alle persone già originariamente previste dall'articolo 35 - le persone condannate a una pena che importi le pene accessorie previste dal regio decreto n. 267/1942, o coloro nei confronti dei quali sia stato disposto il rinvio a giudizio per i reati di cui all'articolo 4 del codice antimafia o per uno dei reati previsti dal libro II, titolo II, capo I, e titolo III, capo I, del codice penale. Non possono altresì essere nominate le persone che abbiano svolto attività lavorativa o professionale in favore del proposto o delle imprese a lui riconducibili. Le stesse persone non possono, altresì, svolgere le funzioni di coadiutore o di diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario nell'attività di gestione. Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi o commensali abituali del magistrato che conferisce l'incarico. Non possono altresì assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, i creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico, del suo coniuge o dei suoi figli, né le persone legate da uno stabile rapporto di collaborazione professionale con il coniuge o i figli dello stesso magistrato, né i prossimi congiunti, i conviventi, i creditori o debitori del dirigente di cancelleria che assiste lo stesso magistrato.

Va comunque rilevato che l'articolo 33 della legge 161/2017 prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, un decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi: a) prevedere l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza e, comunque, assidua frequentazione con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico; b) prevedere che il presidente della corte di appello eserciti la vigilanza sulle nomine ai predetti incarichi conferite a soggetti che abbiano con i magistrati del distretto giudiziario, in cui ha sede l'ufficio titolare del procedimento, gli indicati rapporti di parentela, affinità, coniugio o frequentazione assidua, in modo tale da evitare indebite commistioni e compromissione della credibilità della funzione giudiziaria.

ulteriore relazione, da stilare entro tre mesi dalla nomina (prorogabili a sei mesi dal giudice delegato), contenente una dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, sull'esposizione della situazione patrimoniale, economica e finanziaria, sulla stima del valore di mercato dell'azienda.

Come già scritto dalla Commissione nella relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia (Doc. XXIII n. 5), avendo la riforma sostanzialmente recepito le indicazioni del disegno di legge Bindi sulla fondamentale funzione svolta dall'amministratore giudiziario (non è stato, invece, accolto l'emendamento che mitigava la portata del numero di incarichi aziendali):

"L'articolato propone un diverso binario anche sui termini di redazione per la relazione riguardante le aziende (articolo 41). Data la complessità dell'analisi e delle valutazioni che essa può comportare, si è mantenuto il termine di sei mesi; tuttavia è stato stabilito che entro trenta giorni l'amministratore deve depositare un primo documento di analisi e di proposta sulla base del quale il giudice delegato lo autorizza - in via provvisoria e salvo le valutazioni che svolgerà il tribunale sulla relazione completa depositata entro la scadenza del termine semestrale - a proseguire l'attività o a sospenderla. Si anticipano così in via provvisoria e urgente le eventuali autorizzazioni che deriveranno dall'approvazione del programma di prosecuzione.

Alla scadenza dei sei mesi deve essere depositata la relazione. Rispetto al programma di prosecuzione si propone in via innovativa che l'amministratore predisponga un elenco separato dei creditori titolari di un rapporto giuridico pendente (cioè con prestazioni ancora non eseguite, anche solo parzialmente), dei creditori con i quali l'azienda intrattiene rapporti commerciali essenziali alla prosecuzione e dei creditori i cui diritti afferiscano a rapporti esauriti, incerti o non essenziali alla prosecuzione dell'azienda; non si è ritenuto necessario precisare - perché tale profilo è già implicito e connotativo per un'azienda in sequestro, quasi un vero e proprio *core business* - che essenziali alla prosecuzione dell'azienda possono essere i rapporti pienamente informati a principi e prassi di legalità e di trasparenza.

Per le prime due tipologie, fatte salve anche le valutazioni di opportunità da parte del tribunale, la prosecuzione dei rapporti e l'adempimento dei debiti pregressi possono essere autorizzati anche a prescindere dalla verifica di buona fede del credito in base alla complessa procedura prevista dagli articoli 52 e seguenti che rimane riservata ai crediti afferenti rapporti di incerta origine, esauriti o non essenziali all'azienda. Si evita così la "fuga dei fornitori" che, nella prospettiva della defatigante attesa della procedura di ammissione al passivo, sono spesso scoraggiati dal proseguire i rapporti commerciali con l'amministrazione giudiziaria. Si fornisce altresì uno strumento di verifica "allo stato degli atti" da parte del tribunale con l'ausilio

dell'amministratore per gestire insieme all'azienda anche la sua esposizione debitoria, destinata altrimenti a rimanere un fardello che graverà sulle sorti della destinazione dei beni. In questa prospettiva viene anche ridefinita la disciplina dei rapporti pendenti e viene introdotta la possibilità di autorizzare l'amministratore giudiziario a rinegoziare il debito o ad attivare procedure di concordato alternative alla messa in liquidazione dell'azienda. Tutte queste valutazioni dovranno essere incanalate nei binari di ciascuna gestione separata come emergente dai criteri di contabilità separata fissati dall'articolo 37, comma 5. E tali binari delimiteranno anche attività separate di verifica dei crediti di buona fede ai sensi degli articoli 52 e seguenti.

Le pretese dei creditori vengono dotate di un'effettiva tutela a seconda della tipologia di rapporto con l'azienda in sequestro; se il rapporto sottostante emerge subito come effettivo e funzionale, non si realizza nessun congelamento delle loro pretese e, in tal senso, la relazione particolareggiata descritta dal nuovo articolo 41 è l'occasione per censire in tempi rapidi tutti i creditori e i soggetti che hanno rapporti contrattuali con l'impresa in sequestro. La tutela delle ragioni dei creditori deriva dalla possibilità di attivare in un programma di prosecuzione dell'attività dell'azienda anche le condizioni per la prosecuzione dei rapporti e il pagamento dei debiti che *prima facie* risultino reali, documentati, di buona fede e strategici per le sorti dell'azienda e, conseguentemente, viene introdotto l'articolo 54-*bis* che consente il pagamento, anche parziale o rateale, di debiti anteriori al sequestro, nei casi di rapporti commerciali e prestazioni essenziali per la prosecuzione dell'attività.

Quindi, può affermarsi che punti essenziali della riforma sono: una dettagliata analisi della situazione economica della società e la redazione, ove ne sussistano i presupposti, di una proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività con relativo programma aziendale che viene valutato in udienza camerale dal tribunale con la partecipazione dell'amministratore giudiziario, del pubblico ministero, dei difensori delle parti e dell'Agenzia nazionale che vengono sentiti se compaiono.

Sull'eventuale messa in liquidazione disposta dal tribunale deve essere acquisito il parere del pubblico ministero, dei difensori e dell'amministratore giudiziario, ciò sempre nell'ottica delle garanzie accordate alle parti nei cui confronti è stato disposto il sequestro.

Ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa, il tribunale approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive per la gestione dell'impresa.

La partecipazione, allargata ai difensori delle parti e all'Agenzia, dovrebbe limitare contestazioni successive e consentire all'Agenzia di interloquire, ove lo ritenga, sul piano industriale.

Vanno evidenziate altre due novità introdotte dalla riforma:

- la manutenzione degli immobili e dei beni aziendali è conferita dall'amministratore, su autorizzazione del giudice delegato, di preferenza, alle imprese fornitrici di lavoro, beni o servizi, già sequestrate o confiscate;
- l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, può, sin dalla fase del sequestro, affittare l'azienda o un ramo di azienda o concederla in comodato, anche su proposta dell'Agenzia, agli enti, associazioni, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative purchè a mutualità prevalente e senza scopo di lucro e altri soggetti indicati all'articolo 48, comma 3, lettera c) o agli imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini di cui all'articolo 41-*quater*.

Sono poi previsti strumenti finanziari in favore delle aziende sequestrate e confiscate. Si tratta di strumenti di sostegno necessari per la regolarizzazione delle attività, dei lavoratori in nero, per garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro (il cosiddetto costo della legalità) e per contenere la presumibile contrazione, dopo il sequestro, del fatturato dell'azienda.

L'accesso alle risorse delle sezioni di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 1, comma 196 della legge di stabilità 2016 deve essere richiesto dall'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, o dall'Agenzia, dopo l'adozione dei provvedimenti di prosecuzione o di ripresa dell'attività d'impresa adottata dal tribunale. Si ricorda che tale comma 196 ha previsto l'istituzione di:

- un'apposita sezione del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinata alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie, erogate in favore di imprese sequestrate o confiscate (3 milioni di euro annui);
- un'apposita sezione del fondo per la crescita sostenibile per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle medesime imprese (7 milioni di euro annui).

Non è questa la sede per esaminare in modo analitico tutte le disposizioni della legge 17 ottobre 2017, n. 161; tuttavia, avuto riguardo sempre alla gestione delle aziende e per evitare gli effetti pregiudizievoli connessi al sequestro, è espressamente previsto (articolo 35-*bis*) che, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, il prefetto della provincia rilasci all'amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia di cui all'articolo 84 che avrà validità sino alla destinazione dell'azienda

La tutela dei terzi

Nella nuova filosofia di gestione del bene in sequestro, come configurata dalla legge 161/2017 che ha recepito pressoché integralmente il disegno di legge della Commissione, i creditori non sono più soggetti da tenere emarginati e da lasciare in attesa. Le scelte di gestione devono

tenere conto della possibilità di soddisfare le pretese dei creditori anche prima della definizione del giudizio di prevenzione. In particolare, quindi, si prevede che:

- gestione e tutela dei terzi vengano posti sullo stesso piano e non su piani separati e le pretese dei creditori non vengono rimandate esclusivamente a procedure rigide, formali, inadatte a un'impresa ancora operante;

- le pretese dei creditori vengano dotate di un'effettiva tutela a seconda della tipologia di rapporto con l'azienda in sequestro; se il rapporto sottostante emerge subito come effettivo e funzionale, non si realizza nessun congelamento delle loro pretese; se tale rapporto non emerge allora si renderà necessario attendere la verifica dei crediti;

- la relazione particolareggiata descritta dagli articoli 36 e 41 è l'occasione per censire in tempi rapidi tutti i creditori e i soggetti che hanno rapporti contrattuali con l'impresa in sequestro;

- la tutela delle ragioni dei creditori deriva dalla possibilità di attivare in un programma di prosecuzione dell'attività dell'azienda anche le condizioni per la prosecuzione dei rapporti e il pagamento dei debiti che *prima facie* risultino reali, documentati, di buona fede e strategici per le sorti dell'azienda; il tribunale, nel programma di prosecuzione o ripresa, può autorizzare l'amministratore giudiziario a rinegoziare le esposizioni debitorie dell'impresa;

- le procedure esecutive pendenti sono sospese sino alla conclusione del procedimento di prevenzione;

- si valorizzano le norme relative alla contabilità separata per approntare scelte anche differenziate di prosecuzione o di liquidazione per i singoli complessi aziendali sottoposti a sequestro nel medesimo procedimento; ciò anche al fine di porre subito in chiaro le posizioni dei creditori;

- l'amministratore quindi se non può proseguire liquida e paga i debiti dei quali si possa accertare la fondatezza; se prosegue l'azienda propone elenchi separati tra i creditori con i quali si ritiene di poter continuare i rapporti commerciali ai quali va pagato il dovuto e i creditori con i quali non si ritiene di poter continuare nonché quelli titolari di debiti pregressi al sequestro; per questi ultimi sarà necessaria la verifica dei crediti nel procedimento simile a quello fallimentare al quale è chiamato il giudice delegato;

- il procedimento di verifica dei crediti si svolge dopo l'emanazione del provvedimento di confisca di primo grado, ancorché non definitiva; ciò in quanto la conoscenza del dato effettivo dell'indebitamento, della sua origine e del suo ammontare è possibile anche con riguardo alle connessioni del debito con l'attività illecita solo dopo la conclusione dell'istruttoria di primo grado

(tuttavia l'articolo 57, comma 2 del codice, come novellato, non appare coordinato con l'articolo 110, comma 2 lettere d) ed e) che prevede che la amministrazione e la destinazione dei beni confiscati sia affidata all'Agenzia dopo il provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello, ritenendosi forse preferibile effettuare la verifica dei crediti e cristallizzarne l'esito nel momento in cui l'autorità giudiziaria cessa l'amministrazione dei beni; inoltre il novellato articvolo 43, comma 1 ha riportato la presentazione del conto di gestione entro 60 giorni dal deposito del provvedimento di confisca di primo grado, (atteso che la Camera aveva fissato il termine di sessanta giorni dopo il provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello). La modifica apportata dal Senato e poi definitivamente approvata appare distonica in quanto la gestione dei beni continua ad essere svolta dal giudice delegato e dall'autorità giudiziaria fino alla cosiddetta doppia conforme, di talchè appare prematura la presentazione del conto, l'avvio della procedura per l'approvazione e, soprattutto il deposito del fascicolo della gestione, non ostensibile alle parti salvo la parte della relazione dell'autorità giudiziaria sulla stima dei beni, atteso che potrebbero essere pregiudicate scelte di gestione e che non viene precisato se, nel caso di conferma della confisca da parte della corte di appello, debba riprocedersi all'approvazione del conto di gestione e da quale autorità. Il mancato coordinamento tra le norme indicate, è da ritenersi, sarà oggetto di studio da parte degli operatori del diritto e porterà ad una interpretazione giurisprudenziale per colmare quello che, allo stato, sembra una interruzione nella consequenzialità temporale e logica del *sub*procedimento relativo all'approvazione del conto di gestione. Né tale problema è risolto dall'articolo 36 della legge n. 161/2017 (disposizioni transitorie) che prevede che le modifiche alle disposizioni sulla competenza dell'ANBSC non si applicano ai casi nei quali l'amministrazione è stata assunta ai sensi delle disposizioni del codice antimafia vigenti fino alla data di entrata in vigore della riforma (19 novembre 2017), atteso che il problema si presenterà comunque per le misure di prevenzione successive al 19 novembre 2017;

- altresì rilevante l'introduzione, ad opera della Camera dei deputati, del comma 3-*bis* dell'articolo 52 "Diritti dei terzi" con la previsione che, ove sia stata rigettata definitivamente la domanda di ammissione al credito da parte di soggetto sottoposto alla vigilanza della Banca di Italia, per mancato riconoscimento della buona fede nella concessione del credito, il decreto sia trasmesso alla Banca di Italia ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 231/2001 (sanzioni amministrative)[447].

[447] Va infatti precisato che, l'articolo 1, comma 199 della legge di stabilità del 2013 (legge 24 dicembre 2013, n. 228) aveva legittimato i titolari di crediti muniti di ipoteca, iscritta sui beni confiscati anteriormente alla trascrizione del sequestro, a chiedere al giudice dell'esecuzione presso il tribunale che aveva disposto la confisca l'accertamento della sussistenza e dell'ammontare del credito, nonché la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 52 decreto legislativo n. 159/2011. Tale richiesta doveva essere presentata dai creditori indicati nel comma 198, a pena di decadenza entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. La legge n. 228/2012 è stata applicata, come espressamente previsto

- in questa sede i creditori che non hanno proseguito i rapporti contrattuali durante la prosecuzione con l'impresa in sequestro possono controllare dagli atti le modalità con le quali sono stati individuati e soddisfatti gli altri creditori per formulare eventuali osservazioni;

- per accelerare i tempi è già l'amministratore giudiziario che deve prima dell'udienza proporre un progetto di stato di passivo sul quale le parti faranno le loro osservazioni;

- le istanze dei creditori non possono arrivare in qualsiasi momento; è prevista una scadenza di un anno dopo l'esecutorietà della confisca;

- vendita e riparto vengono demandate all'Agenzia e devono svolgersi dopo la confisca definitiva e l'Agenzia avrà la possibilità di differire la vendita se i crediti da saldare siano inferiore al valore dei beni confiscati e potranno essere soddisfatti reperendo altre risorse;

- ogni controversia su vendita e riparto viene demandata al giudice civile.

Vengono altresì semplificate le regole sulle eventuali interferenze tra procedimento di prevenzione e procedure esecutive e sui rapporti con le procedure concorsuali, con norme mutuate pressochè integralmente dalla proposta di legge AC. 2737, Bindi e altri, frutto del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare (Doc. XXIII n. 5).

Viene precisato che l'eventuale processo esecutivo sul singolo bene sottoposto a sequestro non possa essere iniziato (regola fissata già dal testo vigente) e, iniziato, rimanga sospeso, con la possibilità di riassunzione in caso di dissequestro, facendo salvi gli effetti prodottosi prima della sospensione in favore del creditore.

Quanto ai rapporti con il fallimento si snellisce la disciplina di cui agli articoli 63 e 64, si esclude che il giudice del fallimento debba procedere alla verifica di buona fede dei crediti come previsto da una norma vigente ma unanimemente criticata da dottrina e operatori sia del diritto fallimentare sia del diritto di prevenzione, si stabilisce che i beni sottoposti a sequestro sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato prima del sequestro sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato dopo

---

dall'articolo 1, comma 194 e come ribadito dalla sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (n. 10532 del 26 febbraio 2013) solo ai "beni confiscati all'esito dei procedimenti di prevenzione per i quali non si applica la disciplina dettata dal libro 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159" è, cioè, alle misure di prevenzione disposte prima del codice antimafia, entrato in vigore il 13 ottobre 2011. Il comma 200 prevede che dovevano essere comunicati alla Banca di Italia i decreti con i quali è rigettata definitivamente la richiesta proposta volti all'accertamento sulla sussistenza, sull'ammontare del credito e sulla sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 52 decreto legislativo n. 159/11 (buona fede degli istituti di credito) ai sensi dell'articolo 9 decreto legislativo n. 231/07. Da tale articolo peraltro si evince la possibilità di comunicare alla UIF (unità di informazione finanziaria presso la Banca di Italia) il decreto con cui viene respinta la domanda di accertamento della buona fede affinchè vengano esercitati poteri di vigilanza per l'antiriciclaggio. L'art. 37 della legge 17 ottobre 2017, n. 161 ha fornito "interpretazione autentica dell'articolo 1, commi da 194 a 206 della legge 24 dicembre 2012, n. 228" nel senso che i citati commi si applicano anche con riferimento ai beni confiscati ai sensi dell'articolo 12-*sexies* legge n. 356/92 iscritti nel registro di cui all'articolo 335 codice di procedura penale prima del 13 ottobre 2011, così chiarendo e finalmente disciplinando in modo analogo sia le confische di prevenzione sia le cosiddette confische allargate.

il sequestro sono esclusi dalla massa attiva del fallimento ed in conseguenza i crediti connessi a diritti su di essi gravanti non possono essere conosciuti dal giudice del fallimento ma possono solo essere fatti valere davanti al giudice delegato della prevenzione nel procedimento di verifica della buona fede ai sensi degli articoli 52 e seguenti. I crediti esclusi dall'accertamento del passivo in sede fallimentare si identificano in quelli che realizzano cause legittime di prelazione sui beni sottoposti a sequestro (in particolare diritti reali di garanzia o privilegi speciali). Si prevede, inoltre, che l'autorità giudiziaria possa presentare, previa autorizzazione del tribunale, alla sezione fallimentare, domanda per l'ammissione al concordato preventivo nonché accordo di ristrutturazione dei debiti.

Sul punto va evidenziato che la legge 19 ottobre 2017, n. 155 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2017, n. 254), ha delegato il Governo ad adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della medesima legge uno o più decreti legislativi per la riforma organica delle procedure concorsuali ed ha previsto all'articolo 13 che il Governo adotti "disposizioni di coordinamento con il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (…), stabilendo condizioni e criteri di prevalenza, rispetto alla gestione concorsuale, delle misure cautelari adottate in sede penale, anteriormente o successivamente alla dichiarazione di insolvenza". Nell'esercizio di tale delega, il Governo dovrà adottare anche "disposizioni di coordinamento con la disciplina di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e in particolare con le misure cautelari previste dalla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, nel rispetto del principio di prevalenza del regime concorsuale, salvo che ricorrano ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale". Resta dunque da vedere in che modo la delega verrà esercitata, atteso che le modifiche introdotte dalla legge n. 161/2017 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 4 novembre 2017, solo cinque giorni dopo la pubblicazione della legge 155/2017) sembrerebbero già andare nel senso indicato dai principi e criteri direttivi della legge delega.

L'Agenzia nazionale

L'attuale regime di competenze assegnato all'Agenzia nazionale dal codice antimafia e dalle successive modifiche ha rivelato criticità e stasi operative denunciate dagli operatori e dagli stessi direttori *pro tempore* dell'Agenzia.

La struttura, la dislocazione territoriale, la dotazione organica, le dinamiche operative hanno reso evidente che l'Agenzia non è in grado di gestire l'imponente numero di beni confiscati, in via definitiva e non, da tutte le sezioni che trattano le misure di prevenzione e da tutti i GIP, GUP, collegi giudicanti penali di primo e di secondo grado del territorio nazionale.

Nella fase del procedimento giurisdizionale l'Agenzia svolge funzioni di ausilio all'autorità

giudiziaria a partire dal sequestro per facilitare la collaborazione tra amministratori giudiziari, per consentire la instaurazione e la prosecuzione di rapporti commerciali tra aziende sequestrate o confiscate, per rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3 codice antimafia.

Come già detto, significativo il ruolo dell'Agenzia che partecipa alla udienza fissata per l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa della azienda così assicurando una continuità nella gestione.

Sinteticamente può dirsi che la riforma ha modificato profondamente gli articoli 110, 111, 112, 113 e 113-*bis* del codice:

- l'Agenzia rimane sotto la vigilanza del Ministero dell'interno ma ha sede principale in Roma ed una unica sede secondaria a Reggio Calabria;

- provvede alla amministrazione ed alla destinazione dei beni dal provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello nei procedimenti di prevenzione; dal provvedimento di confisca della corte di appello per i delitti di cui all'articolo 51 commi 3-*bis* codice di procedura penale e 12-*sexies* nonché dei beni definitivamente confiscati dal giudice dell'esecuzione;

- il direttore non è più scelto solo tra i prefetti ma tra più figure professionali con esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione dei beni e delle aziende (prefetti, dirigenti Agenzia demanio, magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o delle magistrature superiori);

- è ampliato il numero dei componenti del consiglio direttivo, prevedendosi un qualificato esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o dal ministro delegato per la politica di coesione ed un rappresentante del Ministero dell'interno;

- viene introdotto, quale nuovo organo, il comitato consultivo di indirizzo;

- con regolamento interministeriale saranno disciplinati l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia selezionando personale con specifica competenza in materia di gestione delle aziende, di accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei;

- l'organico è determinato in duecento unità da coprire con procedure di mobilità;

- possono inoltre operare, alle dirette dipendenze funzionali del direttore, ulteriori dieci unità di personale con qualifica dirigenziale o equiparata, appartenenti alle amministrazioni pubbliche, alle forze di polizia o ad enti pubblici economici che abbiano professionalità specifiche ed adeguate.

Nell'ottica della valorizzazione delle risorse già esistenti, vengono potenziati i nuclei di

supporto istituiti presso le prefetture. Il raccordo tra nuclei e Agenzia può infatti realizzare un proficuo scambio di informazioni tra l'Agenzia e la varie realtà territoriali funzionale a tutti i compiti assegnati all'Agenzia. La composizione dei nuclei di supporto è demandata ad un decreto del Ministro dell'interno, secondo criteri di flessibilità e modularità che tengano conto della presenza, sul territorio, dei beni sequestrati. Si auspica su tale punto che, come già proposto dalla Commissione, i nuclei di supporto siano composti da funzionari di comprovata esperienza nel settore dei beni confiscati, anche provenienti da altre pubbliche amministrazioni, integrati, ove necessario, da rappresentanti di categorie professionali, enti o associazioni per le questioni di rispettivo interesse.

Attribuzioni degli organi dell'Agenzia

L'Agenzia, previo parere del comitato consultivo di indirizzo: (attività ulteriori rispetto a quelle già previste dal codice antimafia):

- utilizza i flussi informativi per facilitare le collaborazioni tra autorità giudiziaria e tra coadiutori per favorire, su tutto il territorio nazionale, per le aziende, l'instaurazione e la prosecuzione di rapporti commerciali tra le imprese sequestrate o confiscate;
- predispone meccanismi di intervento per effettuare l'analisi aziendale e verificare la prosecuzione o ripresa dell'attività imprenditoriale o avviare procedure di liquidazione o di ristrutturazione del debito;
- stipula protocolli di intesa con le strutture interessate e con le associazioni di categoria (camera di commercio, confindustria, ecc) per la individuazione di professionalità necessarie per la prosecuzione o ripresa della attività di impresa, anche avvalendosi dei nuclei di supporto;
- predispone protocolli operativi di intesa con ABI e Banca d'Italia per concordare modalità di rinegoziazione dei rapporti bancari già in essere con le aziende sequestrate e confiscate;
- emana linee guida interne per fornire ausilio all'autorità giudiziaria e per la destinazione sia per le aziende per mantenere il valore patrimoniale ed i livelli occupazionali, sia per gli immobili anche al fine di incrementarne la redditività e per agevolare la eventuale, successiva devoluzione allo Stato liberi da oneri e da pesi, favorendo una assegnazione provvisoria per fini istituzionali o sociali.

Il comitato consultivo e di indirizzo:

- esprime i pareri sugli atti dell'Agenzia;

- può presentare proposte e fornire elementi per fare interagire gli amministratori giudiziari delle aziende o per accertare, su autorizzazione del giudice delegato, la disponibilità degli enti territoriali, delle associazione e cooperative di cui all'articolo 48, a prendere gli immobili sin dalla fase del sequestro;
- esprime parere su specifiche questioni riguardanti la destinazione e utilizzazione dei beni nonché su ogni questione venga sottoposta dal consiglio direttivo, dal direttore o dal giudice.

La deleghe al Governo ad adottare, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 161/2017, decreti legislativi.

1) E' prevista, come già detto, una delega al Governo per la disciplina del regime di incompatibilità relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministratore giudiziario nonché di curatore fallimentare e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo stringenti principi e criteri direttivi, fissati dall'articolo 33 della legge n. 161/2017, per evitare indebite commistioni e compromissioni della credibilità della funzione giudiziaria, prevedendo la vigilanza del presidente della corte di appello sulle nomine e l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza, coniugio o frequentazione assidua con i magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico (articolo 33 della legge n. 161/2017).

2) Il Governo è altresì delegato ad emanare disposizioni per le imprese sequestrate e confiscate e fino alla loro assegnazione, favorendo l'emersione del lavoro irregolare, contrastando il caporalato e consentendo l'accesso all'integrazione salariale ed agli ammortizzatori sociali (articolo 34 della legge n. 161/2017).

La normativa delegata è adottata realizzando: a) una completa ricognizione della discipline vigenti sui citati istituti; b) l'armonizzazione ed il coordinamento delle stesse con il codice antimafia; c) l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni adottate dall'Unione europea.

Di particolare interesse i seguenti principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi:

a) tutte le misure di sostegno alle imprese ed ai lavoratori, la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, l'adeguamento alle norme in materia fiscale, contributiva e di sicurezza sono richieste solo ove sia approvato dal tribunale il programma di prosecuzione o ripresa dell'impresa;

b) dalle misure di sostegno ai lavoratori delle imprese sono esclusi i dipendenti oggetto di indagini per il reato *ex* articolo 416-*bis* o per reati aggravati *ex* articolo 7 della legge n. 203/91, il proposto, il coniuge o la parte dell'unione civile, i parenti, gli affini, i conviventi ove risulti la

fittizietà del rapporto di lavoro o si siano ingeriti concretamente ed i dipendenti che hanno concretamente partecipato alla gestione dell'azienda;

c) la possibilità di applicare anche ai lavoratori delle aziende sequestrate o confiscate la disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale e degli accessi agli ammortizzatori sociali;

d) la richiesta di copertura salariale deve riguardare i dipendenti (fatta eccezione per i soggetti sub b) già presenti nel giornale di cantiere e quelli che hanno un rapporto di lavoro riconosciuto con il programma di prosecuzione o ripresa o con altri provvedimenti del tribunale o delgiudice delegato;

e) comunicazione al prefetto per l'attivazione del confronto sindacale, all'INPS e, in caso di intermediazione illecita, segnalazione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS dal Ministero delle politiche agricole,

f) prevedere che, dopo l'approvazione del piano di prosecuzione o di ripresa dell'impresa l'azienda ora abbia titolo al rilascio del documento unico di regolarità contributiva e che, a decorrere dalla medesima data, non abbiano effetto nei confronti dell'azienda sequestrata i provvedimenti sanzionatori adottati per inadempimenti e condotte anteriori al provvedimento di sequestro.

Per l'attuazione della delega sono previsti 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e 6 milioni per il 2020, a valere sul Fondo sociale per l'occupazione (articolo 18 comma 1, lettera a del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2).

4.9.2 Il controllo giudiziario delle aziende

L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende

La Commissione, nell'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge 19 luglio 2013, n. 87, nell'ambito della inchiesta volta a migliorare il procedimento e l'efficacia delle misure di prevenzione che, come detto, ha portato alla predisposizione di un articolato normativo, ha svolto un ulteriore approfondimento sulla concreta applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (articolo 34 decreto legislativo n. 159 del 2011) proponendo una modifica della norma e l'introduzione del nuovo istituto del controllo giudiziario delle aziende, recepite nella legge 17 novembre 2017, n. 161.

A tal fine, è stata seguita pressoché dall'inizio la amministrazione giudiziaria disposta dal tribunale di Palermo dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche ed imprenditoriali esercitata da Gas Natural Distribuzione Italia SpA (decreto del 19 maggio 2014- doc. n. 369.5) e dalla Società Italiana per il Gas per Azioni - Italgas S.p.A (decreto del 9 luglio 2014 - doc. n. 323.1), società interamente controllata da SNAM SpA e, dunque, da ENI SpA., mediante audizioni[448], acquisizione delle relazioni degli amministratori giudiziari e dei consulenti di Italgas (Pricewaterhouse Coopers Advisory S.p.A.; Deloitte Financial Advisory srl; KPMG Advisory SpA – doc. 363.1; doc. 363.2; doc. 369.0-6), di provvedimenti di gestione assunti nonché dei decreti di proroga e quelli conclusivi del procedimento, avendo la Commissione ritenuto allarmante che una società pubblica fosse stata posta in amministrazione giudiziaria.

[448] Seduta del 21 ottobre 2014, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo Dario Scaletta e del sostituto procuratore nazionale antimafia Maurizio De Lucia; resoconto stenografico n. 60; seduta del 22 ottobre 2014, audizione degli amministratori giudiziari di Italgas SpA, Andrea Aiello, Sergio Caramazza, Marco Frey, Luigi Saporito; Audizione degli amministratori giudiziari di Gas Natural Italia SpA, Enzo Bivona, Gaetano Cappellano Seminara, Donato Pezzuto; resoconto stenografico n. 61; seduta dell'11 novembre 2014, audizione di Luca Schieppati, già amministratore delegato di Italgas, resoconto stenografico n. 63; seduta del 12 novembre 2014, seguito dell'audizione di Luca Schieppati, già amministratore delegato di Italgas; audizione di Leonardo Rinaldi, già amministratore delegato di Gas Natural Distribuzione Italia, resoconto stenografico n. 64; seduta del 27 novembre 2014, audizione dell'amministratore delegato di SNAM Rete Gas, Paolo Mosa, resoconto stenografico n. 68; seduta del 10 dicembre 2014, audizione dell'amministratore delegato di SNAM, Carlo Malacarne, resoconto stenografico n. 69; seduta del 28 aprile 2015, audizione della dottoressa Silvana Saguto e del dottor Fabio Licata, magistrati della sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo, resoconto stenografico n. 91; seduta del 25 giugno 2015, audizione degli amministratori giudiziari di Italgas SpA, Andrea Aiello, Sergio Caramazza, Marco Frey, Luigi Saporito, resoconto stenografico n. 98.

Sono inoltre stati richiesti ed acquisiti o autonomamente inviati dai presidenti delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali di Milano e di Roma, in considerazione della importanza delle attività imprenditoriali ritenute condizionate o infiltrate dalla delinquenza mafiosa (si pensi, ad esempio, a Nolostand, ramo di azienda di FIERA SpA, alla LIDL, al Gruppo La Cascina, al Gruppo Capodarco) i decreti applicativi ed i decreti conclusivi dell'amministrazione (tutti, come si vedrà, di revoca della misura con applicazione, in alcuni casi, del controllo giudiziario previsto dall'articolo 34, comma 8, del codice antimafia, poi novellato).

Appare necessario inquadrare l'istituto prima di valutare, sulla base dell'esposizione di alcuni casi concreti, l'estrema utilità ed i vantaggi di tale misura patrimoniale, resa, con la riforma che ha pressoché integralmente mutuato la proposta della Commissione parlamentare, ancora più efficace.

Per prevenire i pericoli d'infiltrazione della criminalità organizzata nel mondo dell'economia lecita, nonché per contrastare le più occulte e insidiose forme di contiguità alla criminalità organizzata, il legislatore, dopo le stragi del 1992, aveva, fra gli altri provvedimenti, introdotto nella legge n. 575/65 gli articoli 3-*quater* e 3-*quinquies*[449], che disciplinavano rispettivamente la sospensione temporanea dei beni utilizzabili per lo svolgimento di determinate attività economiche che agevolino l'attività illecita delle organizzazioni mafiose, nonché la conseguente possibilità di confisca dei beni che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, istituto applicato, inizialmente, da pochi tribunali[450].

---

[449] Gli articoli 3-*quater* e 3-*quinquies* sono stati aggiunti dall'articolo 24 del decreto legge 8 giugno1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356.

[450]Sul punto va evidenziato che la procura della Repubblica di Milano ha chiesto, in diversi casi, la sospensione temporanea dall'amministrazione e che la sezione misure di prevenzione ha disposto (doc. 1699.2), provvedendo poi a revocare il provvedimento dopo aver verificato e monitorato la avvenuta trasformazione della governance, con adozione di modelli di organizzazione ed allontanamento dei soggetti compromessi, con ciò tutelando attività economiche rilevanti nelle quali la 'ndrangheta si stava infiltrando. Si citano, ad esempio, i seguenti casi, relativi ad infiltrazioni di gruppi criminali noti e di spessore, quali:

Barbaro Papalia: un gruppo di nove società, tutte srl (Immobiliare Buccinasco, Kreiamo srl, Immobiliare Baggio, Immobiliare Cisliano, immobiliare Castellanza, La Casa) con la sospensione dall'attività economica esercitata e dall'utilizzo del complesso aziendale stante la ritenuta infiltrazione e capacità di penetrare nel settore dell'edilizia così da condizionare l'affidamento di determinati lavori, a volta anche a prezzi superiori a quelli di mercato o ad intervenire nelle aste giudiziarie per disincentivare acquirenti non graditi. Società sottoposte a controllo, impostando operazioni di cessione o di proseguimento dell'attività e, dopo un anno, decreto di revoca con imposizione degli obblighi del 3 quinquies (comunicare per tre anni tutti atti di disposizione, pagamento, acquisto superiori a 26 mila euro, rinviandosi alla lettura della norma per le prescrizioni previste);

Valle (Melfin sas e Banca nazionale del lavoro con riferimento alla sospensione temporanea del legale rappresentante della filiale della BNL, dall'amministrazione di rapporti bancari accesi da società riconducibili al gruppo di Valle Francesco: nel caso di specie, personale della BNL aveva agevolato, nell'esercizio di attività di erogazione del credito soggetti indagati *ex* 416-*bis* codice penale, facendo ottenere mutui e finanziamenti in violazione delle normali procedure di verifica e controllo (richieste di finanziamento redatte con indicazioni non corrette o omettendo informazioni rilevanti; non segnalando operazioni sospette);

Flachi (alcune filiali della T.N.T. SpA di Milano Mega, Milano Est, Duomo, Lainate, Pero, Zibido San Giacomo nonché la Delphy Company, società di un ex ufficiale dei Carabinieri, per infiltrazione nella attività di trasporto di merci e consegna pacchi svolte dalla TNT mediante la gestione di cooperative appaltatrici, così inserendosi in un ingente

Le medesime disposizioni sono poi state sostanzialmente riprodotte nel corpo dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011, recante le previsioni in materia di amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche, misura del tutto corrispondente alla citata sospensione temporanea (comma 2), unitamente alla previsione della possibile confisca dei beni che dovessero risultare frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Invero, per aggredire direttamente i diversificati fenomeni di asservimento di imprese, aziende ed esercizi commerciali alle pretese egemoniche della criminalità organizzata, la linea dell'intervento patrimoniale è stata estesa anche a beni ed attività economiche che, pur non essendo direttamente riconducibili alla disponibilità di un soggetto indiziato mafioso, sono comunque strumentalizzati per i fini dell'attività mafiosa; si mira cioè a neutralizzare ogni forma di possibile contiguità tra criminalità di tipo mafioso e attività imprenditoriali.

L'articolo 34, comma 2, del codice antimafia, applicato finora (si ricorda che la riforma è in vigore dal 19 novembre 2017), stabilisce che la misura può essere adottata quando ricorrono sufficienti elementi per ritenere che determinate attività economiche ed imprenditoriali versino in due situazioni particolari: la prima attiene al caso in cui l'esercizio di tali attività possa ritenersi soggetto, alle condizioni di intimidazione o assoggettamento previste dall'articolo 416-*bis* codice penale; la seconda ricorre quando il quadro indiziario induca a ritenere che la gestione di tali attività possa comunque agevolare l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione o che siano sottoposti a procedimento penale per uno dei delitti tipici della criminalità organizzata (articoli 416-*bis* codice penale; uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis* codice di procedurra penale; articolo 12-*quinquies* del decreto legge n. 152 del 1991).

Come risulta dal tenore letterale delle norma, con una interpretazione ormai consolidata in giurisprudenza, non necessariamente l'attività agevolata deve avere carattere illecito, essendo sufficiente che l'agevolato sia anche solo proposto per una misura di prevenzione personale o sottoposto a procedimento penale per uno dei reati sopra indicati e che, quindi, vi siano elementi da cui inferire la sua pericolosità sociale.

Appare, altresì, evidente che i beni oggetto del provvedimento di cui all'articolo 34 non sono quelli nella disponibilità, diretta o indiretta, del soggetto agevolato, atteso che, altrimenti,

---

volume di affari garantito dalla rete preesistente e avviata dalle filiali della società con costituzione di una società MFM GROUP a capo della quale vi è il figlio di Flachi che inizia un vertiginoso fatturato con le filiali lombarde della TNT); ROYAL sospensione temporanea nei confronti del presidente e dei membri del consiglio di amministrazione per le infiltrazioni di Davide Flachi per installare apparecchi in diversi locali e così aumentare la redditività e gestire una sala giochi con prestanome di Flachi.

potrebbero essere oggetto di sequestro e confisca *ex* articoli 20 e 24, ma devono essere individuati in quelli rientranti nella disponibilità del terzo esercente l'attività economica agevolatrice.[451]

La misura tende infatti a colpire la condizione di potenziale asservimento delle attività economiche ai fini della criminalità organizzata o, comunque, di soggetti socialmente pericolosi, non dovendo ricorrere i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione personale e/o patrimoniale e ritenendosi necessario controllare e monitorare le attività imprenditoriali che cadono sotto la sfera d'influenza delle organizzazioni criminali per neutralizzare la utilizzazione delle ricchezze societarie per finalità illecite.

Infatti, l'amministrazione giudiziaria può comportare o l'integrale spossessamento dei beni, materiali ed immateriali, utilizzabili per l'attività economica ed il conseguente subentro dell'amministratore giudiziario nella gestione dell'impresa per un periodo di tempo delimitato ovvero, come da ultimo affermato dal tribunale di Milano, un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, nel settore specifico oggetto dell'infiltrazione malavitosa[452].

Infatti, se è vero che il tribunale è chiamato ad una verifica delle condizioni che avevano determinato la misura appena sei mesi dopo la sua applicazione (articolo 34, comma 3), in vista di

[451] La Corte costituzionale, con sentenza del 29 novembre 1995, n. 487, ha precisato il contenuto della norma in esame: "A fondamento della misura della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni sta… la necessità di impedire che una determinata attività economica che presenti connotazioni agevolative del fenomeno mafioso, e dunque operi… in posizione di contiguità rispetto a soggetti indiziati di appartenere a pericolose cosche locali, realizzi o possa comunque contribuire a realizzare un utile strumento di appoggio per l'attività di quei sodalizi, sia sul piano strettamente economico, sia su quello di un più agevole controllo del territorio e del mercato, con inevitabili riflessi espansivi della infiltrazione mafiosa in settori ed attività in sè leciti. Una misura, quindi, destinata a svolgere nel sistema una funzione meramente cautelare e che si radica su un presupposto altrettanto specifico, quale è quello del carattere per così dire ausiliario che una certa attività economica si ritiene presenti rispetto alla realizzazione degli interessi mafiosi. In una simile prospettiva, ci si avvede allora agevolmente di come i titolari di quelle attività non possano affatto ritenersi "terzi" rispetto alla realizzazione di quegli interessi, considerato che è proprio attraverso la libera gestione dei loro beni che viene ineluttabilmente a realizzarsi quel circuito e commistione di posizioni dominanti e rendite che contribuisce a rafforzare la presenza, anche economica, delle cosche sul territorio. Alla scelta, dunque, di svolgere una attività che presenta le connotazioni agevolative di cui innanzi si è detto, logicamente si sovrappone la consapevolezza delle conseguenze che da ciò possono scaturire, consentendo pertanto di escludere [una] situazione soggettiva di sostanziale incolpevolezza".
La Corte ha altresì chiarito: "Ove, quindi, all'esito della temporanea sospensione dall'amministrazione dei beni, emergano elementi atti a far ritenere che quei beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, e si appalesi quindi per questa via ormai realizzata una obiettiva commistione di interessi tra attività di impresa e attività mafiosa, ben si spiega, allora, la funzione e la legittimità del provvedimento ablatorio, giacché gli effetti che ne scaturiscono si riflettono sui beni di un soggetto certamente non estraneo nel quadro della complessiva gestione del patrimonio mafioso, che a sua volta rappresenta, in ultima analisi, l'obiettivo finale che la confisca mira a comprimere".
[452] Nel decreto del 28 settembre 2016 (N. 58/16 M.P.), riportato anche nel decreto del 20 giugno 2017 (N. 34/16 M.P.) il tribunale afferma: "la misura può essere modulata, per non assumere un carattere sanzionatorio o repressivo in contrasto con la finalità tipica di prevenzione e di (ri) costruzione di una imprenditorialità sana (…) con la formula (…) dell'affiancamento all'organo di gestione di Fiera Milano spa dell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale il quale eserciterà il controllo pubblico attraverso la controfirma di atti di spesa aventi un valore superiore a euro 10 mila e realizzerà, attivando in tal senso gli organi decisori della società, quei modelli aziendali idonei a prevenire infiltrazioni di illegalità come quelle accertate soprattutto nel settore dell'approvvigionamento".

un'eventuale revoca, è altresì vero che l'attività dell'amministrazione giudiziaria deve tendere, ove possibile, alla rimozione delle condizioni che hanno determinato la adozione del provvedimento.

La funzione della "amministrazione giudiziaria" di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011, è, sempre e comunque, quella di sottrarre alla criminalità organizzata risorse economiche e patrimoniali allo scopo di "interrompere le attività agevolatrici accertate e di prevenirne altre".

Nel disporre l'amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011 il tribunale nomina un giudice delegato ed un amministratore giudiziario. L'amministratore giudiziario deve svolgere un ruolo delicato e complesso nella gestione dell'azienda sottoposta alla misura in quanto, nel termine previsto dalla legge, deve rimuovere i collegamenti con gli ambienti criminali e normalmente riorganizzare l'impresa nel pieno rispetto del decreto legislativo n. 231 del 2001 per evitare ricadute future.[453]

[453] Uno schema delle attività che l'amministratore giudiziario è chiamato a compiere, attraverso relazioni periodiche all'autorità giudiziaria, può essere così formulato (cfr. relazione svolta dal dottor Caccialanza, consigliere presso la corte d'appello di Milano presso la Scuola superiore della magistratura il 24 giugno 2015- doc. n. 1686.1):

1) all'atto dell'assunzione dell'incarico:
   - esaminare l'assetto della società, con particolare riferimento ai dati dell'ultimo bilancio e del modello organizzativo e gestionale redatto *ex* articolo 6, comma 2 decreto legislativo n. 231/2001 (e dunque con particolare cura nella valutazione della idoneità del modello "a prevenire reati della specie di quello verificatosi")
   - esaminare le iniziative attuate dalla società a seguito del provvedimento di prevenzione:
     - rispetto all'organico (con particolare riferimento a sospensioni cautelari o licenziamenti di dipendenti)
     - rispetto agli amministratori (eventuali dimissioni dell'amministratore delegato o del consiglio di amministrazione e conferimento degli incarichi a nuovi soggetti)
     - risoluzione di contratti di appalto aventi ad oggetto l'affidamento di servizi particolarmente contigui all'attività mafiosa
     - raccolta e verifica dei dati sulle modalità di selezione dei fornitori e di rapporto con i clienti;
   - verificare la tenuta dei rapporti con l'organo di vigilanza ed eventuali coinvolgimenti di esso
   - nel caso che l'impresa si avvalga di filiali:
     - verificare identificazione e consistenza di esse, analizzandone la struttura organizzativa, propria o ad esse sovraordinata, con invio del relativo organigramma, descrizione delle modalità proprie della gestione finanziaria e indicazione dei funzionari di vario livello con i quali vengono avviati diretti rapporti (tra i quali, in particolare, i responsabili delle filiali);
     - esaminare il fatturato riferibile alle singole filiali, anche in un rapporto comparato tra le stesse, con indicazione dei principali fornitori di ciascuna filiale e dei costi sostenuti dalle stesse in relazione a ciascun fornitore, con messa in evidenza dei fornitori di maggiore consistenza
   - verificare se l'impresa ha svolto attività di indagine interna
2) nel corso dell'incarico:
   - assicurare la propria costante presenza nella società e nelle filiali interessate dall'infiltrazione mafiosa, con accessi ripetuti per incontri e riunioni con il management della società e i responsabili delle filiali, almeno una volta alla settimana e comunque secondo le necessità
   - intrattenere stabili rapporti con gli amministratori della società, con i direttori di filiale, con i capi area e con il responsabile dell'internal auditing (quale principale figura di coordinamento e raccordo con la direzione generale)
   - monitorare e approvare le modifiche e gli avvicendamenti adottati sull'organico dalla direzione generale, riferendo in merito al tribunale

Gli amministratori della impresa possono continuare a svolgere l'ordinaria amministrazione sotto il controllo dell'amministratore giudiziario seguendone le direttive, sempre che non vengano sostituiti con soggetti di fiducia, previa autorizzazione del giudice delegato.

Dalla prospettiva tipica delle tradizionali misure reali (sequestro e confisca dei beni di origine illecita, nella disponibilità dei soggetti socialmente pericolosi) si passa quindi ad una misura che tende ad interrompere le attività agevolatrici accertate e di prevenirne altre, attraverso un intervento diretto sulla sfera gestionale delle attività economiche oggettivamente coinvolte.

In altri termini, si adotta una misura sostanzialmente interdittiva, la cui finalità primaria non è quella di sanzionare l'eventuale origine illecita della ricchezza, bensì quella di neutralizzare la sua utilizzazione per finalità illecite, eliminare ogni possibile forma di inquinamento mafioso per ricondurre l'impresa al corretto contesto economico imprenditoriale caratterizzato da piena liceità e trasparenza.

Tale finalità va raggiunta in primo luogo disponendo una *due diligence* contabile ed amministrativa delle società (ed eventuali controllate) al fine di verificare l'eventuale esistenza di operazioni strumentali volte a precostituire fondi "neri" ed effettuare, comunque, gli accertamenti funzionali ad accertare la regolarità amministrativa e gestionale delle società in amministrazione giudiziaria; rendendo trasparente l'attività dell'impresa mediante la applicazione di idonei modelli organizzativi e di gestione per la corretta applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001, al fine di escludere il ripetersi di comportamenti ad opera di persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso, ovvero da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti precedenti (articolo 5 decreto legislativo n. 231 del 2001).

- rilasciare nulla osta alle risoluzioni contrattuali e alla stipula di nuovi contratti con i sub fornitori e vigilare sulla liquidazione dei corrispettivi agli stessi, operando in posizione intermedia tra la singola filiale e la sede centrale
- monitorare il procedimento di revisione avviato in ordine alla regolarità della posizione dei soggetti subappaltatori e sollecitare le filiali ad intervenire dove siano emerse anomalie, dedicando particolare attenzione ai subappaltatori direttamente interessati da autonomi provvedimenti dell'autorità giudiziaria
- verificare il servizio svolto dagli appaltatori e subappaltatori, sollecitando l'amministratore della società ad adottare iniziative atte a contrastare potenziali infiltrazioni, assumendo anche drastiche iniziative nei confronti di quegli operatori inseriti nell'organico delle società appaltatrici che si rendessero responsabili di episodi particolarmente indicativi di contiguità con ambiti mafiosi (danneggiamenti, minacce…) o gravati da precedenti penali

3) in previsione della scadenza del termine della procedura: esprimere valutazione circa l'atteggiamento assunto dalla società e dalle filiali dopo l'adozione del provvedimento di prevenzione, considerando se la procedura, grazie soprattutto alla fattiva collaborazione della società, ha portato all'adozione di provvedimenti utili ad individuare e bonificare le intrusioni malavitose.

Per il raggiungimento di tali finalità andranno, di regola, allontanati dall'impresa tutti coloro che abbiano commesso reati per agevolare il sodalizio mafioso ovvero i soggetti di cui al citato articolo 5 in quanto la loro presenza all'interno dell'impresa non precluderebbe affatto la prosecuzione dell'attività agevolatrice ma, anzi, la renderebbe probabile.

L'amministrazione giudiziaria (della durata di sei mesi prorogabili sino ad un anno) può chiudersi:

- con la revoca qualora le finalità siano realizzate;
- con la revoca e contestuale sottoposizione al controllo giudiziario, disciplinato dal comma dell'articolo 34 (come previgente alla novella) al fine di garantire il mantenimento dei risultati e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi di cui al decreto legislativo 231 del 2001;
- con la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Le amministrazioni giudiziarie esaminate dalla Commissione

In questa sede saranno esaminati i provvedimenti di amministrazione al fine di valutare se le criticità che avevano sostanzialmente favorito l'infiltrazione siano state superate tramite l'applicazione della misura e l'attività svolta degli amministratori giudiziari, spesso anche con una seria e produttiva collaborazione da parte della "*governance*" dell'azienda, non essendo questa la sede per valutare la sussistenza delle modalità e della pervasività dell'infiltrazione criminale nelle aziende.

Gas natural

Con decreto emesso il 19 maggio 2014 (doc. n. 369.5) il tribunale di Palermo ha disposto l'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche ed imprenditoriali esercitate da:

1. Gas Natural Distribuzione Italia SpA (già Nettis Impianti SpA)

2. Gas Natural Vendita Italia SpA

3. Gas Natural Italia SpA

4. C.R.M. di Curatola Alfredo & C. s.n.c.

Il tribunale ha ritenuto che le condotte operative delle imprese riconducibili alla Gas Natural Distribuzione Italia (e, più in generale al gruppo Gas Natural Italia, acquisito, a seguito di complesse operazioni, dalla società spagnola Gas Natural Fenosa) avessero un sicuro connotato di agevolazione nei confronti delle attività economiche ed imprenditoriali direttamente o indirettamente riconducibili a Cavallotti Vincenzo (classe 1956), Cavallotti Gaetano (classe 1959) e Cavallotti Salvatore Vito (classe 1951), soggetti destinatari di un provvedimento di prevenzione personale e patrimoniale, in quanto ritenuti appartenenti ad associazione mafiosa.

In data 22 ottobre 2014 sono stati auditi, in seduta in parte segreta, gli amministratori giudiziari della società Distribuzione Italia SpA, Gas Natural Italia SpA e Gas Natural Vendita Italia SpA.

In sintesi, gli amministratori giudiziari hanno individuato le seguenti criticità:

Inefficacia e debolezza del sistema di realizzazione, espansione e gestione della rete e delle correlate attività:

ipotesi di progetto disattese in fase esecutiva con conseguenti varianti in corso di opera;

frazionamento delle opere sotto i 1.500 metri per evitare la gara per l'assegnazione;

insufficiente sicurezza sul lavoro nei cantieri.

Debolezze nel processo di qualificazione, selezione e gestione dei fornitori:

mancato rispetto della applicazione del codice degli appalti con riferimento alla valutazione dei settori più esposti alle infiltrazioni della criminalità organizzata e della analisi della capacità gestionale ed organizzativa delle società fornitrici;

mancata richiesta della informative antimafia, *ex* articolo 91 decreto legislativo n. 159 del 2011 in alcune gare sopra soglia comunitaria.

Debolezze nel sistema di selezione e gestione delle risorse umane.

Assenza o carenza dei modelli di gestione, organizzazione e controllo *ex* decreto legislativo n. 231 del 2001.

Con decreto del 21 maggio 2015 (doc. 634.2) il tribunale ha revocato la misura applicata nei confronti delle predette società, applicando la misura del controllo giudiziario prevista dall'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011. Di particolare interesse, ai fini che qui

rilevano, sono le considerazioni svolte dal tribunale nella valutazione dell'esito dell'amministrazione giudiziaria:

"Nel caso Gas Natural l'attività di amministrazione è stata condotta al fine di individuare, nei limiti delle competenze assegnate, le cause che, nell'ambito della complessa organizzazione del gruppo societario oggetto di misura di prevenzione, sono state la causa diretta o indiretta delle condotte agevolatrici. E ciò sia dal punto di vista dell'organizzazione aziendale, che dal punto di vista delle risorse umane.

A tale attività di analisi, come si desume dalle relazioni allegate al fascicolo del procedimento, ha fatto seguito un'attività di miglioramento ed ottimizzazione dell'organizzazione e delle procedure aziendali, consistente in un articolato piano di antinfiltrazione criminale (…) i documenti acquisiti dal fascicolo dell'amministrazione giudiziaria e le memorie difensive di Gas Natural rivelano che il gruppo spagnolo, pur mantenendo la propria posizione di minimizzazione delle citate condotte di agevolazione e sostenendo l'estraneità del gruppo agli episodi valutati nei paragrafi precedenti, ha ammesso l'esistenza delle aree di criticità e potenziale pericolo di infiltrazione criminale, risultanti dal lavoro degli amministratori, tanto che sin dalle prime memorie difensive è stata ammessa l'esistenza di ben 33 punti bisognevoli di revisione nella propria organizzazione aziendale. Sotto altro profilo è stata manifesta l'opportunità di risolvere tutti i rapporti contrattuali sospetti individuati dalla Guardia di finanza.

Tale atteggiamento si è successivamente manifestato sul piano operativo con la manifestazione di una volontà esplicita, manifestata dai più alti livelli della governance della multinazionale spagnola, di condividere e contribuire al lavoro degli amministratori giudiziari. Infatti, Gas Natural Fenosa, ente proprietario del capitale sociale delle tre società soggette a misura di prevenzione (…) ha assunto formalmente tale impegno, includendolo in un'apposita delibera del proprio consiglio di amministrazione, con la quali è stato dato l'incarico a due propri funzionari di mantenere i rapporti con il collegio degli amministratori e di prestare tutta la collaborazione necessaria alla realizzazione del processo di bonifica dalle infiltrazioni criminali.

Tenuto conto di tale atteggiamento soggettivo della proprietà del gruppo, l'amministrazione giudiziaria ha istituito un tavolo tecnico di confronto con i rappresentati di tale società, al fine di acquisire ogni elemento utile all'ottimizzazione del piano d'intervento sull'organizzazione e sui processi operativi delle aziende soggette alla misura di prevenzione.

… rileva il collegio che la società di diritto spagnolo proprietaria del gruppo ha ulteriormente e concretamente manifestato la propria consapevolezza di attuare i necessari

interventi di bonifica, comunicando non soltanto la propria disponibilità a collaborare con gli organi dell'amministrazione giudiziaria … ma addirittura a continuare nell'implementazione di tale piano anche dopo la cessazione di tale misura, accettando di sottoporsi spontaneamente alla attività di controllo di un apposito organismo di vigilanza …qualificato e dotato di reale autonomia decisionale ed operativa rispetto agli organi delle società", ODV poi costituito.

Il tribunale ha, nel revocare la misura, ritenuto necessario applicare il controllo giudiziario previsto dall'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo 159 del 2011 per monitorare la successiva attività imprenditoriale, potendo l'impegno volontario di sottoporsi ai controlli dell'ODV venire meno con la conclusione del procedimento. Ad analoga conclusione perveniva il tribunale nei confronti della CRM di Curatola Alfredo & c. snc, ritenendo sussistenti le condotte di agevolazione nei confronti dei fratelli Cavallotti attraverso la Euroimpianti Plus s.r.l., che, costituita il 2 gennaio 2006 da soci giovanissimi e senza mezzi economici, era riuscita ad ottenere, poco dopo la sua costituzione, un importante contratto di subappalto dalla CRM che aveva avuto da Gas Natural (che controllava la Nettis Impianti SpA) l'appalto per la realizzazione della metanizzazione della città di Reggio Calabria, rinviandosi alla lettura del decreto del 21 maggio 2015 per la ricostruzione della complesse vicende, anche societarie.

La corte di appello di Palermo (doc. 1706.1), investita del gravame di Gas Natural Distribuzione Italia SpA, Gas Natural Vendita Italia S.p.A., Gas Natural Italia S.p.A. e Gas Natural SDG s.a. (quale controllante delle predette società), che deducevano l'insussistenza dei presupposti necessari per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, chiedendone la revoca, contestando le "presunte" condotte di agevolazione poste in essere dalle società del gruppo spagnolo ed evidenziando la fattiva ed ampia collaborazione fornita, con decreto del 9 novembre 2016 (irrev. 7.4.2017) dichiarava inammissibile l'appello proposto da Gas Natural SDG s.a. per difetto di legittimazione attiva e revocava la misura del controllo giudiziario disposta nei confronti delle altre società appellanti.

La Corte, dopo aver esposto le motivazioni del tribunale ed i motivi di appello, esaminava i presupposti ed i principi sottesi alla misura del controllo giudiziario, applicabile quando vi siano elementi concreti e reali per ritenere che possano ripetersi condotte di agevolazione anche dopo l'attività di amministrazione giudiziaria. Rinviandosi alla lettura del decreto, la Corte, dato atto della documentazione prodotta dalle società, ripercorsa la estesa "*culpa in vigilando*", le agevolazioni, aventi chiari effetti elusivi delle misure di prevenzione, "le deficienze dei presidi interni per resistere ad infiltrazioni mafiose" esaminate nel decreto di primo grado, rilevava che già il tribunale aveva dato atto della attività svolta dalla Gas Natura Fenosa in sinergia con gli

amministratori giudiziari, con l'adozione di nuovo modelli di organizzazione, la formulazione di altre proposte operative per implementare il piano di intervento degli amministratori e la creazione dell'Organismo di Vigilanza che, come dimostrato dalla difesa, aveva operato anche dopo la revoca dell'amministrazione giudiziaria, "avendosi così ulteriore conferma che l'impegno a suo tempo manifestato era serio e stabilmente rivolto a pervenire a risultati di piena legalità". Riteneva quindi la Corte, in assenza di elementi concreti da cui desumere la permanenza di condotte agevolatrici in favore di soggetti diversi dai Cavallotti, tenuto conto dei complessi interventi fatti durante il "lungo e proficuo periodo di amministrazione giudiziaria", anche e proprio nei settori (scelta del contraente per le commesse e controlli sull'esecuzione dei lavori) ritenuti permeabili alle infiltrazioni e delle nuove condizioni organizzative ed operative che "non avrebbe potuto disporsi il controllo giudiziario" che veniva, quindi, revocato.

Società Italiana per il Gas per azioni – Italgas SpA

Con decreto emesso il 9 luglio 2014 (doc. n. 323.1) il tribunale di Palermo ha disposto l'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche ed imprenditoriali esercitate da Società Italiana per il Gas per azioni – Italgas SpA.

Il tribunale, nel decreto applicativo della misura, rilevava che "nel corso di precedenti procedimenti di prevenzione erano emersi elementi attestanti che la società Italgas SpA avrebbe posto in essere delle attività e scelte imprenditoriali che si sarebbero risolte in una oggettiva agevolazione per le attività economiche riconducibili ai fratelli Cavallotti Vincenzo (classe 1956), Cavallotti Gaetano (classe 1959) e Cavallotti Salvatore Vito (classe 1951), sottoposti a misura di prevenzione personale in quanto indiziati di appartenere ad associazione mafiosa ed a più misure di prevenzione patrimoniali con sequestri di società intestate a terzi ma ritenute ad essi riconducibili", tra cui la Euro Impianti Plus srl, la Tecno-M.E.T. srl; Energy Clima Service srl., SI.CO.GE.D srl

In estrema sintesi, (rinviandosi alla motivazione del decreto in cui vengono ricostruite le complesse cessioni a Italgas delle reti di distribuzione e di rami di azienda nonché i rapporti con la CO.ME.ST.srl e la Tosa srl) i fratelli Cavallotti, imprenditori operanti nel settore della metanizzazione, originari di Belmonte Mezzagno e vicini ad esponenti mafiosi di primo piano quali Benedetto Spera e Bernardo Provenzano, avrebbero goduto di un consolidato rapporto di collaborazione commerciale ed imprenditoriale con Italgas SpA.

Tale rapporto sarebbe continuato anche dopo l'applicazione delle richiamate misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti dei fratelli Cavallotti e delle società dagli stessi controllate, assumendo delle caratteristiche di oggettiva agevolazione.

L'Italgas avrebbe continuato a mantenere rapporti imprenditoriali diretti e privilegiati con i predetti soggetti, i quali, nonostante l'applicazione delle ricordate misure di prevenzione, avrebbero continuato la medesima attività imprenditoriale nel settore della metanizzazione attraverso una serie di società formalmente intestate a stretti congiunti, tra cui la citata Euroimpianti Plus srl, riconducibile ai giovanissimi figli dei proposti ma ritenuta direttamente controllata da questi (come già esposto nel decreto Gas Natural), in considerazione dei redditi incompatibili per gli investimenti effettuati, del recente ingresso nel mondo imprenditoriale e dell'aggiudicazione di rilevanti commesse pubbliche con società, quali Italgas e Gas Natural, ad esempio nei distretti di Enna, Novara, Chiavari, Sanremo.

Come già detto, stante la rilevanza della Italgas S.p.A., azienda leader in Italia nel settore della distribuzione del gas interamente a partecipazione pubblica tramite la controllante SNAM SpA, sono state effettuate numerose audizioni ed acquisita corposa documentazione promanante sia dagli amministratori giudiziari sia dagli amministratori *pro tempore* di Italgas SpA e dagli amministratori delegati di SNAM SpA.

In data 22 ottobre 2014 sono stati auditi, in seduta in parte segreta, gli amministratori giudiziari di Italgas SpA. In sintesi, gli amministratori giudiziari hanno individuato le seguenti anomalie ed irregolarità gestionali, evidenziate altresì nelle relazioni depositate il 2 ottobre 2014 ed il 18 dicembre 2014 nonchè nel "Piano di intervento" del 12 febbraio 2015 (i cui contenuti sono riportati nel decreto di revoca del tribunale di Palermo del 29 giugno 2015):

la controllante SNAM gestisce quasi interamente la controllata Italgas sulla base di un contratto di servizi stipulato con scrittura privata del 15 maggio 2012, associato ad una serie articolata di procure rilasciate dalla prima in favore dei dirigenti della seconda;

il processo di scelta dei fornitori è risultato carente quanto a sicurezza e trasparenza (con particolare riferimento al sistema informativo Ebusiness ed alla gestione dei sistemi informatizzati di gara, mancando forme di sicurezza o secretazione dei file relative alle offerte di gara che potrebbero essere permeabili e consultabili atteso che sarebbe possibile astrattamente accedere al Sistema anche prima della scadenza del termine di gara);

le gare vengono aggiudicate con il sistema del massimo ribasso;

presenza costante degli stessi appaltatori, ad esempio della Tagliabue SpA che ha un solo dipendente (appalti per oltre 55 milioni di euro) o della STIM srl (appalti per 49 milioni di euro);

mancanza o insufficienza di POS (piano operativo di sicurezza) relativi ai contratti di appalto e di PSC (piani di sicurezza e coordinamento);

mancanza di controlli sulle attività di progettazione nonché sulla esecuzione dei contratti di fornitura e di appalto;

rapporti di subappalto di fatto, senza informare la committente, attraverso distacco di personale dipendente associati a noli a freddo dei mezzi di opera e degli automezzi ed al noleggio delle attrezzature da parte dello stesso distaccante (ad esempio, la Tagliabue s.r.l. a Roma con distacco dalla Italimpianti s.r.l., società priva della qualifica SNAM, di tutti i lavoratori tranne uno solo, dipendente della Tagliabue)

assenza di collaudi sui lavori eseguiti;

prezziari risalenti agli anni Novanta, mai aggiornati;

sistema cartografico parziale per la città di Roma ed inaffidabile per le reti realizzate da Euroimpianti Plus srl, esaminate a campione;

problematiche legate alle fughe di gas sulla rete romana in relazione alla sostituzione dei tubi di ghisa ed agli allacci;

difforme realizzazione delle opere da parte delle imprese appaltatrici rispetto alle previsioni del capitolato, alle disposizioni normative, tecniche ed in materia di sicurezza accertata dalle verifiche condotte sulle reti di sedici comuni; carenti le connesse attività di verifica e controllo da parte della società committente;

inadeguatezza della struttura del modello di gestione e controllo ex legge 231 del 2001;

le reti realizzate dai Cavallotti, poi acquistate da Italgas, sono risultate fatte in difformità sulla profondità di posa ed interramento delle condotte nonchè sul corretto posizionamento delle condotte con interferenza con altri sottoservizi, come accertato con GEORADAR, dapprima sulle reti realizzate in Sicilia anche sulle reti di Italgas non fatte dalla Euroimpianti Plus e poi, a campione, sulle reti di Italgas in Piemonte, Liguria e a Roma (va peraltro sottolineato che la società gestisce una rete per la distribuzione del gas naturale lunga circa 53 mila chilometri, presente su tutto il territorio nazionale).

Con decreto del 29 giugno 2015 (doc. 662.1) il tribunale di Palermo ha revocato la misura dell'amministrazione giudiziaria applicata alla società ITALGAS SpA, disponendo, ai sensi dell'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, la misura del controllo giudiziario nonché l'obbligo di comunicare i risultati delle relazioni periodiche inviate dall'organismo di vigilanza, istituito nel corso dell'amministrazione giudiziaria. La corte di appello di Palermo, con decreto del 13 giugno 2016 (doc.1217.1), ha acquisito documentazione prodotta dalle parti (in particolare la sentenza della Cassazione con cui sono stati respinti i ricorsi proposti nei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti dei Cavallotti) ed ha revocato, come si dirà, la misura del controllo giudiziario.

Anche in tale caso appare rilevante non tanto riportare gli elementi indicativi di una condotta ritenuta agevolatrice delle attività economiche dei fratelli Cavallotti (anche tramite Euroimpianti Plus srl, priva della qualifica necessaria per essere inserita nella "*vendor list*" di Snam Rete Gas, ma invitata a partecipare a gare, vincendone tre su sei ed ottenendo la qualifica in epoca successiva, in data 11 maggio 2011) da parte di ITALGAS, compendiati anche nel citato decreto della corte di appello, quanto verificare se l'amministrazione giudiziaria sia risultata funzionale allo scopo della misura, cioè ad interrompere le condotte in atto ed a prevenirne altre per evitare una strumentalizzazione illecita dell'operato aziendale.

Peraltro, anche nella relazione finale di Deloitte sull'attività finalizzata alla istituzione di una banca dati reputazionale, promossa da SNAM S.p.A, come riportato dal decreto dei tribunale di Palermo del 29.6.2015 (pag. 71 ss), si afferma "che nel vasto elenco di fornitori inclusi nella *vendor list* del gruppo SNAM emergono *red flags* (ovvero evidenze di collegamenti diretti o indiretti con ambienti della criminalità organizzata) per 54 fornitori (di cui venti riguardanti fornitori di Italgas SpA), pari al 2 per cento dei soggetti presenti nella *vendor list*; inoltre, "su un parco di 344 fornitori attivi di Italgas SpA (f. 40 relazione Deloitte) risulta che venti sono ritenuti da Deloitte in situazioni tali da comportare rischi-reato di criminalità organizzata.

A fronte di ciò, risulta che circa la metà dei lavori assegnati dalla società torinese nel periodo 2009/2013 sono stati monopolizzati da dieci aziende che, secondo la banca dati SDI delle forze dell'ordine, sono collegati ad ambienti criminali".

Riteneva il tribunale, sulla base delle criticità evidenziate e dei dati rilevati dalla stessa Deloitte, coinvolgenti l'intera struttura aziendale di Italgas, una riscontrata permeabilità della struttura aziendale alle possibili infiltrazioni di imprese collegate alla criminalità organizzata per le problematiche in settori strategici come il *procurement*, la gestione del contratto e la realizzazione delle opere, al di là del valore degli appalti rispetto a quello complessivo degli appalti aggiudicati da Italgas ed all'esiguo numero dei distretti interessati.

Si evidenziava che, nel caso di specie, l'amministrazione giudiziaria aveva assicurato "la continuità gestionale delle attività imprenditoriali nell'ambito di un contesto organizzativo caratterizzato dal pieno rispetto della legalità,… adottando le opportune misure di pianificazione e riorganizzazione" e che tale attività si era svolta con la collaborazione della Snam SpA e della stessa struttura di Italgas SpA, la quale, di fronte all'emergere delle gravi criticità già richiamate, ha manifestato la propria volontà di contribuire attivamente al processo di bonifica della società sottoposta a misura di prevenzione", integrando le proposte di intervento degli amministratori al fine di collaborare attivamente per attuare tutte le misure necessarie a sanare la struttura aziendale.

In particolare, SNAM SpA, anche partecipando ad una serie di tavoli tecnici con gli amministratori giudiziari, aveva adottato e proposto una serie di misure organizzative a livello di gruppo societario (ad esempio, incaricando la società Deloitte di analizzare i criteri per la formazione degli elenchi dei fornitori, in modo da implementare una banca dati reputazionale, introducendo la crittografia dei documenti di offerta economica, integrata nel sistema E-business, prevedendo un presidio dei cantieri di Italgas e delle attività di progettazione, un aggiornamento della cartografia ed un nuovo modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001 per Italgas, attività immediatamente intraprese ma da implementare o ancora da terminare valutata la dimensione della società e la relativa complessità organizzativa e da proseguire, quindi, anche dopo la cessazione dell'amministrazione giudiziaria).

In tale contesto, SNAM SpA, aveva condiviso l'istituzione di un meccanismo di controllo, acconsentendo a sottoporsi ai controlli e verifiche affidate ad un organismo di vigilanza autonomo e indipendente, nel quadro di riferimento desumibile dall'articolo 6 decreto legislativo n. 231 del 2001 e costituito durante l'amministrazione giudiziaria con decreto del 12 maggio 2015.

Il tribunale, quindi, dando atto della concreta collaborazione della società controllante Snam SpA e della stessa Italgas SpA, nonché dell'impegno assunto di sottoporsi all'ODV, revocava la misura, applicando il controllo giudiziario previsto dall'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011 per un periodo di tre anni, "per verificare la serietà e continuità dell'atteggiamento soggettivo e degli impegni assunti da Italgas SpA"

La corte di appello di Palermo, investita del gravame di Italgas che, nel sostenere che non poteva essere disposta la misura dell'amministrazione giudiziaria, chiedeva la revoca del controllo giudiziario (o una sua rimodulazione), misura sproporzionata in quanto tutte le criticità segnalate dall'amministrazione giudiziaria avevano trovato risposta attraverso l'innovazione delle procedure aziendali, la predisposizione del piano di intervento e la garanzia offerta dall'O.D.V., con decreto del 13 giugno 2016 (irrev. 13 settembre 2016), revocava la misura *de qua*.

La Corte, dopo aver esposto le articolate motivazioni del tribunale ed i motivi di appello, rilevava che vi erano state attività di agevolazione, aventi chiari effetti elusivi delle misure di prevenzione, attraverso la Euro Impianti Plus, la COMEST, la Euro Impianti (società tutte riconducibili ai Cavallotti) che ben potevano essere conosciute da Italgas.

Tuttavia, prendendo atto che lo stesso tribunale aveva riconosciuto la ampia, proficua collaborazione di Italgas, l'attività resa subito operativa per costituire ed implementare una banca dati reputazionale, per istituire l'ODV che aveva operato anche dopo la revoca dell'amministrazione giudiziaria, e le altre iniziative assunte, riteneva che "la decisione di disporre il controllo giudiziario risulta contraddittoria e comunque priva di idoneo supporto fattuale", non essendo "rilevabili dagli atti elementi concreti da cui desumere la permanenza di condotte agevolatrici in favore di soggetti pur diversi dai Cavallotti (ormai da anni usciti di scena) o anche solo di attuali condizioni organizzative ed operative che semplicemente potrebbero ancora favorire dette condotte, a fronte dei complessi interventi che pacificamente, durante il lungo e proficuo periodo di amministrazione giudiziaria, ad esito di attenti studi e con la collaborazione di tutti, è stato possibile avviare sempre in funzione preventiva (….) non sono ragionevolmente riscontrabili possibili effetti ancora ricollegabili agli originari fatti che, per quanto gravi, risalgono ad alcuni anni addietro e si manifestavano in un ben diverso contesto di condizioni, anche sotto il profilo dei soggetti operanti per conto di Italgas… così come deve ancora sottolinearsi che non vengono indicate e non sono individuabili persistenti deficienze organizzative ancora non correttamente focalizzate e perciò non fatte oggetto di revisione. Secondo quanto programmato, che potrebbero realmente rilevare in questa sede, attenendo a quei particolari settori (scelta del contraente per certe commesse e controlli sull'esecuzione dei relativi lavori) ritenuti permeabili a possibili forme di

illegalità più o meno ricollegabili all'area delle infiltrazioni mafiose, dovendosi considerare che l'iniziativa di revisione pacificamente abbraccia un contesto ben più ampio di interventi,, così toccando anche estese aree che nulla hanno a che fare con la specifica funzione preventiva antimafia".

Ferme restando le valutazioni della corte di appello che ha escluso, sulla base dell'impegno delle società nel rimuovere in tutti i settori societari i possibili fattori di rischio che avevano consentito l'infiltrazione, la probabilità della reiterazione di condotte di agevolazione mafiosa, non può non evidenziarsi che, proprio grazie all'amministrazione giudiziaria, sono emerse e sono state affrontate e risolte criticità rilevanti in un settore di rilevanza pubblica (metanizzazione, rete gas) che avrebbero potuto mettere in pericolo l'incolumità pubblica.

Può affermarsi che, rispetto alla situazione iniziale verificata dagli amministratori giudiziari, le società coinvolte (la spagnola Gas Natural Fenosa, SNAM, Italgas), destinatarie della misura, hanno operato efficacemente sia per riorganizzare l'assetto societario, rivedendo le procedure interne per analizzare e valutare la reputazione dei fornitori, aggiornando il modello 231 e i meccanismi di funzionamento e di controllo interno ed esterno, allontanando i dipendenti ritenuti collusi, istituendo presidi di legalità dell'azione amministrativa, attività tutte svolte al fine di prevenire il ripetersi di possibili infiltrazioni illecite e che, probabilmente, non sarebbero state realizzate con la celerità e la concretezza dimostrata se le stesse non fossero state colpite dalla misura di prevenzione.

Invero, attraverso l'attuazione di una serie di prescrizioni volte a contrastare la contaminazione ed il condizionamento di imprese sostanzialmente sane, anche con la fattiva collaborazione del *management* delle società, si sono ripristinate condizioni di legalità, di libera concorrenza, di trasparenza, di rispetto dei principi sull'iniziativa economica e del diritto costituzionalmente protetto della libertà di impresa.

Ritiene la Commissione di esaminare sinteticamente altri casi in cui è stata disposta l'amministrazione giudiziaria, in considerazione delle criticità riscontrate, analoghe a quelle riscontrate in Italgas e di una linea di indirizzo diversa, stante la peculiarità delle realtà aziendali coinvolte.

- **Nolostand**

Il tribunale di Milano, con decreto N. 34/16 RGMP emesso in data 23.6.2016 (doc.1121.2) ha disposto la misura dell'amministrazione giudiziaria nei confronti della società Nolostand Spa, interamente controllata da Fiera Milano Spa. Con decreto n. 58 del 2016 RGMP emesso in data 28.9.2016 (doc. 1232.1) ha disposto analoga misura nei confronti della stessa Fiera Milano Spa. I procedimenti venivano riuniti stante la connessione soggettiva e, all'udienza

del 20 giugno 2017, separati in quanto solo per Nolostand poteva essere assunta decisione definitoria. Entrambe le misure sono state revocate con decreti del 20 giugno 2017 e 28 settembre 2017 (doc. 1552.4; doc.1552.3).

Si legge nel decreto 20 giugno 2017 che "a fondamento delle misure vi era la convinzione, maturata sulla base delle risultanze del procedimento penale n. 44309/14 r.g.n.r. pendente innanzi alla procura della Repubblica di Milano - D.D.A., che l'attività economica svolta dalle società interessate agevolasse di fatto alcuni soggetti operanti nel settore degli allestimenti fieristici ed indagati per reati di associazione per delinquere di stampo mafioso, riciclaggio ed associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati tributari, aggravati dalla finalità di favorire l'associazione mafiosa cosa nostra. Sul piano dei requisiti soggettivi della misura, il tribunale, premettendo che la misura ex articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011 dovesse richiedere un rimprovero quantomeno colposo in seno alla società agevolatrice, osservava che da parte della società vi era stata una censurabile violazione delle regole di comportamento comunemente richieste agli operatori nel settore degli appalti e, nel caso specifico, anche disciplinate dal codice etico della società, violazioni che potevano sostanzialmente riassumersi nell'aver intrattenuto rapporti per la stipula dei contratti con soggetti (gli indagati…) che formalmente non avevano alcuna carica nel consorzio Dominus, essendo semplici dipendenti o, al più, procuratori di alcune delle società consorziate.

Per quanto riguarda il procedimento di prevenzione, il tribunale, in esito ad un giudizio di bilanciamento tra le esigenze di bonifica delle società sottoposte all'amministrazione giudiziaria e quelle di continuità dell'operatività aziendale, ha adottato un modulo che prevede non il totale impossessamento dell'azienda da parte dell'Amministratore nominato dal Collegio, ma un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, nel settore specifico degli allestimenti (dove si è accertata l'invasione malavitosa) secondo una linea di indirizzo adottata dal tribunale di Milano, ma non praticata in tutte le sedi giudiziarie nell'ambito di interpretazioni dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria delle unità produttive non sempre omogenee, dettagliatamente illustrata nel decreto del 28 settembre 2016 contro Fiera Milano Spa (di cui si dirà)".

Dopo l'esecuzione delle misure, l'amministratore giudiziario di entrambi i procedimenti nelle sue prime relazioni evidenziava la necessità di intervenire in tre settori riguardanti:

1- la revisione del modello organizzativo e gestionale redatto in base al decreto legislativo n. 231 del 2001;

2- l'organismo di vigilanza;

3- la gestione dei contratti di appalto e delle commesse, con conseguente riorganizzazione delle procedure interne attinenti l'approvvigionamento di beni e servizi ed i presidi di legalità e controllo interno.

Nell'anno di amministrazione giudiziaria, il tribunale dava atto che erano stati effettuati interventi in relazione alla *governance* ed al personale di Nolostand (con la sostituzione dell'organo amministrativo e dell'organismo di vigilanza, con il mutamento del collegio sindacale, con la risoluzione di rapporti di lavoro in essere per giusta causa, con la creazione di un "Albo di fornitori qualificati, con interventi sulle funzioni di *security management* per valutare i fornitori e rivedere la documentazione contrattuale, con l'aggiornamento del modello 231, con il rafforzamento della struttura deputata al controllo interno, con l'introduzione della funzione "*compliance*") e rilevava: "che, rispetto alla situazione di partenza, molto è stato fatto in termini sia di riorganizzazione dell'assetto societario e di emissione/revisione delle procedure interne, sia in termini di rinnovamento degli organi di vertice e di controllo della società, nella prospettiva di prevenire il ripetersi di fenomeni di intrusioni malavitose nella società ovvero comunque di agevolazione colposa, da parte della società, dell'attività di soggetti coinvolti in gravi reati.

È pur vero che l'andamento iniziale della misura, di cui sono specchio le prime relazioni depositate dall'amministratore giudiziario, è stato oscillante: a fronte di iniziative importanti assunte dalla società ed evidentemente ispirate da criteri di rinnovamento, come la sostituzione dell'organo amministrativo di Nolostand (avvenuta a distanza di pochi giorni dalla notifica del provvedimento, a seguito delle spontanee dimissioni del cda) e la modifica dei componenti del collegio sindacale (che ha richiesto, invece, alcuni mesi), si è anche registrato un rapporto a tratti difficoltoso con il precedente management della controllante Fiera, non sempre tempestivo nel recepimento delle indicazioni e delle richieste che pervenivano dagli organi della misura.

A decorrere dal potenziamento dei poteri dell'amministratore giudiziario con il decreto del gennaio 2017, in concomitanza con le dimissioni del precedente cda di Fiera Milano Spa, vi è stata una più decisa azione di rinnovamento da parte dell'intero Gruppo Fiera, che si è manifestata nell'incremento dei lavori di revisione delle procedure societarie (comuni a Fiera ed alle controllate e portate in gran parte a completamento), nella individuazione di alcune figure centrali (come il *security manager* o il responsabile dell'*internal audit*) ed in generale, in una collaborazione decisamente più efficace e continuativa tra la società e l'amministratore giudiziario, favorita dall'attenzione alle tematiche della legalità dimostrata dal nuovo cda, in particolare dal consigliere con deleghe ordinarie ad interim, e dalla leale collaborazione sempre mantenuta dagli avvocati del gruppo".

Riteneva quindi di revocare la misura, giunta alla scadenza, senza applicare il controllo giudiziario di cui all'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011 in quanto "le iniziative assunte dalla società in relazione agli organi amministrativi, ai presidi di controllo interno – come detto interamente sostituiti - nonché all'allontanamento dei dipendenti ritenuti collusi con i soggetti indagati, danno conto della logica di discontinuità abbracciata dalla società e certamente agevolata dall'introduzione/rafforzamento di una serie di procedure amministrative volte proprio ad assicurare che la società operi secondo criteri di legalità, trasparenza ed adeguata conoscenza della controparte contrattuali" e le ulteriori procedure amministrative in fase di completamento erano tutte accentrate in Fiera Milano, ancora in amministrazione giudiziaria.

- **Fiera Milano Spa**

Si è detto che con decreto emesso in data 28 settembre 2016 (doc. 1232.1) il tribunale di Milano disponeva l'amministrazione giudiziaria nei confronti di Fiera Milano Spa "limitatamente al settore di interesse di Nolostand spa", osservando in particolare come "la misura può essere modulata, per non assumere un carattere sanzionatorio o repressivo in contrasto con la finalità tipica di prevenzione e di (ri) costruzione di una imprenditorialità sana, soltanto in questo settore di attività esercitato da Fiera Milano Spa (rapporti con Nolostand spa per la realizzazione dell'oggetto sociale della controllata) con la formula, già utilizzata da questo tribunale per Nolostand Spa, dell'affiancamento all'organo di gestione di Fiera Milano Spa dell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale il quale eserciterà il controllo pubblico attraverso la controfirma di atti di spesa aventi un valore superiore ad euro 10 mila e realizzerà, attivando in tal senso gli organi decisori della società, quei modelli aziendali idonei a prevenire infiltrazioni di illegalità come quelle accertate soprattutto nel settore dell'approvvigionamento". "In sostanza il tribunale adottava un'amministrazione giudiziaria definibile "di affiancamento" non prendendo possesso delle società attraverso il pieno controllo degli organi amministrativi mediante la sostituzione dei componenti del cda, e conseguentemente dell'amministratore delegato, con amministratori giudiziari nominati dal collegio….. preferendo, sia per il settore circoscritto della infiltrazione illegale accertata, sia per la ritenuta necessità che comunque le normali attività imprenditoriali (di particolare importanza anche per l'immagine della città di Milano) – in una società valutata circa 100 milioni di euro, che prevede una situazione occupazionale di circa 600 dipendenti e che presenta una fatturato annuale di quasi 350 milioni di euro- dovessero essere normalmente realizzate dai soggetti originariamente a ciò preposti e nominati secondo il normale percorso statutario…. E' stata operata tale scelta in applicazione di un principio tipico che regola il sistema delle misure cautelari personali nell'ambito del processo penale e che fa riferimento ai parametri della proporzione e dell'adeguatezza. In altri termini, ed è ancora oggi il convincimento del collegio, non ci si può impossessare di un'azienda di grande rilevanza assumendosi anche il rischio di impresa se tale intervento non risulta assolutamente necessario per effettuare quell'opera di bonifica e di creazione di modelli di aziendalismo virtuoso che la misura di prevenzione richiama sul piano finalistico".

Venivano respinte le richieste della procura di controllo totale degli organi gestori di Fiera Milano Spa e, nel mese successivo, intervenivano le dimissioni dei componenti del consiglio di amministrazione e dell'amministratore delegato a decorrere dall'approvazione del bilancio di esercizio. Il tribunale, rinviandosi alla lettura del decreto, indicava i settori di intervento per rafforzare i presidi di legalità, tra i quali il potenziamento della funzione di "internal audit", la rotazione del personale in funzioni sensibili nelle strutture di "procurement, l'attivazione di procedure di c.d. "whisleblowing" e disponeva il trasferimento dei "poteri relativi alla gestione dei settori interessati dagli organi amministrativi, che continueranno ad esercitare le funzioni di amministrazione della società e di gestione della impresa, riguardanti tutti i settori di intervento della società , all'amministratore giudiziario il quale si avvarrà necessariamente di terzi consulenti già nominati o di altre figure, stante l'accresciuta complessità dell'incarico, sollecitando la leale collaborazione del presidente di Fiera Milano Spa e dei dimissionari consiglieri di amministrazione" La misura veniva prorogata con decreto in data 28 marzo 2017. Si è già rilevato che il tribunale aveva disposto la revoca della amministrazione giudiziaria nei confronti della Nolostand Spa in quanto le procedure amministrative ancora in corso erano in capo alla controllante Fiera Milano. All'udienza del 28 settembre 2017 l'autorità giudiziaria esprimeva un giudizio positivo essendo stati raggiunti gli obiettivi dell'amministrazione giudiziaria. Invero, ad avviso del tribunale, erano state realizzate d'intesa con la società, interventi sulla struttura di governance (con il rinnovo degli organi sociali, la nomina del nuovo amministratore delegato), interventi sul management e sull'organizzazione interna (con licenziamenti per giusta causa, lettere di richiamo, accordi transattivi o dimissioni); analisi di integrity due diligence per analizzare e valutare la reputazione dei fornitori i modo da creare un "Albo di fornitori qualificato", aggiornamento del modello 231, interventi sulle procedure, anche di riorganizzazione, del procurement e di ciclo passivo; rafforzamento della struttura della funzione Internal Audit implementazione del processo di "nulla osta interno" per garantire la legalità sui processi di approvvigionamento di beni e servizi, individuazione di una nuova organizzazione aziendale applicata al settore fieristico.

Si sono enunciati, esemplificativamente, alcuni interventi effettuati durante l'amministrazione giudiziaria, rinviandosi alla motivazione, puntuale e dettagliata, del decreto per l'individuazione e la comprensione dell'attività svolta per superare le criticità riscontrate al momento dell'intervento dell'amministrazione giudiziaria.

Non a caso, il tribunale, nel ritenere che Fiera Milano possa avere trovato dall'esperienza giudiziaria un'occasione di rilegalizzazione interna ed una nuova spinta imprenditoriale proponendosi come modello per la stessa città di Milano, ha svolto le seguenti considerazioni conclusive "Dall'analisi di tutto il materiale documentale prodotto dall'amministratore giudiziario e dalle difese delle parti procedimentali emerge con evidente chiarezza l'importante e articolato percorso di rivisitazione delle procedure interne riguardanti l'area tematica della legalità realizzato da Fiera Milano spa, la quale ha intelligentemente colto questa occasione, capitalizzando anche le competenze dei consulenti tematici nominati e la professionalità della struttura dell'amministratore giudiziario scelto dal tribunale, per rivisitare l'intera struttura organizzativa interna in una ottica evidente di competitività imprenditoriale orientata al rispetto di tutti

i presidi giuridici e prasseologici sperimentati e adottati finalizzati ad impedire la reiterazione di infiltrazioni illegali nella rete degli appalti ed in genere delle relazioni di impresa. Il cambiamento di tutti gli organi societari e di controllo, con eccezione del collegio sindacale che andrà comunque a scadenza naturale in un arco temporale molto contratto e che non verrà presumibilmente confermato stante un atteggiamento lacunoso sul piano dei richiesti controlli, l'adozione di nuove e sperimentate procedure, la rivisitazione dei settori societari preposti al controllo interno e nel settore delle forniture, la presenza nell'organismo di vigilanza dell'amministratore giudiziario della procedura, quasi a garantire una continuità di impegno da parte della società sottoposta a misura di prevenzione, appaiono tutti elementi convergenti e tranquillizzanti tali da indurre il collegio a ritenere completamente esaurita la portata e la finalità della misura parzialmente ablativa adottata proprio in relazione al raggiungimento di quegli obiettivi indicati dal tribunale nei diversi decreti regolatrici dell'intervento giudiziario. Tali considerazioni inducono l'organo giudicante ad escludere la sussistenza di quella situazione di potenziale fragilità societaria, in relazione a possibili infiltrazioni illecite, che legittimerebbe il prolungamento del regime di controllo nelle forme previste dall'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, con un regime prescrittivo alquanto macchinoso e, per l'azienda, già sottoposta a numerose sollecitazioni, faticoso. Per le considerazioni finora svolte, deve procedersi pertanto a revocare la misura in corso nei confronti di Fiera Milano Spa" (doc. 1552.3).

- **LIDL Italia Srl**

Va altresì ricordata la misura dell'amministrazione giudiziaria disposta dal tribunale di Milano con decreto n. 35/17 RGNR MP in data 3 maggio 2017 (doc. 1474.2) nei confronti della società LIDL ITALIA srl... con riferimento alle direzioni generali di Volpiano (TO), Biandrate (NO), Somaglia (LO) e Misterbianco (CT) e limitatamente ai settori riconducibili alla ristrutturazione/rifacimenti, alla logistica ed alla sicurezza, misura revocata dopo sei mesi avendo la Società collaborato pienamente con gli amministratori giudiziari, adottando tempestivamente iniziative efficaci per operare secondo criteri di legalità, trasparenza, rafforzando i presidi di controllo interno ed allontanando i dipendenti collusi.
La amministrazione giudiziaria è stata disposta su proposta della procura della Repubblica di Milano atteso che, nel procedimento penale n. 23876/15 RGNR, era emerso che alcuni soggetti indagati per reati di associazione a delinquere aggravata dalla finalità di agevolazione di sodalizio mafioso e di riciclaggio per i rapporti intrattenuti con la famiglia mafiosa catanese dei Laudani, avevano contatti continuativi con alcuni dirigenti di LIDL ITALIA Spa, finalizzati all'ottenimento di commesse nel settore della logistica, della vigilanza e dei lavori di rifacimento/ristrutturazione delle filiali attraverso accordi corruttivi per ottenere, nelle direzioni del Nord Italia sopraindicate, informazioni sulle gare e sulle offerte degli altri imprenditori al fine di aggiudicarsi le commesse e nella direzione di Misterbianco, attraverso la dazione di denaro alla famiglia dei Laudani da anni infiltrata nel settore locale della grande distribuzione.
Nell'ambito del procedimento penale veniva emesso provvedimento cautelare, disposto il sequestro preventivo di quote societarie del gruppo SIGILOG ritenute riconducibili agli indagati ed in rapporti commerciali con LIDL e nominato un commissario giudiziale ex articolo 47 del decreto legislativo n. 231 del2001 nei confronti delle società del gruppo SECURPOLICE, risultato fornitore anche di LIDL ITALIA per i servizi di vigilanza.
Ritenendo sussistenti i presupposti oggettivi e soggettivi richiesti dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011, il tribunale ha optato, come nei precedenti provvedimenti, per un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, limitato alle direzioni regionali ed ai settori specifici infiltrati, con poteri di vigilanza e di nulla osta ai pagamenti ed alle risoluzioni contrattuali nei settori di interesse.
Gli amministratori giudiziari, nella prima relazione, hanno evidenziato la necessità di intervenire per:
- adottare il modello organizzativo e gestionale redatto in base al decreto legislativo n. 231 del 2001, di cui l'azienda non era dotata (pur essendo provvista di modelli di controllo interno, quantomeno in relazione alle attività più "a rischio", condivisi con la capogruppo tedesca);
- nominare l'organismo di vigilanza;
- riorganizzare le procedure interne relative all'approvvigionamento dei servizi infiltrati con una diversa gestione dei contratti di appalto e delle commesse.
La LIDL (sia a livello apicale, sia nelle singole direzioni generali) ha collaborato pienamente, assumendo una serie di iniziative sia su indicazioni degli amministratori, sia autonomamente, individuando referenti interni cui potessero rivolgersi gli amministratori per qualunque problema o chiarimento, querelando i soggetti indagati per eventuali reati ravvisabili ai danni di LIDL Italia per dimostrare la chiara intenzione di recidere i rapporti con le imprese fornitrici risultate collegate alla criminalità mafiosa, sospendendo i dipendenti coinvolti nell'indagine penale ed avviando, ove possibile, contestazioni e procedimenti disciplinari, rinnovando il collegio sindacale, adottando il modello di organizzazione, gestione e controllo ex articolo 6, comma 2 del decreto legislativo n. 231 del 2000, dotandosi di linee guida per la selezione dei fornitori, con controlli nella due diligence diversificati in base al valore dei servizi (inferiori o superiori ai 100 mila euro) con monitoraggio degli stessi e nuova analisi reputazionale ogni dodici mesi e disciplina formale dell'invio delle offerte tramite pec; estensione delle linee guida anche ai servizi di ristrutturazione/rifacimento e di movimentazione logistica; estensione dell'analisi dei rischi a tutti i reati previsti dal decreto legislativo n. 231 del

2000; avvio di cicli di formazione del personale; salvaguardia dei dipendenti della società Securpolice (colpita dai provvedimenti giudiziari ed in crisi di liquidità) impiegati in appalti Lidl con ricollocazione di 338 lavoratori presso altre società di vigilanza e pagamento anticipato di fatture all'amministrazione giudiziaria di Securpolice per consentire il pagamento del personale.
Sulla base di tali attività, svolte in tempi rapidi, nonostante l'impatto iniziale per la portata della misura, e valutata la proficua collaborazione con le iniziative assunte, importanti, efficaci e svolte in condivisione con gli amministratori, il tribunale ha revocato l'amministrazione giudiziaria con decreto del 19 ottobre 2017 (doc. 1552.1).
Conclusivamente, può affermarsi, relativamente alle misure disposte dal tribunale di Milano, che, pur senza un integrale spossessamento dei beni e la sostituzione degli organi societari ma applicando la amministrazione giudiziaria solo ai settori oggetto di infiltrazione o agevolazione attraverso un affiancamento all'organo di gestione degli amministratori giudiziari con funzioni di controllo, si è pervenuti alla eliminazione delle attività illecite.
Appare superfluo affermare che in tutti i casi esaminati (sia palermitani, sia milanesi, sia romani, come si dirà nel paragrafo successivo), si è rivelata fondamentale la fattiva collaborazione dei gruppi imprenditoriali, multinazionali o Spa che, seppur dopo iniziali momenti di diniego ed incredulità alla possibilità di essere stati "contigui" ad associazioni criminali, hanno immediatamente operato per interrompere tale circuito e prevenire future situazioni di illegalità.

- **Gruppo La Cascina: Cooperativa di lavoro la cascina società cooperativa Spa; La Cascina global services Srl; Consorzio gruppo la cascina; Domus caritatis societa' cooperativa sociale; Vivenda Spa; Casa della solidarietà consorzio di cooperative sociali; Mediterranea società cooperativa sociale onlus; Osa mayor cooperativa sociale a rl onlus; Tre fontane società cooperativa sociale.**

Con decreto del 27 luglio 2015 (102/15 RGMP) il tribunale di Roma ha disposto la misura dell'amministrazione giudiziaria ex articolo 34 (doc. 692.1 ris.) nei confronti delle predette società in seguito ai reati contestati dalla procura della Repubblica di Roma ad alcuni soggetti apicali del gruppo La Cascina (nell'ambito del p.p. n. 30546/10 RGNR). Dall'ordinanza cautelare emergevano gravi indizi in ordine alla sussistenza di un'associazione a delinquere ex articolo 416-bis codice penale (non ritenuta sussistente dal tribunale di Roma all'esito del dibattimento) che, per il raggiungimento delle sue illecite finalità, specialmente nel settore dei lavori pubblici in ambito comunale, si avvaleva di soggetti economici riconducibili ad un gruppo di cooperative facenti capo ai massimi esponenti del sodalizio denominato "Mafia Capitale". Tra i reati in contestazione rilevavano reati di turbativa d'asta, di corruzione, da asservimento e per specifici atti, verso un soggetto appartenente al Tavolo di Coordinamento nazionale sull'accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonché presidente e/o componente della commissione aggiudicatrice di gare pubbliche indetta per l'erogazione delle forniture e dei servizi relativi al CARA di Mineo. Autori del reato di corruzione attiva risultavano esponenti di soggetti economici riconducibili al gruppo La Cascina, le cui attività imprenditoriali potevano direttamente o indirettamente avere agevolato le attività del sodalizio criminale. Al momento della richiesta presentata dalla procura della Repubblica di Roma tutti i soggetti coinvolti in tali vicende erano stati allontanati dal Gruppo. Si legge nel decreto che "nella fattispecie… non viene in rilievo l'illecita, originaria, costituzione delle attività economiche e dei beni utilizzati per il loro esercizio, bensì la contiguità delle attività stesse con "affari" di matrice criminale, ovvero l'infiltrazione della "imprenditorialità mafiosa" nell'ambito di un contesto economico altrimenti sano, realizzata o attraverso l'assoggettamento delle predette attività al tipico comportamento condizionale/intimidatorio mafioso, o attraverso la strumentalizzazione di quelle stesse attività economiche, in funzione dell'agevolazione di soggetti di ritenuta pericolosità sociale (…) il perseguimento di interessi attraverso l'integrazione, anche in forme criminali, delle attività dei soggetti economici riconducibili al gruppo La Cascina e dei soggetti economici riconducibili a Buzzi e Carminati, la condivisione di strategie illecite di divisione del mercato degli appalti pubblici, l'utilizzazione delle strutture imprenditoriali di un gruppo per la regolazione degli illeciti rapporti corruttivi instaurati dall'altro gruppo e l'ipotesi di un progetto di fusione sono elementi che costituiscono il segno inequivoco di una relazione di reciproca agevolazione tra le due realtà imprenditoriali, una delle quali riconducibile all'operatività del sodalizio di tipo mafioso capeggiato da Carminati e Buzzi, così come del resto evidenziato nell'informativa antimafia del prefetto di Roma del 22 giugno 2015, con la quale viene attestata la presenza di situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa previste dal decreto legislativo n. 159 del 2011."

Nel caso di specie va altresì evidenziato che il Ministero dello sviluppo economico, a seguito dell'inchiesta "Mafia capitale" aveva svolto controlli straordinari sulle cooperative, rilevando diverse irregolarità e che criticità erano state rilevate altresì dalle ispezioni svolte da confcooperative. Nel caso specifico, stante la natura e l'oggetto sociale delle cooperative, attive nel settore della ristorazione pubblica e del global service, operanti nei settori "immigrazione e emergenza sociale", "minori e servizi educativi", "area di non autosufficienza", aggiudicatarie di appalti pubblici, gli amministratori giudiziari hanno dovuto prendere contatti con i numerosissimi enti appaltanti, prevalentemente pubblici,

ma anche privati e, in generale, con gli uffici della pubblica amministrazione (uffici dei comuni, dipartimenti, regioni, ASP, ASL, prefetture, ecc.), per far comprendere la natura e finalità dell'amministrazione giudiziaria e gli effetti positivi della misura di prevenzione. Il prefetto ha revocato il provvedimento interdittivo che, di fatto, precludeva la possibilità di partecipare alle nuove gare bandite dalla pubblica amministrazione, con ciò anticipando la riforma dell'articolo 34, atteso che i provvedimenti interdittivi prefettizi del giugno e luglio 2015 avevano determinato, sino alla revoca, la sospensione dalla partecipazione alle gare e l'esclusione da quelle ove le imprese erano candidate.

Si rinvia alla lettura del decreto del 19 luglio 2016 (di revoca della misura ed applicazione del controllo giudiziario; doc. 1688.1) sull'attività svolta dagli amministratori giudiziari, sia per predisporre nuovi piani industriali per il rilancio economico e finanziario delle società del Gruppo (realtà industriale con oltre 6 mila lavoratori che, alla fine del 2015, aveva in essere 400 appalti su tutto il territorio nazionale del valore complessivo di circa 700 milioni di euro) sia per avere, tramite accordi con gli Istituti bancari, la conferma degli affidamenti ed ottenere nuovi finanziamenti.

Va tuttavia sottolineato che, anche in questo caso, all'esito della due diligence contabile ed amministrativa disposta dal tribunale, si è reso necessario implementare le procedure gestionali atteso che non tutte le cooperative erano provviste di modello organizzativo (in quanto beneficiarie di servizi erogati in outsourcing da La Cascina e dal Consorzio Cascina e, quindi, con i protocolli da queste adottate) ed aggiornare i modelli esistenti soprattutto per le procedure di gestione e controllo delle merci, gestione dei rifiuti, procedure di approvvigionamento nonché di selezione ed assunzione del personale, oltre a prevedere la istituzione dell'organismo di vigilanza (non presente nelle cooperative in outsourcing), attività non ancora terminate alla scadenza del termine massimo di un anno previsto per l'amministrazione giudiziaria.

Il tribunale, quindi, rilevato che la dirigenza delle società sottoposte ad amministrazione giudiziaria aveva ampiamente collaborato con gli amministratori giudiziari anche nella creazione di validi modelli organizzativi e ritenuto reciso definitivamente ogni rapporto con ambienti criminali, riteneva di revocare la misura ma, non essendosi ancora completata la riorganizzazione delle società ed apparendo necessario garantire la verifica circa l'efficace attuazione dei modelli organizzativi di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 e, specificamente, dei protocolli afferenti le aree a rischio evidenziate (in particolare la gestione degli appalti, delle consulenze, dei bilanci e delle situazioni di conflitto di interesse), applicava la misura del controllo giudiziario per il periodo minimo di tre anni, imponendo una serie di prescrizioni.

- **Capodarco Società Cooperativa sociale integrata**

Con decreto del 30 marzo 2016 (70/16 RGMP) il tribunale di Roma ha disposto la misura dell'amministrazione giudiziaria ex articolo 34 nei confronti della Capodarco; anche in questo caso, come nel precedente, la misura dell'amministrazione giudiziaria ex articolo 34 è stata disposta in conseguenza dei reati contestati dall'ufficio del P.M. a soggetto apicale del gruppo (n. 30546/10 RGNR), vicenda del tutto analoga e quella del Gruppo La Cascina; in particolare, nel caso del specie, come si legge nel decreto, nell'ordinanza di custodia cautelare, oltre al reato ex articolo 416 bis (non ritenuta sussistente dal tribunale di Roma all'esito del dibattimento) sono stati ritenuti gravi indizi di reità per reati di corruzione ed altri delitti contro la pubblica amministrazione.

"Tra essi, per quello che qui interessa, vi è il reato di turbativa d'asta relativa alla procedura competitiva, finalizzata alla selezione dei soggetti assegnatari del servizio CUP in materia sanitaria, con un valore di € 91.443.023,75 al netto di IVA. Le indagini, come già anticipato, denotano che in relazione al bando sono intervenuti accordi tra taluni soggetti interessati in prospettiva alla vicenda, sia sul piano pubblico che su quello privato, nell'intento di predeterminare i contenuto delle assegnazioni. Successivamente al bando di gara si è potuto apprezzare che Buzzi, Testa e Carminati, sfruttando il peso politico (…) di un rappresentante dell'opposizione nella regione Lazio, hanno veicolato ed ottenuto la nomina di (…), soggetto intraneo alle istituzioni, già soldo referente del sodalizio, quale componente della commissione aggiudicatrice. (…) Tra i soggetti autori del reato di turbativa d'asta (…) figura quale presidente del consiglio di amministrazione e direttore generale della Capodarco società cooperativa integrata".

Anche in questo caso era intervenuta l'informativa interdittiva del prefetto che aveva bloccato qualunque possibilità di sviluppo e di futuro economico per il gruppo; allontanato dalle società il soggetto coinvolto nei reati contestati, si è intervenuti sui settori della logistica aziendale, (con la chiusura di alcune delle unità operative in soprannumero in modo da mantenere l'erogazione dei servizi e ottenere la razionalizzazione dei costi); sul modello dei servizi (con la cessazione di alcune unità organizzative); sui rapporti economici tra Capodarco e ed alcune cooperative collegate con il recupero dei crediti vantati nei confronti delle stesse Cooperative, sugli esuberi e trasferimenti di alcune unità lavorative presso la sede di Pomezia.

L'amministrazione giudiziaria è stata poi prorogata dovendosi attendere gli esiti dell'incarico, disposto analogamente alla vicenda precedente, per una due diligence contabile ed amministrativa delle società, avuto anche riguardo all'anomala gestione della cooperativa con evidenti costi non necessari; per verificare la regolarità della complessa attività e delle rilevanti operazioni economiche in corso, nonché per gestire i lavoratori interessati dalle stesse, ivi ricomprese le azioni operative finalizzate a normalizzare, nell'esercizio 2016, i rapporti economici tra

Capodarco ed alcune Cooperative collegate; per accertare l'effettiva esclusione da qualunque attività di gestione, anche di fatto, del precedente presidente del consiglio di amministrazione e direttore generale della Capodarco società cooperativa integrata, imputato del reato di turbativa d'asta.

Con decreto del 20 marzo 2017 (doc. 1687.1) il tribunale, nel revocare la misura, ha disposto il controllo giudiziario ex articolo 34, comma 8, ritenendo necessario assicurare che la dirigenza della società prosegua l'opera di riorganizzazione per una gestione trasparente ed economicamente corretta, applicando i nuovi modelli organizzativi introdotti ex 231 del 2001 con particolare riguardo alle aree a rischio (appalti, consulenze, bilanci), atteso che la precedente gestione, che aveva portato alla misura interdittiva, era stata caratterizzata, oltre che dalle condotte di rilevanza penale, anche da una cattiva organizzazione delle risorse della cooperativa con costi inutili o indebitamente disposti.

Afferma il tribunale: "appare assolutamente necessario, per la stessa sopravvivenza della Cooperativa, assicurare che venga proseguita l'opera di riorganizzazione e di trasparenza gestionale anche al fine di evitare intromissioni dirette od indirette del (…) dominus della cooperativa e responsabile di tutti i problemi di gestione e legalità emersi.".

La riforma. Conclusioni.

L'articolo 34 del codice antimafia è stato modificato dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161 che ha parzialmente recepito la proposta della Commissione. Sono state estese le ipotesi delle fattispecie che ne legittimano l'applicazione, atteso che la misura può essere disposta dal tribunale anche a seguito degli accertamenti compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, previsti dall'articolo 92 del ecreto legislativo n.159 del 2011 ovvero di quelli compiuti ai sensi dell'articolo 213 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall'ANAC e, accorpando il previgente comma 2 al comma 1, si prevede che la misura è disposta quando, non ricorrendo i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione - si precisa – patrimoniali, l'esercizio delle attività economiche possa agevolare l'attività di persone sottoposte a procedimento penale per una serie di delitti, considerati reati-spia: a quelli già previsti sono stati aggiunti i delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a, b, e i-*bis*) del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli 603-*bis*, 629, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale.

È stata inoltre prolungata la durata (portata, con proroghe, nel massimo a due anni rispetto all'attuale anno), su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzi la necessità di completare il programma di sostegno alle imprese amministrate e rimuovere le situazioni che avevano determinato l'applicazione della misura, ciò anche al fine di evitare, come visto nei casi esaminati, che, nel caso di complesse situazioni aziendali, l'opera di risanamento, non esauribile nel breve lasso temporale di un anno, debba proseguire con le misure ulteriormente afflittive per un periodo minimo di tre anni.

Presupposto dell'articolo 34 novellato è la sussistenza di sufficienti indizi di strumentale utilizzo del compendio economico per favorire attività illecite sulla base di indagini patrimoniali attivate nell'ambito del procedimento di prevenzione, negli accertamenti svolti nella procedura di rilascio delle certificazioni antimafia ovvero nelle attività di controllo e vigilanza sui contratti

pubblici svolta dall'ANAC, indicazioni non tassative ben potendo i sufficienti indizi richiesti dalla norma risultare da un procedimento penale per uno dei reati sopraindicati.

L'articolo 34, commi 3, 4 e 5 come novellato, regola normativamente prassi già seguite dai tribunali, prevedendo che in caso di imprese esercitate in forma societaria l'amministratore giudiziario possa esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale (senza, tuttavia, percepire ulteriori emolumenti, precisazione introdotta dal Senato); disciplina le modalità di esecuzione della misura sui beni aziendali con trascrizioni opponibili ai terzi; resta immutata la previsione che le relazioni e le segnalazioni di cui all'articolo 36, comma 2 debbano essere comunicate anche al pubblico ministero con la specificazione, tuttavia, della applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni sulla amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati (articoli 35-44).

Nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria può essere disposto il sequestro, *ex* comma 7, non finalizzato alla confisca, ma per finalità di garanzia rispetto al rischio di dispersione dei beni assoggettati all'amministrazione (quando vi sia il concreto pericoli che i beni siano dispersi, sottratti o alienati e si abbia motivo di ritenere che tali beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano l'impiego), sequestro temporalmente limitato alla scadenza del termine di durata dell'amministrazione giudiziaria.

Entro la data di scadenza (e non più entro i 15 giorni antecedenti) il tribunale delibera in camera di consiglio, con la partecipazione del giudice delegato e del pubblico ministero, (ove non disponga il rinnovo):

- la revoca della misura, quando è stata eliminata l'infiltrazione o il condizionamento mafioso e riaffermate le condizioni di legalità;
- la revoca con la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34-*bis* (di cui si è parlato nel paragrafo sulla riforma), quando sussista ancora un pericolo concreto di agevolazione;
- la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

In tali ultimi due casi è prevista la possibilità di impugnazione.

Va evidenziato che il comma 7 dell'articolo 34-*bis* prevede che "il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94",

Di tutta evidenza la portata di tale disposizione, come già indicato nel paragrafo sulla riforma del codice antimafia atteso che l'azienda sottoposta alla misura, ove sia stata destinataria di informazione antimafia interdittiva, non decade dalla possibilità di stipulare contratti, subcontratti e forniture pubbliche o, in generale, di avere rapporti giuridici per un valore superiore ai 150.000 euro con le pubbliche amministrazioni (articolo 83 e 91 del decreto legislativo n. 159 del 2011).

La sospensione comporta quindi la possibilità di partecipare ad appalti pubblici e, d'altronde, appare evidente che, in presenza di una gestione aziendale operata dall'amministratore giudiziario e controllata dal tribunale, vada assicurata la prosecuzione dell'attività imprenditoriale nel rispetto delle regole di mercato, evitando di pregiudicare l'impresa ma, nel contempo, operando per interrompere le attività agevolatrici accertate e rimuovere le condizioni poste a base del provvedimento di amministrazione giudiziaria.

Sul punto può osservarsi che nell'aggressione ai patrimoni acquisiti illecitamente e nelle misure ablative previste, allo stato, coesistono norme complesse sia con riferimento ai reati per cui è possibile applicarle sia avuto riguardo agli effetti ed alle tutele predisposte per i soggetti e le attività imprenditoriali oggetto delle misure.

Si spazia infatti:

- dalle confische per equivalente alle c.d. confische allargate (oggetto di profonda modifica nella legge n. 161 del 2017);

- dalle misure di prevenzione (sequestro, confisca anche nei confronti degli eredi; amministrazione giudiziaria dei beni personali, amministrazione giudiziaria, controllo giudiziario) al Commissario giudiziale previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 231 del 2001 (come misura sostitutiva di una sanzione interdittiva quando l'ente svolga un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare pregiudizio alla collettività ovvero rilevanti ripercussioni sull'occupazione);

- dall'emanazione di interdittive antimafia da parte del prefetto (con le conseguenze già viste) alla previsione dell'articolo 32 della legge 11agosto 2014, n. 114 (ove si proceda per corruzione e per gli altri reati contro la pubblica amministrazione indicati, ovvero in presenza di situazioni anomale o sintomatiche di condotte illecite attribuibili ad una impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, il presidente dell'ANAC ne informa il rocuratore della repubblica e, in presenza di fatti gravi ed accertati, propone al prefetto o di rinnovare gli

organi sociali o di provvedere alla straordinaria gestione di quel singolo appalto o concessione ritenuto inquinato limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto).

Misure, quindi, da un lato giurisdizionali con standard probatori elevati e possibilità di impugnazioni davanti all'autorità giudiziaria, dall'altro provvedimenti amministrativi con livelli indiziari contenuti ed assunti in via anticipata rispetto a quelli applicati dalla magistratura e ricorribili davanti ai Tribunali amministrativi; strumenti tutti il cui fine è ripristinare la legalità nel rispetto dei principi più volti ricordati di rispetto delle regole della concorrenza e del libero mercato ed eliminare i fattori che possono inquinare il corretto svolgimento dei rapporti economici.

Anche alla luce delle modifiche apportate dalla riforma al codice antimafia agli articoli 34 e 34-*bis*, appare opportuno demandare alla prossima Commissione antimafia una analisi della attuazione dei vari strumenti (che possono sovrapporsi), in considerazione altresì del fatto che, oltre alle imprese "mafiose", vi sono imprenditori o collusi o vittime per i quali, in genere, non è posta in discussione la formazione lecita del patrimonio aziendale.

Andrebbe altresì rivisto o rimodulato il "modello di organizzazione, gestione e controllo" *ex* 231 del 2001, atteso che in tutti i casi esaminati, la verifica concreta ha consentito di accertare come, anche a fronte di modelli formalmente corretti, le indicazioni sono, sostanzialmente, rimaste sulla carta, non seguite da presidi gestionali ed operativi tali da prevenire la commissione dei reati elencati nel decreto legislativo, tutelarsi per gli illeciti posti in essere dai vertici aziendali o dai dipendenti, far osservare i prescritti obblighi di direzione o vigilanza in grado di rendere immuni le società (e nei casi esaminati, si ribadisce, trattasi di multinazionali con capigruppo esteri, di società per azioni o di società per azioni controllate dallo Stato) da infiltrazioni o situazioni sintomatiche di penetrazione da parte della criminalità.

Peraltro, come già detto nel paragrafo sulla riforma del codice antimafia, l'ordine del giorno della Camera dei deputati, nella seduta del 27 settembre 2017 (data di approvazione definitiva della legge) impegna il Governo "a monitorare e verificare le prassi applicative della legge, per quanto riguarda i destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali (…) anche ai fini di eventuali modifiche che si rendano necessarie nonché, per quanto riguarda l'efficacia e la coerenza dell'applicazione dell'intera riforma, in particolare con riferimento al funzionamento dei nuovi istituti, al fine di garantire che la tutela della legalità e l'efficienza del sistema delle misure di prevenzione si realizzi nel pieno rispetto delle garanzie dei diritti dei cittadini e delle imprese", ordine del giorno espressamente citato dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dopo la promulgazione della legge 161 del 2017.

4.10 LO STATO CHE PROTEGGE, LO STATO CHE REAGISCE

4.10.1 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'onorevole 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 e 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 delle 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 (legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia").

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 della figura dei testimoni 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 80 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, nella logica di una maggiore personalizzazione delle stesse. Infatti, si è voluto superare la differenziazione tra quelle che la legge prevedeva per coloro che fossero sottoposti a speciali misure di protezione e quelle per coloro che fossero sottoposti allo speciale programma di protezione. Da ora in avanti ciascuna delle misure previste potrà essere utilizzata, secondo il bisogno, tanto per gli uni quanto per gli altri.

L'obiettivo più ambizioso che abbiamo condiviso durante tutto l'*iter* parlamentare e che riguarda non tanto la riforma in sè quanto lo sviluppo della politica investigativa e giudiziaria nel suo complesso, è arrivare a non avere più bisogno di una simile normativa, che, ricordiamolo, presuppone un'esposizione al rischio conseguente alla testimonianza sostenuta, tale da rendere assolutamente inadeguate le misure di protezione ordinarie. Le speciali misure di protezione, infatti, esistono e si giustificano nella loro straordinarietà, da un lato, per la particolare ferocia dei singoli delinquenti o delle associazioni criminali oggetto della denuncia, ma, dall'altro, per la eccezionalità della denuncia medesima, intesa come scelta civica, che fatalmente espone il denunciante a una inevitabile visibilità, riflesso purtroppo della sua altrettanto eccezionale solitudine. Non avere più persone così esposte, perché così eccezionali e quindi isolate e colpibili, significa da un lato continuare strenuamente a lavorare sul piano culturale, affinché nel nostro Paese la scelta di

denunciare quanto si subisce o si vede commettere sia sempre più apprezzata socialmente e quindi diffusa, dall'altro significa insistere sul piano della formazione e del conseguente "equipaggiamento" di forze dell'ordine e magistratura, affinché nella formazione della prova ai fini processuali si faccia sempre più ricorso alle nuove tecnologie e sempre meno, qualora sia possibile, alla dichiarazione del testimone. In altri termini, l'obiettivo della riforma è creare un sistema che spinga sempre più cittadini alla denuncia, perché lo Stato è capace di garantire loro l'incolumità e l'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.

Del testo della legge, si segnala in particolare l'articolo 2 che ne rappresenta la cifra politica[454]. Infatti, è l'articolo che per la prima volta descrive in maniera puntuale quali siano le condizioni che devono essere verificate perché si possa parlare di "testimone di giustizia" ai fini della legge medesima. Non potrà, per esempio, essere considerato testimone di giustizia chi abbia "rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni". Mentre dovrà sempre essere verificata, come si accennava sopra, la condizione di cui alla lettera e): la "situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza, valutata tenendo conto di ogni utile elemento e in particolare della rilevanza e della qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni".

Nel testo originariamente licenziato dalla Commissione parlamentare antimafia si trovava anche un articolo 21[455], poi espunto. Tale articolo cercava di farsi carico della speciale situazione

[454] Legge 11 gennaio 2018, n. 6 "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia", articolo 2 (definizione di testimone di giustizia): "1.È testimone di giustizia colui che: a) rende, nell'ambito di un procedimento penale, dichiarazioni di fondata attendibilità intrinseca, rilevanti per le indagini o per il giudizio; b) assume, rispetto al fatto delittuoso oggetto delle sue dichiarazioni, la qualità di persona offesa dal reato ovvero di persona informata sui fatti o di testimone; c) non ha riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non ha rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni. Non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni, né i meri rapporti di parentela, di affinità o di coniugio con indagati o imputati per il delitto per cui si procede o per delitti ad esso connessi; d) non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione né è sottoposto a un procedimento in corso nei suoi confronti per l'applicazione della stessa, ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, da cui si desumano la persistente attualità della sua pericolosità sociale e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale; e) si trova in una situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza, valutata tenendo conto di ogni utile elemento e in particolare della rilevanza e della qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni".

[455] Di seguito il testo dell'articolo 21(cambio di generalità allargato) del progetto di legge (soppresso durante l'*iter* legislativo in Commissione Giustizia alla Camera dei deputati): "Coloro che non sono testimoni di giustizia ai sensi

nella quale di trovano quei soggetti (spesso donne, con figli minorenni), legati a contesti criminali, di stampo mafioso e non, che pur non inverando nè le condizioni prescritte per essere considerati testimoni di giustizia, nè quelle prescritte per essere considerati collaboratori di giustizia, chiedano allo Stato una speciale tutela che consenta loro di allontanarsi dal contesto medesimo in sicurezza. La tutela speciale cui si fa riferimento è in concreto rappresentata dalla possibilità, per sè ed eventualmente per i figli minorenni a carico, di accedere all'istituto del cambio di generalità riservato, riconosciuto a testimoni e collaboratori. È chiara la portata dirompente di simili scelte soprattutto se calate nell'ambiente mafioso, ancora fortemente imperniato sulla dimensione familiare: donne e figli che girino le spalle al clan, rinnegando persino la propria identità originaria, sono un colpo al prestigio sociale e alla stessa tenuta del sodalizio criminale.

D'altra parte non sfugge la delicatezza di una simile previsione soprattutto se immaginata per un soggetto che abbia commesso dei reati per i quali sia stato condannato o per i quali possa essere ancora indagato e processato. Proprio in riferimento ai contesti mafiosi bisogna infatti ribadire con fermezza che la strada maestra è quella tracciata dalla normativa del 1991 e cioè la collaborazione con la giustizia. Nessuno può dimenticare che fin dal 1992 i mafiosi di cosa nostra e anche alcuni ambienti istituzionali, auspicarono che per i mafiosi fosse praticabile l'istituto della dissociazione come lo era stato per i brigatisti anziché la strada della collaborazione, appena varata e ritenuta dai mafiosi molto pericolosa, perché concretamente destabilizzante. Il legislatore ha tracciato uno spartiacque nel 1991 rispetto al trattamento emergenziale predisposto precedentemente con la normativa sul terrorismo di matrice politica e con questo spartiacque bisogna continuare a fare i conti, non essendo venute meno le ragioni della sua statuizione e nemmeno le speranze di certi mafiosi. Non essendo stato possibile trovare un punto di sintesi soddisfacente nel corso dell'*iter* parlamentare, si è preferito, già in prima lettura alla Camera, sopprimere l'articolo. Resta però l'obiettivo di definire una norma che possa riconoscere e promuovere quelle scelte di rottura del nucleo famigliare-criminale, scelte che di per sè rappresentano un valore per l'ordinamento italiano nel contrasto al crimine.

---

della presente legge ma che si trovino in una condizione di grave, concreto e attuale pericolo a causa della volontà di recidere il legame derivante da rapporti di parentela, di affinità, di coniugio o di stabile convivenza con indagati, imputati o condannati per gravi delitti, ovvero a causa di rapporti di parentela, di affinità, di coniugio o di stabile convivenza con persone vittime di gravi delitti, possono accedere al cambiamento delle generalità a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119 e successive modificazioni, se si trasferiscano in altra idonea località.

2. Il Ministero dell'interno promuove protocolli di intesa con associazioni senza scopo di lucro idonee per l'accoglienza e l'inserimento lavorativo delle persone indicate nel comma che precede, secondo criteri e modalità indicate nel decreto attuativo di cui all'articolo 23.

3. L'istanza dell'interessato o di un suo rappresentante va avanzata al prefetto del luogo di dimora il quale, acquisite le informazioni anche dall'autorità giudiziaria che ha proceduto per i fatti indicati nel comma 1, la trasmette, entro sessanta giorni, con il proprio parere alla commissione centrale.

4. La commissione centrale, sentito il servizio centrale di protezione e, se ne ricorrono le condizioni, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, delibera entro i successivi sessanta giorni".

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". Una norma attesa da migliaia di famigliari di vittime innocenti di mafia, che fin dal 1995 coordinandosi nella rete di LIBERA hanno iniziato a celebrare il ricordo collettivo delle vittime, scegliendo simbolicamente la prima giornata di primavera. La scelta si spiega con la volontà di superare il rischio che nella memoria pubblica ci siano vittime di "serie A" e vittime di "serie B": ricordarle tutte allo stesso modo, in un giorno che non è l'anniversario di qualcuna di esse, ma che rappresenta la vita che rinasce dopo la stagione dell'inverno è stato un modo per riconoscere uguale dignità a tutti, tutte e ciascuno, noti e meno noti, accomunati dall'aver pagato con la vita il potere violento della mafia nel nostro Paese. Il fatto che la giornata sia entrata ufficialmente nel calendario repubblicano è uno sprone in più a fare della memoria, quotidiano, condiviso e trasversale impegno per la definitiva sconfitta della mafia.

4.10.2 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario

Introduzione

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XIV legislatura aveva già analizzato "la congruità della normativa relativa al regime di detenzione speciale previsto dall'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) all'articolo 41-*bis*" alla luce delle modifiche apportate dalla legge del 23 dicembre 2002 n. 279[456]. Le criticità emerse in quella sede che, però, si consideravano superate grazie ai nuovi orientamenti giurisprudenziali (tant'è che la Commissione non riteneva di sollecitare un intervento legislativo), sono state definitivamente risolte dalla legge del 15 luglio 2009, n. 94, che, in buona parte, ha codificato la prassi interpretativa della Corte di Cassazione

Nonostante l'innegabile miglioramento del quadro normativo, anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia della XVI legislatura, finiva per segnalare l'esistenza, dopo l'entrata in vigore della nuova legge, di residue o ulteriori problematiche[457] che, però, rimanevano prive di approfondimento poiché, come si spiegava nella relazione finale, era necessario "*un monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del nuovo 41-bis per un periodo almeno minimamente apprezzabile*".

Questa Commissione, pertanto, anche in prosecuzione dei lavori precedenti, tornava a occuparsi del tema rimasto ancora aperto, approfondendolo sia nei suoi termini generali[458] che con riguardo a talune specifiche evenienze emerse durante lo svolgimento dell'inchiesta parlamentare[459].

Le risultanze acquisite lasciavano emergere alcune rilevanti questioni, oggetto di analisi nelle pagine successive, sostanzialmente riguardanti:

a) l'effettività del regime previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, essendosi accertato che le modalità concrete di esecuzione delle prescrizioni previste non sempre hanno assicurato la realizzazione delle intenzioni della norma;

b) la cosiddetta inflazione del "carcere duro", essendo stata segnalata una certa dilatazione

[456] Cfr. *Relazione al Parlamento sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354, modificata dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279)*, approvata l'8 marzo 2005, (XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 13).

[457] Cfr. l'audizione dell'11 maggio 2010 del procuratore aggiunto della DNA, Vincenzo Macrì, e quella, del 25 maggio 2010, dell'allora capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Franco Ionta.

[458] Cfr., ad esempio, le audizioni dei ministri della giustizia, dei capi del DAP e del direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP.

[459] Cfr., ad esempio, le vicende inerenti alle note conversazioni intercettate tra Salvatore Riina e Alberto Lorusso; il cosiddetto "protocollo farfalla" e la relativa relazione del COPASIR; l'altalenante giurisprudenza della magistratura di sorveglianza; la questione della possibile scarcerazione di Salvatore Riina; la recente circolare del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per assicurare l'uniformità di trattamento dei detenuti sottoposti al regime speciale.

applicativa dell'istituto;

c) il possibile sviamento del sistema carcerario speciale, nel senso che talune prassi possono, di fatto, creare, intorno ai detenuti, un *humus* informativo "parallelo", sottratto ad ogni controllo giudiziario.

Per cogliere la consistenza di queste problematiche, appare necessario, preliminarmente, inquadrarle sia nel panorama giurisprudenziale italiano ed europeo sia nella sempre più diffusa percezione dell'istituto, anche in ambiti autorevoli, come abnorme: apprezzato, quasi generalmente, nell'epoca post-stragi, invece, a distanza di circa venticinque anni e in un periodo in cui le condotte mafiose più efferate e destabilizzanti appaiono lontane, comincia a essere avvertito come uno strumento sproporzionato rispetto, tanto alle esigenze di tutela collettiva, quanto, soprattutto, alla salvaguardia dei fondamentali e inviolabili diritti dell'individuo.

La Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui pronunce hanno già inciso, negli anni, sulle modifiche legislative man mano apportate al regime detentivo speciale, hanno più volte sottolineato che la disposizione di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, perseguendo finalità preventive e non repressive, risponde certamente a superiori esigenze di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato; ma, proprio per questo, essa può ritenersi conforme all'ordinamento giuridico, statale ed europeo, solo se non si superino, nella sua concreta attuazione e nella sua regolamentazione secondaria, taluni confini.

In particolare, il Giudice delle leggi, pur riconoscendo la legittimità dell'articolo 41-*bis*, ha avuto modo di rimarcare che non possono essere travalicati né i limiti esterni – le misure adottate, cioè, non possono incidere sulla qualità e quantità della pena o sul grado di libertà personale del detenuto – né i limiti interni dell'istituto, per cui le misure adottate devono essere strettamente congrue alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, acquisendo, altrimenti, una portata puramente afflittiva[460].

A sua volta, la Corte EDU ha chiarito che il predetto regime speciale è sì necessario in una società democratica, ma, nella sua applicazione, si è talora risolto nella violazione dei diritti salvaguardati dalla Convenzione, come in tema di automatismi nel rinnovo, di impedimento dei legami affettivi, di pratiche degradanti dei diritti umani, specie con riguardo al diritto alla segretezza della corrispondenza[461].

La stessa magistratura di sorveglianza, come meglio si evidenzierà, ha iniziato a interpretare in termini più ampi le norme a tutela dei diritti soggettivi dei detenuti al 41-*bis,* e, di conseguenza, il

[460] Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 1993.
[461] Cfr. sentenze CEDU, IV, 26 ottobre 2001 (Di Giovine); CEDU, *Grande Chambre*, 6 aprile 2000 (Labita); CEDU, II, 28 dicembre 2000 (Messina); CEDU, II, 10 febbraio 2010 (Montani) n.24950/06.

dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), attraverso circolari e prassi, si è impegnato per mitigare, per quanto possibile, le rigidità insite nel regime detentivo speciale.

Inoltre, il tentativo di contenimento della portata, comunque afflittiva, dell'istituto continua a stimolare riflessioni sino ad aver dato luogo a recenti e autorevoli sollecitazioni volte a una rivisitazione della norma in senso sempre più umanitario[462].

È allora evidente che le accennate criticità potrebbero minare la tenuta del regime speciale: se, in concreto, il 41-*bis* non si rivelasse in grado di raggiungere il suo scopo primario di interruzione dei rapporti tra associati detenuti e organizzazione criminale, se, di converso, nella sua applicazione, venisse inficiato da esasperazioni nella valutazione del pericolo concreto e della sua attualità, se, per di più, fosse sviato dalle proprie finalità per strumentalizzarlo quale bacino di informazioni sotterranee, ci si troverebbe in un cortocircuito in cui, necessariamente, finirebbero per prevalere le esigenze di tutela del detenuto rispetto alle inattuate o esagerate o sviate esigenze di sicurezza.

L'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, tuttavia, rappresenta un insostituibile corollario della legislazione antimafia di cui si è dotato il nostro Paese. Come è stato osservato, infatti, "il regime del 41-*bis* ha cambiato un panorama che prima della sua introduzione era assolutamente devastante, perché l'espressione «grand hotel Ucciardone» è stata coniata non dalla stampa o dai magistrati, ma proprio dai collaboratori di giustizia. Tutti, infatti, hanno raccontato cos'era il carcere (..) che non interrompeva il carattere di continuità di governo dei capi: quindi per loro era indifferente essere fuori o dentro il carcere, perché continuavano a comandare"[463].

Se, non si interrompessero, soprattutto per le organizzazioni mafiose di tipo verticistico, i contatti delittuosi di taluni detenuti "qualificati", lo stato detentivo dei soggetti per i quali ricorrono "gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica" ed "elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale", si rivelerebbe un fattore neutro per le associazioni criminali che continuerebbero a operare normalmente, perfino per le questioni di "straordinaria amministrazione", così vanificando gli sforzi compiuti nella lotta alle mafie e le stesse finalità della pena.

Numerose vicende registrate negli ultimi anni hanno dimostrato come, in effetti, l'istituto si sia rivelato indispensabile. È stato grazie all'articolo 41-*bis* che, per fare solo un esempio, la commissione provinciale di cosa nostra non si è potuta ricostituire quando i "capi mandamento" della Sicilia occidentale, alla fine del 2008, necessitavano di rifondare la struttura di vertice che

[462] Cfr. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, "Rapporto sul regime detentivo speciale- indagine conoscitiva sul 41-bis" dell'aprile 2016; "Stati generali dell'esecuzione penale" organizzati nel 2016 dal Ministero della Giustizia, relazione del "Tavolo 2".

[463] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore della DNA, Maurizio de Lucia, resoconto stenografico n. 212.

potesse consentire loro di tornare a realizzare, testualmente, "le cose gravi". La necessaria autorizzazione del capo in carica, Totò Riina, proprio perché ristretto al "carcere duro", tardava ad arrivare, sì da consentire all'autorità giudiziaria di intercettare le conseguenti agitazioni della consorteria mafiosa e, dunque, di interrompere, con gli arresti, quel pericoloso disegno criminale che avrebbe riportato la Sicilia nei suoi anni più bui[464].

È, pertanto, proprio nell'ottica della salvaguardia del "carcere duro" che si procederà alle riflessioni che seguono.

L'effettività del regime speciale dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario

È pacifico, come già accennato, che l'istituto previsto dall'articolo 41-*bis*, lungi dall'essere una pena accessoria, ha invece natura esclusivamente preventiva, volta cioè a impedire che taluni associati mafiosi continuino a interloquire con le organizzazioni criminali di appartenenza, nonostante lo stato di detenzione.

Tuttavia, se la funzione del regime in esame è quella, appunto, di impedire certe comunicazioni, nessuna norma può escludere in assoluto la possibilità che i detenuti dialoghino con l'esterno o tra di loro, perché, secondo i principi della Costituzione, i rapporti umani possono essere sì limitati ma non esclusi *tout court*. Infatti, è lo stesso articolo 41-*bis* a prevedere, seppur con stringenti vincoli, sia i colloqui con i familiari che la corrispondenza con terzi, occasioni queste in cui, anche attraverso un linguaggio criptico o segni convenzionali è, ovviamente, possibile il passaggio di ordini e di notizie. Anche la "socialità" tra detenuti, prevista dalla lettera f) del comma 2-*quater* non è altro che un momento di dialogo che, anzi, può trasformarsi in uno strumento per la trasmissione di messaggi all'esterno, che possono transitare grazie ai familiari di taluno degli interlocutori.

Pur nella consapevolezza che i contatti con le associazioni criminali sono inevitabili, il legislatore ha però previsto una serie di misure volte a limitarli e ad ostacolarli così da ridurre drasticamente il rischio della prosecuzione di tali relazioni. È proprio questo, dunque, il cardine del regime detentivo speciale che, da un lato, ne rappresenta la *ratio* e, dall'altro, gli conferisce legittimità costituzionale.

La Commissione, pertanto, ha inteso accertare, innanzitutto, se, effettivamente, il regime detentivo speciale riesca ad essere idoneo allo scopo che lo giustifica.

[464] Cfr. operazione "Perseo", procedimento penale n.18038/08 RGNR DDA di Palermo.

I rapporti tra detenuti appartenenti a diversi "gruppi di socialità"

Tra i possibili canali di comunicazione, il legislatore ha attribuito una particolare importanza ai colloqui "interni", cioè tra il detenuto al 41-*bis* e gli altri soggetti in stato detentivo.

L'esperienza investigativa maturata negli anni, infatti, aveva permesso di accertare che i compagni di carcerazione, magari quelli meno soggetti alle attenzioni delle forze dell'ordine, si prestavano per far veicolare all'esterno, attraverso la corrispondenza epistolare o i colloqui con i propri familiari, le informazioni del co-detenuto. Allo stesso modo, si era constatato che, proprio all'interno del carcere, si creavano alleanze criminali tra detenuti o, nel caso di appartenenze alla medesima associazione, si continuavano a programmare i disegni delittuosi.

Per contenere questi rapporti, l'articolo 41-*bis*, pertanto, ha circoscritto gli incontri intramurari all'interno di "gruppi di socialità", escludendo, invece, ogni forma di contatto con qualsiasi altro recluso, sia in regime ordinario che in regime speciale. Pertanto, è stato previsto, al comma 2-*quater*[465], come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, che i detenuti al 41-*bis* siano "ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto" ed entro cui adottare accorgimenti volti, inoltre, a ostacolare le comunicazioni "tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità".

Tali disposizioni, dunque, imponevano, sin dalla loro entrata in vigore, la creazione *ex novo* di penitenziari "esclusivi", o, in ogni caso, di particolari "sezioni speciali" negli istituti preesistenti.

Come si desume dai lavori della Commissione parlamentare antimafia della XVI legislatura, dopo quasi un anno dalla legge del 2009, il dottor Macrì, magistrato della Direzione nazionale antimafia, audito l'11 maggio 2010, evidenziava chiaramente l'inadeguatezza generale della gran parte delle strutture che meritavano di essere radicalmente riorganizzate: "c'è l'esigenza, prevista dalla legge, di creare delle strutture tali da impedire i collegamenti esterni; non basta prevedere che siano in numero di quattro nell'ora d'aria oppure disporre l'isolamento, se poi la cella di Tizio si trova di fronte alla cella di Caio e, quindi, possono comunicare a voce o da un piano all'altro". A sua volta, il dottor Ionta, allora capo del DAP, il successivo 25 maggio, rappresentava, però, che, in quel momento, era ancora in corso una mera riflessione "tra due possibili prospettive (..):concentrare i detenuti (..) in modo da dedicare intere strutture completamente a loro, oppure

[465] "I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'Istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria.(..) Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi."

gestire, una situazione promiscua".

A quasi tre anni dalla legge, la situazione non appariva migliorata. Si leggeva, infatti, da una relazione, datata 21 febbraio 2012, dell'attuale direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, dottor Roberto Calogero Piscitello, che gli istituti con detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis*, erano 13 e che "si tratta di luoghi il più delle volte adattati alla nuova vocazione, che presentano aspetti strutturali non conformi alle necessità del regime speciale (quali, ad esempio: mancanza di adeguata distanza tra celle o semisezioni; camere detentive disposte su entrambi i lati dei corridoi, affacci su cortili o altre zone comuni".

Durante l'inchiesta svolta da questa Commissione, sembrava, inizialmente, che il problema stesse per essere definitivamente risolto: l'allora Ministro della Giustizia, Annamaria Cancellieri, audita il 19 dicembre 2013, annunciava, infatti, con un certo ottimismo, che "ormai i carceri per il 41-*bis* sono tutti in Sardegna", e che già "moltissimi posti per il 41-*bis* nella regione Sardegna sono pronti per essere occupati. Serviranno un paio di mesi".

In realtà, gli accertamenti successivi, dimostravano non solo che si era ben lontani dal "paio di mesi" per completare gli istituti sardi, ma che questi ultimi, in ogni caso, non avrebbero risolto i problemi.

Il nuovo capo del DAP, il dottor Santi Consolo, infatti, in data 11 febbraio 2015, riferiva alla Commissione che i penitenziari di Cagliari Uta e di Sassari, destinati ai detenuti al regime di 41-*bis*, non erano stati ancora resi disponibili. Il primo, perché non si erano ultimati i lavori da parte del Ministero delle infrastrutture, il secondo perché il dipartimento dell'organizzazione della giustizia non aveva ancora attivato il sistema delle videoconferenze. Nel seguito dell'audizione, avvenuta il 19 febbraio 2015, il dottor Consolo aggiungeva che il carcere di Sassari poteva essere aperto entro l'aprile 2015 mentre quello di Cagliari entro la fine dell'anno 2015, segnalando anche lui che le strutture carcerarie disponibili consentono le comunicazioni tra detenuti non appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

Solo nel giugno del 2015 il carcere di Sassari veniva avviato mentre quello di Cagliari è ancora lontano dall'essere completato. Anzi, nel corso dei sopralluoghi programmati dalla Commissione presso alcune strutture penitenziarie deputate a ospitare i detenuti al "carcere duro", nel maggio 2017 si è potuto constatare che, mentre la struttura di Sassari, effettivamente, risulta essere un istituto "dedicato", collocato in area insulare, idoneo a ostacolare le comunicazioni interne "tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità" e, al contempo, ad assicurare un trattamento rispettoso della dignità umana, quella del capoluogo sardo, sebbene progettata allo stesso modo, si presenta pressoché abbandonata e in via di deterioramento ancor prima della sua definizione. Significativo lo sfogo al riguardo, in data 26 ottobre 2017, del capo del DAP che consegnava alla

Commissione una serie di note tramite le quali aveva più volte sollecitato l'apertura di Cagliari Uta.

Deve però evidenziarsi che il penitenziario di Sassari può ospitare circa 90 detenuti in regime speciale e che lo stesso vale per quello di Cagliari qualora sarà completato, per un totale, quindi, di circa 180 posti idonei ad attuare l'articolo 41-*bis*. Tuttavia, i soggetti sottoposti al "carcere duro", si attestano, ormai costantemente dai primi anni del 2000, a quasi 730, con la conseguenza che, attualmente, circa 640 detenuti – e con l'eventuale apertura dell'istituto di Cagliari, circa 550 – sono ospitati in strutture penitenziarie variegate non rispondenti, taluna più o meno delle altre, ai requisiti di legge.

In sostanza, trascorsi circa nove anni dall'entrata in vigore di una delle disposizioni che costituiscono il perno del regime detentivo speciale, si rimane ben lontani dalla sua attuazione. Grave appare la catena dei ritardi non solo per completare le costruzioni in corso ma anche per l'adeguamento delle vecchie strutture consentendo di fatto, come più volte spiegato alla Commissione, che le esigenze di ordine e sicurezza pubblica non si realizzino efficacemente per un gran numero di detenuti pur sottoposti al trattamento restrittivo.

In tale contesto, la recente circolare del DAP del 2 ottobre 2017 relativa alla "organizzazione del circuito detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis*", si è proposta, tra l'altro, di standardizzare alcune prassi al precipuo fine di assicurare uniformità al trattamento carcerario speciale in tutti gli istituti penitenziari. In particolare, all'articolo 3 si prescrive ai direttori dei penitenziari che "dovrà essere assicurata l'impossibilità di comunicare e di scambiare oggetti tra tutti i detenuti/internati anche appartenenti allo stesso gruppo di socialità".

Tale disposizione, però, ha suscitato nella Commissione talune perplessità. Se l'uniformità di trattamento non è stata finora possibile a causa di carenze strutturali e non di condotte inadeguate del personale del DAP, ci si è chiesti come i direttori delle carceri possano oggi realizzarla per i circa 640 detenuti allocati in istituti inadeguati.

Nel corso dell'audizione del dottor Consolo e del dottor Piscitello del 26 ottobre 2017, la presidente della Commissione, pertanto, ha segnalato che, pur apprezzando le ragioni della circolare, di fatto si rischia, da un lato, che essa possa "superare le carenze strutturali nel senso che si adegua alle carenze strutturali" e, dall'altro, "imponendo un'uniformità che non è possibile raggiungere per carenze strutturali", di "scaricare la responsabilità sui direttori (..) e sul personale che, comunque, è carente".

Ciò non toglie che tali disposizioni, come spiegato dal capo del DAP, rispondano alla rilevante esigenza di "evitare abusi e a garantire l'ordine e la disciplina doverose nell'ambito del 41-*bis*" e che vanno applicate con "buonsenso: se un abuso avviene in una struttura modello con personale adeguato, è evidente che sarà valutata diversamente rispetto allo stesso abuso in una

struttura in cui magari i passeggi sono contigui e il personale momentaneamente è stato carente"[466].

Rimane però il fatto, al di là dell'impegno di tanti, che un istituto di fondamentale importanza continua a gestirsi attraverso una "coperta troppo corta".

I "gruppi di socialità"

Sempre in tema di colloqui interni, l'articolo 41-*bis* prevede, alla lettera f) del comma 2-*quater*, che i detenuti possono avere contatti intramurari solo con altri reclusi sottoposti al medesimo regime speciale, ma ciò solo all'interno di gruppi non superiori a quattro persone, vietando, per il resto, ogni altra comunicazione tra appartenenti a "socialità" diverse.

Il legislatore, tuttavia, non ha stabilito in base a quali criteri formare tali gruppi e ciò, probabilmente, per consentire di modulare ogni scelta al peculiare caso concreto e alla tipologia di popolazione di detenuti in un determinato momento storico.

Rimane però complicato, come sottolineato in diverse audizioni, formare i gruppi di socialità. Ed invero, ad esempio, se vengono composti da soggetti appartenenti alla stessa area criminale, si corre il rischio del rafforzamento e della ricomposizione dell'associazione mafiosa di appartenenza; se, al contrario, si formano tra appartenenti a diverse aree criminali, si corre il diverso rischio della creazione di alleanze tra più associazioni.

Proprio per le difficoltà insite in tali scelte, è invalsa la prassi del "dialogo costruttivo" tra il DAP e la Direzione nazionale antimafia la quale ultima "conosce il quadro giudiziario e può stabilire se una persona può, o non, avere momenti di socialità con un'altra persona". Prassi, questa, durata nel tempo e tuttora attuale, come ribadito dal dottor Consolo nella sua audizione del febbraio 2015.

Inoltre, nel compiere tali scelte, come affermato dal direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, Calogero Roberto Piscitello, "vengono adottate regole che fanno riferimento alla necessità (..) di evitare commistioni inopportune. Le commistioni sono inopportune se i gruppi di detenuti assoggettati al 41-*bis* appartengono alla stessa organizzazione, a organizzazioni contrapposte, a organizzazioni per cui dalle sentenze di cui disponiamo emergano ragioni di inopportunità, appunto, che stiano insieme. Questo è il principio generale"[467].

[466] Cfr. seduta del 26 ottobre 2017, audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, resoconto stenografico n. 229.
[467] Cfr. seduta del 26 ottobre 2017, , audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, resoconto stenografico n. 229.

È però evidente che qualunque precauzione non può eliminare, a monte, il pericolo concreto dell'instaurarsi di relazioni che possono rilevarsi di estrema pericolosità, così come del resto accaduto proprio con riguardo a detenuti di elevatissimo spessore criminale, quali Totò Riina e Giuseppe Graviano. È noto, infatti, che costoro, nel corso dei momenti di socialità, sebbene intrattenuti con soggetti, non solo estranei a cosa nostra ma di secondo piano nell'universo criminale, hanno finito per trattare con costoro, in violazione delle regole mafiose, questioni di assoluto rilievo per la mafia siciliana e per rivelare le loro intenzioni.

Non spetta, in questo momento, alla Commissione parlamentare antimafia la valutazione della veridicità delle confidenze e della eventuale consapevolezza, da parte degli interlocutori, di essere intercettati, trattandosi di argomenti oggetto di delicati processi in corso. Si deve, però, evidenziare, per i fini della presente relazione, che, in ogni caso, quelle conversazioni appaiono particolarmente pericolose. Infatti, per il caso in cui i due detenuti non ritenessero di essere intercettati, non si può escludere che quelle confidenze, specie perché inusuali, fossero destinate alla veicolazione all'esterno delle volontà dei capimafia tramite il co-detenuto. Ad esempio, gli stessi magistrati palermitani evidenziavano[468] che il compagno di Riina, Alberto Lorusso, era un *criptografo* il quale, in più occasioni, era riuscito a trasmettere messaggi in codice all'esterno (e, in effetti, gli avevano poi sequestrato un foglio la cui decifrazione consentiva di evidenziare frasi inerenti alla mafia siciliana). Nel caso in cui, invece, fossero consapevoli di essere registrati, deve invece ipotizzarsi l'uso strumentale della socialità per trasmettere all'esterno messaggi, proprio tramite la diffusione della stessa intercettazione, all'intera cosa nostra.

Proprio per questo, appare temibile l'indiscriminata diffusione mediatica di tal genere di intercettazioni che finisce per diffondere ad un numero indeterminato di soggetti, e tramite la voce del diretto interessato, il pensiero, la minaccia, il ricatto e gli ordini di morte dei capimafia, azzerando, sostanzialmente, tutte le precauzioni adottate per impedire quotidianamente, attraverso le prescrizioni dell'articolo 41-*bis*, tali forme di dialogo.

Al di là della correttezza delle singole scelte nella formazione dei gruppi, deve pertanto rilevarsi che è impossibile prevedere in che modo il detenuto utilizzerà i colloqui con gli altri e che ciò non necessariamente dipende dall'identità o dalla qualità del co-detenuto. Si tratta, all'evidenza, di fenomeni incontrollabili mentre, d'altro canto, è impossibile immaginare una norma che vieti, *sine die*, qualunque comunicazione intramuraria.

In tale situazione così complessa è intervenuta la citata circolare del DAP che, all'articolo 3.1[469], ha disciplinato la formazione dei gruppi di socialità rimettendola al direttore dell'istituto

[468] Cfr. missione del 3 marzo 2014, audizione della direzione distrettuale antimafia di Palermo.
[469] "articolo 3.1 (formazione dei gruppi di socialità) "Nella determinazione dei gruppi di socialità il direttore dovrà, avvalendosi del personale dedicato alla custodia:1. prevedere la limitazione degli incontri tra i vertici delle medesime

carcerario. In particolare, quest'ultimo, dopo avere acquisito la conoscenza dei detenuti attraverso l'esame della documentazione di accompagnamento di costoro, deve individuare i compagni di socialità in modo da ottenere "la limitazione degli incontri tra i vertici delle medesime famiglie, di gruppi alleati e di gruppi o clan contrapposti".

La disposizione, almeno dal suo dato testuale, sembrerebbe che abbia "abrogato" la prassi della consultazione della Direzione nazionale antimafia; che la scelta vada compiuta attraverso un mero esame documentale e non tramite le informazioni provenienti dall'autorità giudiziaria e convogliate dalla Direzione nazionale; che il direttore del penitenziario assuma su di sé, senza avere strumenti congrui, il rischio della adeguatezza della decisione nonché quello, all'esterno, di una maggiore sovraesposizione.

Il dottor Piscitello, nell'audizione del 26 ottobre 2017, chiariva che, al di là di quanto espressamente scritto nella circolare, nella pratica quotidiana, la formazione dei gruppi di socialità per la prima applicazione del regime speciale, avviene, come sempre, a livello centrale, attraverso le interlocuzioni tra la direzione dei detenuti e del trattamento del DAP e la Direzione nazionale antimafia. In occasione dei successivi trasferimenti del detenuto presso altri penitenziari, la scelta dei compagni della socialità va effettuata, per i casi di soggetti particolarmente pericolosi, sempre con la predetta modalità[470], mentre per tutti gli altri casi è rimessa al direttore del carcere secondo quanto previsto dal citato articolo 3[471]. Tale ultima decisione giunge a conoscenza, tramite il sistema informatico, del direttore dei detenuti e del trattamento che, se lo ritiene, può intervenire per fare apportare le opportune modifiche.

Nell'ottica della collaborazione, il DAP, comunque, si impegnava, su sollecitazione della Commissione, a esplicitare meglio tali passaggi che altrimenti sarebbero rimasti oscuri e non

---

famiglie, di gruppi alleati e di gruppi o clan contrapposti; 2. analizzare attentamente il provvedimento di assegnazione del detenuto/internato, in maniera tale da individuare nell'immediatezza la regione di provenienza, il clan di appartenenza e la relativa zona in cui opera la consorteria; 3. esaminare il fascicolo del detenuto/internato e verificare se presso altri istituti, lo stesso abbia avuto problemi di incolumità con altri detenuti/internati, al fine di individuare se all'interno della sezione vi siano soggetti dello stesso clan o di clan vicini che abbiano avuto motivi di incompatibilità con il detenuto/internato da inserire nel gruppo; 4.verificare dal fascicolo se il soggetto ha manifestato in precedenza problematiche che richiedano l'applicazione di particolari misure custodiali in ordine alla sicurezza attiva o passiva. In tali casi infatti dovrà essere valutato ed effettuato l'inserimento in un gruppo di socialità composto da soggetti che vanno ad equilibrare le caratteristiche del detenuto/internato da inserire; (…)"

[470] "CALOGERO ROBERTO PISCITELLO, *direttore generale dei detenuti e del trattamento*. Nessun gruppo di socialità che riguardi detenuti che sono capi promotori delle associazioni mafiose, che hanno commesso reati particolarmente gravi, che sono noti all'opinione pubblica, viene formato autonomamente dal direttore, ma direttamente dal mio ufficio con la collaborazione preventiva della procura nazionale antimafia. (..) Questa materia non è normata, nella circolare non vi è alcun riferimento ulteriore" (seduta del 26 ottobre 2017, audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, resoconto stenografico n. 229).

[471] ""CALOGERO ROBERTO PISCITELLO, *direttore generale dei detenuti e del trattamento*. (…) *Per gli altri soggetti, i gruppi di socialità vengono formati dai direttori sulla base delle indicazioni a cui ho appena fatto riferimento*" (seduta del 26 ottobre 2017, audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, resoconto stenografico n. 229).

necessariamente sarebbero stati percepiti dai futuri successori nei vertici della Direzione dei detenuti e del trattamento.

Si ritiene tuttavia che, a prescindere dalla condivisibilità di tali meccanismi, spesso rimessi a consuetudini talvolta nemmeno scritte, occorrerebbe un intervento legislativo, non per prevedere criteri astratti, e talvolta controproducenti, per la formazione dei gruppi di socialità, ma per attribuire alla Direzione nazionale antimafia un ruolo obbligatorio e più incisivo in tutte le relative procedure. Essa, infatti, è l'unica che dispone di tutte le possibili informazioni sui soggetti coinvolti e che può indirizzare scelte consapevoli, mentre, allo stato, è spesso chiamata, peraltro in virtù della mera prassi del "dialogo costruttivo", a esprimere valutazioni – talora, all'interno di una ristretta rosa di nominativi di detenuti da affiancare – o, addirittura, non è nemmeno coinvolta per i casi ritenuti di minore pericolosità rimessi ai direttori degli istituti. Dovrebbe invece ritenersi *a priori* che tutti i soggetti nel circuito del 41-*bis,* almeno stando alla lettera della norma, possano mantenere collegamenti con le associazioni mafiose adducendo "gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica".

I colloqui con l'esterno

I colloqui del detenuto, telefonici o visivi, con gli aventi diritto, da sempre strumento di comunicazione con l'esterno per il tramite di interlocutori compiacenti, sono stati oggetto di precise limitazioni. L'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, infatti, prevede che si può usufruire di un solo colloquio al mese; esso va svolto "in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti" (si tratta, sostanzialmente, di sale con un vetro divisorio che separa gli ospiti dal detenuto); può intercorrere con familiari e conviventi, solo eccezionalmente con i terzi; va sottoposto a videoregistrazione e, previa autorizzazione motivata dell'autorità giudiziaria, anche a controllo auditivo e relativa registrazione.

Si tratta, all'evidenza, di un sistema particolarmente rigido che, però, ovviamente, non può impedire *tout court* il passaggio di messaggi posto che anche un mero gesto può avere contenuti allusivi e, sebbene video e audio registrato, ha già comunque prodotto il suo effetto comunicativo. Basti ricordare, ad esempio, che Gaetano Riina, in una intercettazione, rilevava che riusciva a comunicare con il fratello Totò anche solo con gli occhi[472], oppure la donna di mafia Mariangela Di Trapani la quale riusciva a dialogare con il coniuge e gli altri parenti detenuti, sino a gestire, in loro vece, l'associazione mafiosa, attraverso un linguaggio convenzionale che, nonostante intercettato, non era di immediata decodificazione.

[472] Cfr. procedimento penale n.9778/10 NR DDA Palermo.

A tale sistema, capace di controllare le comunicazioni ma, naturalmente, incapace di evitare in termini assoluti lo scambio di messaggi di natura mafiosa, si sono affiancate, nel tempo, interpretazioni e prassi, che indeboliscono ulteriormente la possibilità di prevenire e impedire certe interlocuzioni.

In particolare, si consideri, ma come mero esempio, la questione dei colloqui con i minorenni che ha suscitato un recente clamore mediatico in quanto la citata circolare del DAP del 2 ottobre 2017 consente che "il detenuto/internato potrà chiedere che i colloqui con i figli e con i nipoti in linea retta minori di anni 12, avvengano senza vetro divisorio per tutta la durata, assicurando la presenza del minore nello spazio riservato al detenuto e la contestuale presenza degli altri familiari dall'altra parte del vetro".

In realtà, tale disposizione, trattata come una novità, non è altro che l'evoluzione di un percorso già intrapreso negli anni dallo stesso DAP sulla spinta giurisprudenziale alla concreta attuazione del diritto all'affettività familiare e all'armonizzazione dell'articolo 41-*bis* con una serie di altre norme del sistema penitenziario[473], che rendono evidente come il legislatore, attraverso i colloqui visivi, abbia inteso garantire la continuità dei rapporti tra il detenuto e i componenti della sua famiglia anche al fine di promuovere il reinserimento sociale della persona.

Per tale ragione, già con la circolare del DAP del 9 ottobre 2003 n. 3592/6042, si concedeva che i colloqui del detenuto in regime di 41-*bis* intercorsi con i figli minori di anni 12 potessero avvenire, per soli dieci minuti, senza vetro divisorio; ma, nel caso di presenza di altri parenti, costoro erano tenuti ad allontanarsi fuoriuscendo dalla sala. Più tardi, con successiva nota 0101-91-2012, il medesimo Dipartimento estendeva tale possibilità anche ai colloqui con i nipoti in linea retta minori di anni 12.

Nonostante questi segnali di apertura, le predette circolari furono più volte oggetto di censura da parte della magistratura di sorveglianza – sostenuta, spesso, dalla Corte di cassazione – che, in difesa dei diritti del detenuto e dei minori, riteneva ingiustificato l'allontanamento degli altri familiari dalla sala, venendo in questo modo a incidere negativamente sia sul concetto di unità della famiglia, sia sulla psiche dei bambini che, distaccati dalla madre, rimanevano da soli proprio con il familiare percepito come un estraneo.

Pertanto, nell'aprile 2014, veniva precisato dal DAP che i minori potevano effettuare i dieci minuti di colloquio senza il vetro divisorio alla contestuale presenza degli altri familiari nell'altra parte della sala.

A ciò si è aggiunto che più fonti autorevoli, come si accennava, avanzavano istanze di miglioramento dei rapporti tra detenuti sottoposti al regime speciale e i parenti minori,

[473] Cfr. articoli 15 e 28 dell'ordinamento penitenziario; articoli 37, 61e 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000.

stigmatizzando come aberrante la limitazione del suddetto colloquio a soli dieci minuti. Ad esempio, in occasione degli "Stati generali dell'esecuzione penale" organizzati nel 2016 dal Ministero della Giustizia, veniva espressamente segnalato (tavolo 2) che "anche le modalità di svolgimento del colloquio (..) appaiono inutilmente vessatorie quando non prevedono, a livello normativo, la possibilità per il minore, almeno di 12 anni, di trascorrere tutto il tempo del colloquio non separato dal congiunto detenuto dal vetro divisorio, pur permanendo gli altri familiari al di là del vetro. La necessità che il colloquio con il minore si svolga in presenza degli altri familiari disponibili sembra rispondere pienamente a quanto insegnato anche dalla Corte costituzionale circa il valore insostituibile dei rapporti con entrambi i genitori nella loro reciproca integrazione e dunque nella loro compresenza". A sua volta, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, nel suo "rapporto sul regime detentivo speciale- indagine conoscitiva sul 41-*bis*" dell'aprile 2016, raccomandava, tra l'altro, "di verificare la possibilità di dedicare alle visite con i minori di 12 anni un intervallo di tempo al di fuori dei 60 minuti totali riservati al colloquio con i familiari".

In tale contesto e in continuità con il percorso intrapreso, il DAP, nella sua ultima circolare non ha fatto altro che aumentare i 10 minuti di rapporto diretto con il minore in 60 minuti e ha chiarito definitivamente che gli altri familiari possono permanere nell'altra parte della sala per tutta la durata del colloquio.

Pur apprezzando le ragioni di fondo che, da tempo, spingono per favorire i contatti dei detenuti al regime speciale con i parenti, tuttavia è proprio questo percorso "evolutivo" in sé che desta preoccupazione. Non si tratta, infatti, di chiedersi se i 10 minuti possano diventare 60 o se i 60 possano anche essere raddoppiati, o se gli altri familiari possano o meno rimanere presenti al di là del muro divisorio. Occorre, invece, domandarsi se si possano apportare, un passo per volta, pur piccole modifiche non tanto alle condizioni di vita del detenuto che, indubbiamente, vanno migliorate, ma, alla prevenzione che, pur essendo la ragione del regime speciale, ne esce snaturata. In questo modo, del resto, si dà luogo a un sistema schizofrenico che finisce per non tutelare nessuna delle opposte esigenze.

Se si considera, ad esempio, l'aspetto della salvaguardia dei legami affettivi del detenuto e del minore, si potrebbe correttamente obiettare che è discriminatorio non consentire tali rapporti anche con altri infra-dodicenni – fratello, cugino, figlio del coniuge – che il recluso, ad esempio, aveva cresciuto come fossero suoi figli. Così come si potrebbe legittimamente sostenere che questo diritto alla affettività ravvicinata con le "fasce deboli" deve includere il tredicenne problematico, l'anziano genitore, la consorte affetta da serie patologie e così via. Di converso, il diritto del detenuto di mantenere rapporti affettivi con i figli e nipoti minorenni non è contemperato con il più

rilevante diritto del minore alla sua fanciullezza. È evidente e più che prevedibile, infatti, che un tale sistema finirà, ma già in passato è accaduto, per sottoporre un minore a perquisizioni. Non è per nulla remoto il caso del passaggio di oggetti tra il bambino e il detenuto, passaggio che, per quanto addirittura innocuo[474], richiede comunque una verifica da parte della polizia penitenziaria.

Se si considera, invece, il versante opposto della prevenzione, si potrebbe contestare che non si comprende in base a quali presunzioni o studi scientifici si sia ritenuto che un infra-dodicenne non sia pericoloso o lo sia meno di un dodicenne o di un adulto. Allo stesso modo si può evidenziare che le precauzioni adottate – l'eventuale perquisizione corporale del detenuto prima e dopo il colloquio – sono irrisorie, sia perché la storia ci insegna che le notizie e i "pizzini" sono comunque passati strumentalizzando i minori[475] sia perché il controllo fisico del detenuto non rimedia a eventuali "paroline all'orecchio" o a segni convenzionali trasferibili con una stretta di mano. Vero è che ci sono controlli visivi del personale, ma spesso possono rivelarsi inutili a fronte dei gesti repentini e, comunque, una volta che il messaggio sia stato trasmesso.

Ciò che si vuole evidenziare, allora, è che, se il profondo significato della norma sta nel fatto di impedire le comunicazioni con l'esterno, non è allora su questo versante che si deve intervenire per l'umanizzazione della pena ma su quegli altri spazi in cui è possibile e doveroso il miglioramento della condizioni detentive. Del resto, se attraverso i colloqui diventa possibile "comunicare", tutte le altre restrizioni alla libertà di quei detenuti si rivelerebbero, stavolta sì, soltanto inutilmente vessatorie.

Gli altri modi di comunicazione con l'esterno

Spesso si rilevano, anche nelle relazioni annuali della Direzione nazionale antimafia, casi di detenuti sottoposti al 41-*bis* che continuano a dirigere l'associazione mafiosa attraverso occulti canali di scambio di messaggi da individuare, talvolta, al di fuori dei colloqui interni/esterni e dei rapporti epistolari.

Già nella citata relazione al Parlamento, approvata dalla Commissione antimafia l'8 marzo 2005, si affrontava la questione[476] e si concludeva per la necessità di un ulteriore impegno della Commissione per "un'analisi approfondita delle modalità, delle cause e delle responsabilità dell'attuale preoccupante situazione, anche attraverso sopralluoghi e verifiche dirette delle soluzioni strutturali e funzionali adottate in sede applicativa" [477].

[474] Il detenuto, ad esempio, può portare al colloquio fazzoletti di carta e una bottiglia d'acqua.
[475] Proprio nel corso dell'audizione del capo del DAP del 26 ottobre 2017, si ricordava il "caso Vitale" in cui un messaggio era stato nascosto nel pannolino di un neonato.
[476] Cfr. XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 13, p. 20.
[477] Cfr. XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 13, p. 31.

Si è anche compreso, nel corso del tempo, che le forme di comunicazione con l'esterno sono diventate sempre più sofisticate – si è ricorso, ad esempio, alla pubblicità dei giornali, agli striscioni negli stadi, agli *sms* mandati in sovraimpressione da trasmissioni televisive, alle dediche dei cantanti neomelodici – e quindi difficili da prevenire, per cui, anche per tale versante, appare quasi impossibile immaginare un sistema impenetrabile[478].

Ciò nonostante, è doveroso riflettere quantomeno su quegli strumenti che, secondo l'esperienza, sono o possono essere maggiormente utilizzati come mezzi alternativi di trasmissione della messaggistica mafiosa, al fine di comprendere se sia possibile creare sistemi di contrasto più efficaci.

Da più parti è stato sottolineato che il metodo di elusione più banale, ma inesplorabile, potrebbe essere quello dei colloqui intrattenuti con i difensori che hanno luogo sia nelle sale dei penitenziari che attraverso i collegamenti telefonici, anche durante la celebrazione di udienze in videoconferenza. Colloqui che, per loro natura, non sono intercettabili, né dal DAP (articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), dell'ordinamento penitenziario) e nemmeno dall'autorità giudiziaria, salvo ricorrano determinate condizioni. Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che solo in rarissimi casi, seppure di particolare allarme sociale, si è concretamente accertato che i difensori si sono prestati a fare da messaggeri tra il detenuto e il mondo esterno[479] e che, di converso, il delitto di cui all'articolo 391-*bis* del cdocie penale, introdotto con la legge n. 94 del 2009 – che punisce coloro che, anche nell'esercizio della professione forense, consentono ai detenuti del regime speciale di comunicare con altri –, non ha trovato larga applicazione. D'altra parte, non appaiono nemmeno percorribili ipotesi di controllo di tali colloqui che, all'evidenza, si scontrerebbero con il diritto alla difesa costituzionalmente garantito, né sarebbero comunque giustificate da un diffuso allarme del fenomeno che, per quanto è dato sapere, è rimasto, appunto, confinato a casi isolati. Di maggiore interesse appaiono altri aspetti della medesima questione, già segnalati nelle audizioni dellqa XVI

[478] In tal senso, significative appaiono le affermazioni del dottor Ionta: "come si fa ad evitare che, se non sono i sottotitoli di una trasmissione, non possa entrare in un carcere un libro o un fumetto di Topolino. Esistono codici di comunicazione che noi e l'autorità giudiziaria riusciamo a decifrare ma ve ne sono altri che è difficile, se non impossibile scoprire. (..) D'altra parte, se i detenuti stabiliscono che il loro punto di riferimento è il libro 'x' e in una lettera scrivono i numeri 23,52 e 7, dove 23 è la pagina, 51 il rigo e 7 l'ordine della parola di quel rigo, questo elenco di numeri difficilmente potrà essere percepito come immediatamente pericoloso e potrà essere inserito in un contesto apparentemente normale" (XVI legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, seduta del 25 maggio 2010, audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Franco Ionta, resoconto stenografico).

[479] "In un caso piuttosto remoto nel tempo, nel 1998, proprio l'avvocato dei Graviano fu inquisito, processato e condannato, e tra le altre accuse che gli venivano mosse e furono verificate, c'era quella di offrirsi come comunicatore, perché portava i famosi pizzini dal carcere alla famiglia Graviano" (cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212).

legislatura del procuratore aggiunto presso la DNA, Vincenzo Macrì e del capo del DAP, Carlo Ionta[480].

Si tratta, innanzitutto, delle "difese plurime", cioè il medesimo avvocato che assiste più soggetti sottoposti al regime speciale, sicché "è ipotizzabile anche una veicolazione involontaria dell'informazione, dal momento che un avvocato che difende più persone fa fatica a settorializzare e separare i file, specialmente se si tratta di uno stesso processo"[481].

Si tratta, inoltre, delle "difese di parenti", cioè il difensore è altresì un congiunto del detenuto al regime speciale che, nella qualità di parente è registrato-intercettato, mentre in quella di legale non è registrabile né intercettabile.

Questa Commissione ha voluto approfondire tali argomenti e ha richiesto al DAP di fornire un elenco da cui ricavare, con precisi dati numerici, la portata del fenomeno delle difese plurime e di quello dei parenti-difensori dei detenuti al 41-*bis*.

Per quanto riguarda il primo si è accertato che circa una trentina di avvocati difende un numero di detenuti in regime speciale che va dai 10 ai 30, fino ad arrivare a un caso in cui il medesimo difensore ne difende 43 e a un altro ancora in cui i difesi sono 102.

Tale concentrazione può affondare le ragioni nelle circostanze più disparate, quale anche la mera logistica trattandosi, talvolta, di difensori con studio legale in località prossime a quelle degli istituti con alta concentrazione di detenuti al 41-*bis*. Ciò nonostante, come prima si diceva, può darsi luogo, quantomeno, a "una veicolazione involontaria dell'informazione", nella stessa forma, del resto, già valutata dal legislatore del 2001 a proposito dei collaboratori di giustizia su cui si tornerà più avanti. Così come può darsi luogo, di converso, a una pericolosa esposizione del medesimo avvocato nel caso di rifiuto ad aderire a, non certo improbabili, richieste di veicolazione di messaggi.

Per quanto concerne, invece, le difese da parte di avvocati che siano, al contempo, familiari aventi diritto ai colloqui, il DAP ha specificato che non si tratta di statistiche di facile ricostruzione posto che, a livello centrale, la parentela può essere desunta solo dalla eguaglianza del cognome.

Pertanto, secondo le risultanze dell'amministrazione penitenziaria, taluni detenuti sono difesi da avvocati che hanno lo stesso cognome ma, pur non essendo stato possibile stabilirne l'eventuale grado di parentela, si è accertato che costoro non avevano svolto colloqui anche nella

[480] Cfr. XVI legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sedute dell'11 e del 25 maggio 2010 sul regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, rispettivamente audizione del procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, Vincenzo Macrì e audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Franco Ionta, resoconti stenografici.

[481] Cfr. XVI legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, seduta del 25 maggio 2010, audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Franco Ionta, resoconto stenografico.

veste di familiare. In un solo caso, ma di particolare rilievo, è risultato che Guttadauro Filippo, cognato del latitante Messina Denaro, ha svolto colloqui con la figlia Lorenza, dunque nipote del latitante, che è anche il suo difensore. La stessa, al contempo, difende il fratello detenuto Francesco, quindi figlio di Filippo e nipote anche lui del latitante, pure lui accusato del delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, con il quale svolge anche colloqui come familiare. Si ricorderà, a tal proposito, per evidenziare la rilevanza della questione, il caso dell'avvocato Cinzia Lipari che, proprio attraverso i colloqui con il padre detenuto[482] veicolava i "pizzini" da e per Bernardo Provenzano. Orbene, se la questione va correttamente ristretta ai soli detenuti sottoposti al regime speciale per i quali, appunto, si è inteso impedire le comunicazioni sussistendo gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, potrebbero individuarsi spazi, seppure minimi, di intervento legislativo.

Con riguardo alle difese plurime, deve ricordarsi che, pur senza mettere in discussione la deontologia della classe forense, si era già avvertita in passato la necessità di evitare che il medesimo avvocato potesse difendere più collaboratori di giustizia nei casi in cui ciò poteva essere, anche solo involontariamente, inquinante delle dichiarazioni di costoro.

Con la riforma della legislazione in materia, la legge 13 febbraio 2001, n. 45, introdusse, all'articolo 106 del codice di procedura penale, il comma 4-*bis* secondo cui "non può essere assunta da uno stesso difensore la difesa di più imputati che abbiano reso dichiarazioni concernenti la responsabilità di altro imputato nel medesimo procedimento o in procedimento connesso ai sensi dell'articolo 12 o collegato ai sensi dell'articolo 371, comma 2, lettera b)". Una norma di tal genere, costituzionalmente legittima, può essere certamente estesa anche per i detenuti sottoposti al regime speciale.

Con riguardo ai difensori-parenti, invece, può anche ipotizzarsi normativamente la prevalenza dello *status* di congiunto rispetto a quella di avvocato, nel senso che il regime dei colloqui dovrà seguire quello dei familiari, salvo inutilizzabilità delle eventuali intercettazioni di dialoghi prettamente difensivi e salvo la presenza di eventuali co-difensori (nel qual caso, si ritornerebbe al regime dei colloqui difensivi).

Un altro aspetto del *vulnus* delle comunicazioni può essere rappresentato dalla stampa, nel senso che, come accennato, attraverso la pubblicazione di determinati articoli o di annunci pubblicitari, è possibile far giungere cripticamente notizie ai detenuti al regime speciale.

Anche in questo caso si tratta di un sistema incontrollabile essendo impensabile l'analisi preventiva di ogni pagina di giornale sia la possibilità di cogliere nell'immediatezza i possibili messaggi in codice. Qualche precauzione è però possibile.

A tal riguardo, la recente circolare del DAP, nel cosiddetto "modello 72" – si tratta di

[482] Giuseppe Lipari non si trovava sottoposto al 41-*bis* ma ciò poco rileva data la sostanziale identità di regime dei colloqui difensivi.

un'elencazione di beni acquistabili dal detenuto, in *sopravvitto,* all'interno della struttura carceraria, suddivisi in generi – allegato al provvedimento per farne parte integrante (cfr. articolo 7), indica una serie di mensili, quotidiani e settimanali che il detenuto può acquistare – non vi rientrano, ma solo su eventuale disposizione del magistrato, le edizioni regionali – mentre, a sua volta, l'articolo 19 della medesima circolare consente gli abbonamenti del detenuto ai quotidiani, seppure a quelli a più ampia diffusione nazionale.

Tuttavia, la comunicazione anticipata delle riviste che tassativamente sono ammesse negli istituti penitenziari potrebbe facilitare il sistema di illecita comunicazione, mentre sarebbe opportuno modificare periodicamente gli elenchi con una turnazione imprevedibile.

La difformità della giurisprudenza di sorveglianza

Uno dei meriti della legge n. 94 del 2009, che ha modificato l'articolo 41-*bis* è stato quello di centralizzare presso il tribunale di sorveglianza di Roma (comma 2- *quinquies*) la competenza sulle impugnazioni avverso il decreto con cui il Ministro della giustizia applica o proroga il regime detentivo special, e di avere, parallelamente, attribuito al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo la possibilità di svolgere le funzioni di pubblico ministero nei relativi procedimenti. Si è così consentito, da un lato, di uniformare le valutazioni in materia da parte dei giudici e, dall'altro, di ovviare alla mancanza di informazioni del procuratore del luogo sul caso concreto.

Per le questioni diverse dalla legittimità del provvedimento di applicazione e revoca del regime speciale è, invece, rimasta la competenza dei tribunali territoriali: tutti gli altri elementi che fanno parte delle misure restrittive del provvedimento e che possono essere lesivi dei diritti soggettivi dei detenuti, rientrano, infatti, nella competenza del magistrato di sorveglianza territorialmente competente.

Si aggiunga che la Corte di cassazione ha ribadito il principio generale secondo cui, in assenza di specifiche previsioni nel decreto ministeriale di sottoposizione al "carcere duro", trovano applicazione le norme dell'ordinamento penitenziario non oggetto di sospensione. Invero, se l'articolo 41-*bis* attribuisce al Ministro della giustizia il potere di sospendere, anche solo "in parte", l'applicazione delle ordinarie regole di trattamento dei detenuti e internati, vuol dire che non ha demandato *in toto* alla competenza ministeriale i contenuti del trattamento applicabile né ha dettato una regolamentazione speciale che si sovrapponga a quella ordinaria [483].

Il variegato panorama normativo e di distribuzione delle competenze ha fatto emergere, nel corso dell'inchiesta parlamentare, il problema della difformità giurisprudenziale tra i diversi

[483] Cfr., ad esempio, Cass. sentenza del 12 dicembre 2014, n. 3115.

magistrati di sorveglianza del territorio che, per quello che qui rileva, si risolve in un'attuazione diversificata dell'articolo 41-*bis* da carcere a carcere e, talora, in interpretazioni che minano all'effettività della norma.

L'audizione del magistrato di sorveglianza di Sassari, Luisa Diez, da parte di questa Commissione, dà la misura della complessità della materia che, alla luce della normativa vigente e della spinta costituzionale ed europea all'accrescimento della garanzia dei diritti del detenuto, non è facile risolvere. Le questioni sono davvero diverse e, spesso, sono state trattate in maniera diversa, come il problema già accennato del colloquio con i minori senza o con il vetro divisorio; quello, rilevantissimo, del giudizio di ottemperanza nei confronti dell'amministrazione penitenziaria[484]; quello della diversità interpretativa tra i tribunali dell'articolo 41-*bis* nella parte in cui prevede che la "permanenza all'aperto" può avvenire per una durata non superiore a due ore" (che, per alcuni, comprende l'ora nella sala di socialità, per altri, invece, "*dovrebbero essere due ore all'aria aperta, nel cortile – aperto significa aperto, non significa fuori dalla cella – e due ore nella sala socialità, come del resto era prima della famosa riforma del 2009*"); quello della possibilità del passaggio di oggetti tra detenuti dello stesso gruppo di socialità; quello dei permessi (artt. 21-*ter* e 30 dell'ordinamento penitenziario)[485] e della modalità della loro attuazione rimessa a scelte assolutamente discrezionali del magistrato di sorveglianza; quello della possibilità di intrattenere corrispondenza tra detenuti al 41-*bis*; quello della possibilità di servirsi della videoconferenza per realizzare i colloqui tra familiari entrambi ristretti al 41-*bis*.

Proprio per l'assenza di uniformità, è stato segnalato dalla Direzione nazionale antimafia che "oggi, però, non abbiamo segnali di una strategia di cosa nostra siciliana, ma anche delle altre mafie, per l'abolizione o la mitigazione del regime del 41-*bis*, ma abbiamo invece orientamenti dei singoli soggetti sottoposti al 41-*bis* che hanno interesse a individuare una magistratura di sorveglianza che abbia un indirizzo giurisprudenziale più accomodante rispetto alla loro situazione.

---

[484] "Il provvedimento di ottemperanza viene emanato dal magistrato di sorveglianza che aveva emesso il provvedimento originario, a cui l'amministrazione non ha dato un'esecuzione 'spontanea'. A noi è capitato a Sassari Bancali, che alcuni detenuti abbiano ottenuto, ad esempio, in materia di passaggio di libri, un provvedimento di ottemperanza di un magistrato di fuori. Questo provvedimento, una volta che c'è l'ottemperanza, va eseguito e si crea un problema anche di eguaglianza di trattamento tra tutti i detenuti, che poi è un principio cardine dell'ordinamento penitenziario, è proprio un principio che chiaramente riecheggia l'articolo 3 della Costituzione, ma è indicato specificamente tra le prime norme dell'ordinamento penitenziario. Ci si trova, quindi, ad avere un detenuto che può passare dei libri, mentre altri magari non possono farlo(…). Sono detenuti che vengono trasferiti relativamente spesso, alcuni più di altri. Sono, quindi, dei provvedimenti che li 'seguono'" (Cfr. missione a Cagliari del 16 maggio 2017, audizione del magistrato di sorveglianza di Sassari, Luisa Diez, resoconto stenografico).

[485] "Norma generale è quella di favorire il contatto con i familiari. Queste norme, che sono nell'ordinamento penitenziario, che sono di portata generale e che hanno una loro chiara finalità trattamentale e rieducativa, non le possiamo ignorare. Queste norme ci sono e rappresentano delle esigenze legittime di cui dobbiamo tenere conto. (...) Siccome, però, nessuna norma dice che certe norme, come l'articolo 30, che si occupa dei permessi di necessità, non sono applicabili ai detenuti al 41-*bis*, vuol dire che sono applicabili: come si fa anche a motivare un provvedimento dicendo che quella norma, che è valida e vigente, non è applicabile?" (Cfr. missione a Cagliari del 16 maggio 2017, audizione del magistrato di sorveglianza di Sassari, Luisa Diez, resoconto stenografico).

Ci sono, infatti, giudici di sorveglianza che hanno un approccio più rigoroso, altri che hanno un approccio meno rigoroso rispetto all'applicazione del regime"[486]. Del resto, "nell'attuale regime c'è un *deficit* di conoscenza del giudice di sorveglianza, perché a decidere è il giudice di sorveglianza, sentito il più delle volte il procuratore generale del luogo. Si verifica quindi una situazione simile a quella che riguardava il decreto prima della legge del 2009"[487].

A sua volta, la presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano – sentita dalla Commissione nella doppia veste di autorità competente a decidere sui reclami verso i provvedimenti ministeriali come sede centralizzata e sul trattamento dei detenuti al 41-*bis* ristretti a Roma e Viterbo – evidenziava un problema di formazione dei magistrati giudicanti. Sottolineava, infatti, che diversi magistrati "hanno solo l'esperienza (..) di sorveglianza"[488] quindi con "diverse sensibilità" e "diverse esperienze", sicché l'uniformità interpretativa non appare un obiettivo facile da raggiungere. Del resto – spiegava – le eventuali pronunce della Suprema Corte di cassazione – unica capace, specie a sezioni unite, di offrire generali linee guida – producono, comunque, un'omogeneizzazione *ex post* e non assolutamente scontata, posto che il singolo magistrato, motivando il dissenso, può certamente non aderire, nel caso specifico, all'indirizzo giurisprudenziale.

Concludeva, quindi, che "si dovrebbe riflettere su cosa è ancora possibile normativamente prevedere, più che aspettarsi un intervento di uniformità da parte della giurisdizione, che è sempre estremamente difficile da realizzare, anche perché l'obiezione è sempre quella che ogni situazione è diversa...(..). Si è detto che alcuni diritti sono sospesi, si potrebbe pensare che alcuni istituti non siano applicabili o debbano essere più irrigidite normativamente le impostazioni di sicurezza che il magistrato di sorveglianza può impartire e che sono rimesse alla valutazione discrezionale e all'esperienza di ciascuno di noi. (..). Se quindi per il trattamento di questi soggetti si potesse dire che per loro queste misure, questi benefici, questi istituti devono essere disciplinati normativamente con sistemi di sicurezza (manette, braccialetto elettronico, bonifica ambientale), cioè quello che non deve essere necessariamente discrezionale o rimesso all'esperienza del magistrato di sorveglianza, potrebbe essere un modo di rispondere al problema"[489].

La soluzione proposta, astrattamente condivisibile, potrebbe, però risolversi in un ulteriore inasprimento del regime, con conseguenze sulla tenuta costituzionale del sistema. D'altra parte,

[486] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212.
[487] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212.
[488] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano, resoconto stenografico n. 212.
[489] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano, resoconto stenografico n. 212.

spesso, le situazioni specifiche del singolo detenuto, forse, richiedono una soluzione, di volta in volta diversa, in relazione al caso singolo da rimettere al buon senso del magistrato di sorveglianza.

Un rimedio da tenere in considerazione è certamente quello proposto dalla Direzione nazionale antimafia: "L'idea di centralizzare il regime del trattamento interno al decreto è plausibile in relazione a una popolazione carceraria tutto sommato limitata, perché stiamo parlando di 729 detenuti; quindi, considerati i moderni mezzi di comunicazione telematica, non sarebbe impossibile pensare a una risposta tempestiva di un giudice centralizzato rispetto a istanze che riguardano anche la salute dei detenuti"[490]. Del resto, una tale soluzione, oltre che coinvolgere, nel percorso decisionale, la Direzione nazionale antimafia – e, tramite questa, la procura distrettuale che aveva svolto le indagini –, non potrebbe risolversi in una violazione dell'articolo 25 della Costituzione: se il tribunale di sorveglianza di Roma è competente per l'applicazione del regime speciale non si vede perché non possa giudicare anche sulle questioni connesse.

L'invecchiamento della popolazione carceraria

Nel bilanciamento dei diritti imposto dalla Costituzione e dalla Convenzione EDU, deve attribuirsi un posto centrale alla tutela dello stato di salute del detenuto; esigenza questa che, ovviamente, non si affievolisce in relazione alla eccezionale pericolosità del soggetto.

Sono numerosi gli arresti giurisprudenziali in tal senso. La Corte di Strasburgo, ad esempio, è più volte intervenuta nel caso di "carcere duro" prorogato a detenuti anziani e in condizioni di salute critiche. In particolare, con la sentenza del 17 settembre 2009 sul caso Enea contro Italia, ha affermato che le condizioni di detenzione devono comunque garantire la tutela della salute poiché l'articolo 3 della Convenzione impone allo Stato di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà e, di conseguenza, talvolta è necessaria l'adozione di misure di natura umanitaria.

Al contempo, non può non considerarsi che vi sono alcune situazioni in cui, non solo la detenzione ma anche il regime speciale si rivelano assolutamente necessari sebbene riguardanti soggetti in uno stato di decadimento fisico, poiché la loro revoca potrebbe produrre gravi conseguenze dal punto di vista dell'ordine pubblico.

Già la prosecuzione dello stato detentivo in regime di 41-*bis* del capomafia Bernardo Provenzano, gravemente ammalato e in condizioni intellettive deficitarie, aveva portato alla

[490] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212.

manifestazione di posizioni diverse da parte della magistratura inquirente ma, infine, i giudici avevano stabilito che non dovessero modificarsi le sue condizioni restrittive.

Quando la questione si pose per Totò Riina, anche lui malato, invece, si paventò la possibilità di una sua scarcerazione. In questo caso, però, a differenza di quello di Provenzano, si trattava di un soggetto rimasto del tutto lucido – tant'è che, regolarmente, partecipava alle udienze e svolgeva i colloqui con i familiari e i difensori - e che rivestiva formalmente – fino al suo decesso del 17 novembre 2017 – il ruolo di capo di cosa nostra dalle cui determinazioni dipendeva, pertanto, come dimostrato da diverse intercettazioni, la riorganizzazione dell'associazione mafiosa. Il ritorno in libertà di Riina o una detenzione diversa da quella del regime speciale con connessa possibilità di comunicare, avrebbe dato luogo al concreto e grave pericolo del rafforzamento dell'organizzazione criminale autrice di efferate violenze.

In particolare, era accaduto che, il tribunale di sorveglianza di Bologna, con ordinanza del 20 maggio 2016, aveva respinto l'istanza di Riina volta ad ottenere il differimento dell'esecuzione della pena per ragioni di salute (articolo 147 del codice penale) o, in subordine, gli arresti domiciliari (articolo 47-*ter*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario). Invece, la Corte di cassazione, con decisione del 22 marzo 2017 – le cui motivazioni venivano depositate il successivo 5 giugno – aveva annullato con rinvio l'ordinanza. Secondo la Corte, infatti, per valutare la compatibilità delle condizioni di salute di Riina con la detenzione carceraria, il tribunale di sorveglianza avrebbe dovuto considerare non soltanto le patologie ma anche, come imposto dall'articolo 27 della Costituzione e dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani, le condizioni complessive di scadimento fisico derivanti dall'avanzata età del detenuto. Solo in base all'analisi di un quadro completo, bi*s*ognava poi verificare se la detenzione comportasse un'afflizione di tale intensità da eccedere il livello che deriva dalla legittima esecuzione di una pena; era altresì errato considerare il possibile esito infausto di talune patologie come una condizione di natura comune a tutti gli uomini, dovendosi invece valutare il diritto di morire dignitosamente che deve essere assicurato ad ogni detenuto.

Si poneva, dunque, un serio problema che non riguardava soltanto il singolo caso, già di per sé preoccupante, ma quei tanti pericolosi detenuti al 41-*bis* condannati all'ergastolo, specie quelli a cui il regime speciale era stato applicato sin dalla sua entrata in vigore, che, nelle more, erano invecchiati o destinati a invecchiare in ambito carcerario dove, però, bisogna far fronte al loro naturale decadimento fisico spesso accompagnato dall'insorgenza o dall'aggravarsi di patologie mediche.

Per questo motivo, la Commissione, nell'ambito dell'inchiesta parlamentare sul regime detentivo speciale, disponeva di approfondire la vicenda, sia acquisendo la relativa documentazione

dal DAP, sia svolgendo un sopralluogo, presso l'ospedale ove Riina si trovava ricoverato e presso la sezione del 41-*bis* della casa circondariale di Parma dove era stato detenuto e dove poteva rientrare in caso di dimissioni.

Per un dettagliato resoconto del sopralluogo si rinvia alle comunicazioni della Presidente nella seduta del 13 giugno 2017, bastando qui ricordare che, come si è accertato in quella occasione, Riina aveva da sempre goduto della massima attenzione medica e assistenziale: da un lato, la struttura carceraria, dotata di centro diagnostico terapeutico, si era anche progressivamente adeguata al mutare delle esigenze di salute del recluso – realizzando, ad esempio, ampliamenti della cella al fine di introdurvi un moderno letto di degenza – e dall'altro, il "corleonese", comunque, era rimasto continuativamente ricoverato presso una struttura pubblica con un reparto per i detenuti in grado di far fronte sia alle malattie di qualunque natura e ai loro possibili sviluppi sia alle esigenze assistenziali scaturite dal naturale decadimento fisico. In sostanza, Riina si trovava in una condizione di cura e di assistenza continue, a dir poco, identiche a quelle che avrebbe potuto godere in *status libertatis*. In effetti, come è noto, veniva poi confermata la prosecuzione della sua detenzione in regime speciale.

Se si è potuto constatare che per Riina si è stati in grado di assicurare ogni suo diritto nel regime intramurario, va espressa, invece, preoccupazione per quanto potrebbe accadere, anche in breve tempo, rispetto alla gestione di altri numerosi detenuti sottoposti da diversi anni al regime del 41-*bis* che potrebbero divenire bisognosi di un trattamento similare. Infatti, sono pochissime le case di reclusione dotate sia di "sezione 41-*bis*" che di centro diagnostico terapeutico. Inoltre, non sempre le strutture ospedaliere pubbliche hanno, nella sezione riservata ai detenuti, un numero di celle sufficienti per rispondere a richieste di cura e di assistenza che si prevedono crescenti e durature, così come, parallelamente, i continui spostamenti dei detenuti ospedalizzati per la partecipazione a distanza alle udienze attraverso apposite sale nelle strutture carcerarie, richiederà un maggiore numero di personale specializzato penitenziario e comporterà un aumento dei rischi.

Allora, se i mezzi di cui lo Stato dispone non fossero in grado di garantire ai detenuti anziani, affetti da malattie più o meno gravi, i fondamentali diritti di cui agli articoli 27 e 32 della Costituzione, il sistema finora realizzato per interrompere i rapporti dei mafiosi più pericolosi con l'esterno, si troverebbe, nell'arco di poco tempo, in un imbuto che vanificherebbe il regime speciale. D'altra parte, è ormai noto che, in assenza di nuove *leadership*, i soggetti che ritornano in libertà riassumono, all'interno delle organizzazioni criminali di provenienza, i ruoli originari.

Occorre, dunque, 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 adeguando, ove occorra, le stesse strutture sanitarie pubbliche con sistemi di videoconferenza.

L' "inflazione" del regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario

Anche l'attuale capo del DAP affermava, innanzi a questa Commissione, che "sono troppi" i detenuti sottoposti al regime speciale dell'articolo 41-*bis*.

Per cogliere la portata della questione e, soprattutto, per non considerarla come una spinta verso lo smantellamento del "carcere duro", trattandosi, in realtà, dell'esatto contrario, bisogna prendere atto, innanzitutto, del fatto che le accennate carenze strutturali non consentono per la gran parte dei detenuti in regime speciale di attuare efficacemente le previsioni restrittive imposte dalla norma. Si è pertanto parlato di un *overbooking* dei penitenziari[491] che, peraltro, è cronico, cioè non determinato da un aumento improvviso del numero dei detenuti che, invece, ormai da qualche tempo, si attesta stabilmente intorno ai 700.

Il problema, certamente, potrebbe essere risolto con uno sforzo da parte dell'amministrazione statale per incrementare o adeguare le strutture. Ma, se dopo diversi anni dall'introduzione dell'articolo 41-*bis* e comunque dalle modifiche del 2009, si è ancora in una fase dove solo per circa 90 detenuti, o forse 180, è possibile assicurare l'effettività del regime speciale, sarebbe quasi utopistico immaginare che, in tempi brevi, giunga la risoluzione della questione strutturale.

L'essere "troppi" però attiene anche a un'altra problematica che prescinde da quella degli istituti "dedicati" e dipende, invece, dalla concreta attuazione della norma. Vero è che il numero degli annullamenti dei decreti di applicazione e di proroga da parte della Corte di cassazione è minimo e, per certi versi, fisiologico[492], sicché non vi sono ragioni per ipotizzare possibili abusi nell'utilizzazione dell'istituto. Ciò nonostante, in tanti avvertono che qualcosa non abbia funzionato adeguatamente.

Occorre partire dal dato normativo. Il regime speciale, secondo l'articolo 41-*bis,* si applica nei confronti di detenuti (anche) per delitti di mafia (quali associati mafiosi o responsabili di delitti aggravati dall'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152) qualora "ricorrono gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica" e "vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di

[491] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212.
[492] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano, resoconto stenografico n. 212.

collegamenti con un'associazione criminale".

Stando al dato letterale della legge, quindi, innanzitutto deve trattarsi di detenuti per certi delitti che siano in collegamento con l'associazione mafiosa, a nulla rilevando, in assenza di tale presupposto, che il soggetto sia particolarmente pericoloso poiché responsabile, ad esempio, di diversi omicidi (in tal caso, si può ricorrere alla detenzione in regime di "alta sicurezza").

Inoltre, non ogni collegamento può essere rilevante (altrimenti l'istituto andrebbe applicato *tout court* a tutti i partecipi a un'associazione mafiosa con la quale il vincolo si pone in termini di perpetuità), ma il collegamento che comporta "gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica".

Di converso, non è necessario che il soggetto abbia formalmente assunto un ruolo direttivo all'interno dell'organizzazione dovendosi considerare, invece, se egli rivesta una posizione cruciale sì da poter alimentare, nonostante lo stato di detenzione, attraverso possibili comunicazioni, l'operatività associativa.

La Commissione ha, dunque, acquisito i dati numerici per comprendere l'andamento dell'applicazione dell'istituto.

Come spiegava il dott. Tamburino nell'audizione dell'8 gennaio 2014[493], i detenuti sottoposti al regime detentivo speciale, subito dopo le stragi del 1992, erano 498; nel 1997, periodo cioè caratterizzato da numerose collaborazioni con la giustizia e consequenziali nuovi arresti, si erano ridotti a 422; successivamente, dagli inizi del 2000, erano lievitati a circa 700, cioè un po' meno del doppio degli anni precedenti. Inoltre, sempre secondo tali dichiarazioni, almeno il 20 per cento di quei 700 detenuti, non aveva rivestito una posizione di vertice nelle cosca di appartenenza.

Un successivo aggiornamento dei dati giungeva dalla documentazione offerta alla Commissione dal Ministro della giustizia, Andrea Orlando, in occasione della sua seconda audizione del 30 giugno 2015[494], attraverso la quale veniva confermato l'andamento storico del 41-*bis* fino a giungere, in quel momento, al numero di 730 detenuti in regime speciale[495]. Dagli atti depositati dal Ministro, si coglieva anche che il titolo di reato per 674 soggetti (dei 730 complessivi) era quello di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale (ma non si specificava se si trattasse del comma 1 della norma, che punisce la mera partecipazione, o del comma 2, che punisce i promotori e gli organizzatori dell'associazione mafiosa); per i rimanenti 56 detenuti, i titoli di reato erano tra i più disparati (quali l'omicidio, l'estorsione, l'incendio, ma anche l'intestazione fittizia di beni), commessi con il cosiddetto metodo mafioso o al fine di favorire l'associazione mafiosa.

[493] Seduta dell'8 gennaio 2014, audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, resoconto stenografico n. 4.
[494]Seduta del 30 giugno 2015, audizione del Ministro della giustizia, Andrea Orlando, resoconto stenografico n. 99.
[495] La gran parte di loro fa parte della camorra, segue cosa nostra, poi la 'ndrangheta e, infine, altre associazioni mafiose. .

Notizie più specifiche sui titoli di reato si ottenevano dalle statistiche fornite dal dottor Consolo. Tra i 728 detenuti di quel momento, risultava che coloro che avevano svolto funzioni direttive nell'associazione mafiosa erano 452; i meri partecipi erano 171; quelli accusati di altri reati aggravati dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, erano 105. Tra questi ultimi vi era, accanto ai delitti-fine tipici dell'associazione mafiosa, quali le estorsioni, una voce "altri delitti" per 16 soggetti.

A parte, dunque, i 452 capi promotori per i quali è possibile immaginare presuntivamente la sussistenza di collegamenti con l'associazione mafiosa – circostanza questa che comunque va accertata nel caso specifico –, per tutti gli altri detenuti, i relativi titoli di reato – specie se si considera il citato delitto di intestazione fittizia –, da soli considerati, al di fuori, cioè, dalle specifiche risultanze penali, non sono idonei a lasciare intravedere, nel mero dato statistico, la ricorrenza dei "gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica".

Ciò, accanto all'aumento del numero dei detenuti al 41-*bis* avvenuto negli ultimi anni, sebbene non caratterizzati da recrudescenze della violenza mafiosa, potrebbe indurre a ritenere che, nel corso del tempo, sia invalsa un'interpretazione più "fluida" dei presupposti normativi.

Emblematico appare, al riguardo, quanto già segnalava il dott. Macrì, procuratore aggiunto della DNA, durante la XVI legislatura, il quale lasciava intendere che, perfino, ragioni "terze" erano intervenute nella richiesta di applicazione del regime speciale: "La 'tenuta' dell'istituto dipende anche da fatto che non si inflazioni perché se il numero detenuti sottoposti a tale regime continuerà ad aumentare, come sta accadendo (…), sarà molto difficile continuare a garantire le condizioni di sicurezza ..previste dalla legge. (..) è una crescita che in qualche modo va contenuta, altrimenti l'istituto implodera`, non sara` gestibile e ci saranno dei problemi crescenti (…). Il problema c'è ed è serio, anche perché molti procuratori, a seguito delle operazioni di polizia e degli arresti, vorrebbero che almeno dei detenuti più importanti venissero assegnati al regime del 41-*bis*, e ciò per tanti motivi, anche per dimostrare la presenza di un'azione forte di contrasto (..) Abbiamo tutto l'interesse che ci sia una selezione dei detenuti soggetti al regime, perché vogliamo che esso funzioni per chi lo merita davvero e non per una massa indistinta di personaggi" [496].

Del resto, la stessa citata circolare del DAP lascia cogliere dall'esperienza degli stessi addetti ai lavori che, di fatto, non tutti i detenuti sottoposti al regime speciale presentano i medesimi gravi profili di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, tanto che, come detto, viene fatta una distinzione per stabilire le competenza, della sede centrale o del singolo direttore, per determinare i

[496] XVI legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, seduta dell'11 maggio 2010, audizione del procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, Vincenzo Macrì, resoconto stenografico.

gruppi di socialità. Ricorre, del resto, anche la figura della cosiddetta "dama di compagnia" o del "badante", termini questi impropriamente utilizzati nel settore carcerario per indicare il soggetto di minore spessore abbinato, per la socialità, al detenuto più pericoloso.

Si è pertanto suggerito di riformulare il 41-*bis* per limitarne l'applicazione solo a coloro che rivestano la qualità di capi[497]. Certamente una soluzione del genere consentirebbe, non solo di contenere il numero, ma di applicare il regime a coloro per i quali, effettivamente, è probabile che mantengano il collegamento con l'associazione e che ciò si riveli pericoloso per l'ordine pubblico. Tuttavia, una tale restrizione potrebbe impedire la valutazione di situazioni peculiari in cui, il mero partecipe potrebbe rivestire ruoli chiave per la stessa sopravvivenza dell'associazione.

Sarebbe allora auspicabile, invece, sia una più attenta valutazione dei presupposti della norma, nella consapevolezza che essa comporta gravi limitazioni dei diritti fondamentali, sia una maggiore considerazione della possibilità che le esigenze di tutela sociale, quantomeno in relazione a talune singole posizioni, possano essere soddisfatte attraverso il regime carcerario dell'alta sicurezza, come chiarito dalla stessa Direzione nazionale antimafia[498].

Anche il meccanismo della proroga richiede talune riflessioni. La norma, infatti, prevede che la prima applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis* abbia una durata di 4 anni – prima dell'ultima riforma, si trattava di due anni – poiché, correttamente, se sussistono "gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica" ed "elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale", tali condizioni non si esauriscono o affievoliscono, di solito, nell'arco di poco tempo.

Decorso tale periodo, qualora ricorrano determinate condizioni indicate dall'articolo 41-*bis*, è possibile prorogare il regime speciale di due anni per volta ma senza che sia previsto un termine massimo di durata. È dunque, in tale momento che deve svolgersi una puntuale valutazione idonea a cogliere un eventuale mutamento o affievolimento dei presupposti – che *ex lege* non vengono meno per il mero trascorrere del tempo. Proprio per questo, ciascuna proroga, come già la Corte costituzionale sottolineava nella sentenza n. 376 del 1997, deve contenere una autonoma congrua motivazione, che non può essere apparente o stereotipa, in ordine all'attualità della permanenza dei pericoli per l'ordine e la sicurezza.

[497]Cfr. ad esempio la seduta del 19 febbraio 2015, seguito dell'audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, resoconto stenografico n. 79.

[498] "Dovremmo immaginare nel migliore dei mondi possibili un'area di carcere aperto, nel quale i soggetti che devono scontare pene non particolarmente importanti possano più facilmente essere messi in condizione di comunicare con l'esterno (mondo della cultura, mondo del volontariato, mondo del lavoro); un regime dove invece l'attenzione, appunto alta sicurezza non solo di nome, ma di fatto, dovrebbe essere molto più marcata, perché è il punto dove sono i soggetti più delicati, che possiamo recuperare a un percorso rieducativo, quelli che invece rischiamo di consegnare definitivamente alle organizzazioni mafiose; poi il regime di quelli che sono i capi e che dobbiamo impedire che continuino a fare i capi, quello del 41-*bis*. Se funzionasse l'alta sicurezza, il terzo di questi livelli sarebbe significativamente ridotto" (Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212).

I dati forniti alla Commissione dal DAP, tuttavia, evidenziano che il regime speciale dell'articolo 41-*bis* è mantenuto per oltre dieci anni per un elevato numero di detenuti. In particolare, per i 728 detenuti al 41-*bis* (a parte i 231 per i quali non erano ancora decorsi i 4 anni della prima applicazione), 241 di loro era sottoposto al regime speciale per un periodo da 5 a 9 anni, mentre i rimanenti 256 per un periodo dai 10 ai 24 anni.

Pur non potendosi trarre una durata media, trattandosi di regime in corso di applicazione – e dunque non è possibile prevedere i tempi complessivi di attuazione –, può però affermarsi che, per quasi 500 detenuti, si provvede alla proroga anche per periodi molto lunghi.

L'elevato numero delle proroghe, per certi versi, conferma le perplessità manifestate al riguardo da più parti.

Già nel 2005, nella citata relazione della Commissione della XIV legislatura, proprio in tema di proroghe, si segnalava "l'assenza di una efficace attività investigativa mirata all'accertamento delle condizioni richieste dall'articolo 41-*bis*", e aveva evidenziato che, secondo il Procuratore nazionale antimafia, "le informazioni provenienti dal territorio" erano "spesso deludenti"[499].

La Direzione nazionale antimafia, a sua volta, innanzi a questa Commissione, ha sottolineato che vi sono situazioni per cui non sempre la proroga può rilevarsi indispensabile: "Un punto delicato è quello della proroga (...) (dove) più alta deve essere l'attenzione (...) nel senso che ci sono dei soggetti, che sono i vertici dell'amministrazione delle organizzazioni mafiose, che è impensabile ipotizzare di sottrarre al regime del 41-*bis*, perché è proprio la loro dimensione di capi riconosciuti che ne costituisce la pericolosità intrinseca; altri soggetti invece (...) possono essere oggetto di una diversa valutazione. Mi riferisco in particolare a quei capi che sono tali nel momento in cui vengono catturati, ma che, decorso un certo periodo di tempo in regime detentivo speciale, perdono il carisma che hanno nel territorio e vengono sostituiti da altri all'interno delle organizzazioni mafiose. È un fenomeno tipico delle organizzazioni camorriste, ma che da un po' di tempo cominciamo a vedere anche con riferimento alla cosa nostra siciliana. Le misure cautelari operate, ad esempio, nel 2014 hanno generato l'applicazione di undici soggetti sottoposti al 41-*bis*, sui quali è ragionevole pensare a una valutazione molto stringente dei parametri che impongono il regime in sede di proroga, perché quei soggetti, non avendo il carisma dei loro predecessori, sono oggettivamente diventati meno importanti per l'organizzazione"[500].

Ancora, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato nel citato rapporto sul regime detentivo speciale del 41-*bis* dell'aprile 2016, segnalava la propria "preoccupazione" in quanto "per un considerevole numero di detenuti (...) l'applicazione

[499]Cfr. XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 13.
[500] Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212

del regime di cui all'articolo 41-*bis* è stato rinnovato in maniera pressoché automatica. (…) Pertanto la Commissione ritiene di dover segnalare l'opportunità di valutare una revisione della legislazione consolidata (...) e raccomanda inoltre una più accurata istruttoria da parte degli uffici competenti in merito al rinnovo dell'applicazione del regime speciale".

In effetti, si può rilevare che alcuni parametri previsti dall'articolo 41-*bis* ai fini della proroga, quali, ad esempio, "la posizione del soggetto in seno all'associazione" e "la perdurante operatività del sodalizio criminale" rischiano, se non interpretati correttamente insieme agli altri elementi, di creare automatismi[501], come è stato possibile rilevare concretamente in alcuni provvedimenti di proroga; automatismi che andrebbero evitati con una più accurata e ampia istruttoria.

Si verifica anche che il regime speciale è mantenuto nei confronti di detenuti anziani che hanno subito una graduale perdita delle capacità di discernimento che, invece, va attentamente considerata potendo incidere sull'attualità dei *"collegamenti con un'associazione criminale*" e potendo, invece, determinare una forma di detenzione ordinaria.

Inoltre, succede che il regime speciale viene mantenuto integro per quei detenuti che devono scontare una pena temporanea, senza alcun allentamento progressivo in vista della prossima scarcerazione. In tal caso, le restrizioni del 41-*bis* per colui che, nell'arco di pochissimo tempo, sarà libero di comunicare con il mondo esterno, si rivelano, però, all'evidenza, meramente afflittive.

Orbene, come si è detto, questa stessa Commissione è intervenuta tempestivamente nel momento in cui si paventava la possibilità di scarcerare Salvatore Riina. Ma, accanto a situazioni particolarmente gravi e pericolose, ve ne possono essere altre che potrebbero trovare un diverso contenimento.

Allo stesso tempo, bisogna considerare, in un tema così delicato, che il regime speciale di cui all'articolo 41-*bis,* nonostante le sue finalità, si risolve, per chi lo subisce, in una sorta di pena accessoria (applicata, peraltro, dall'autorità amministrativa) e, finora, è stato "tollerato" dall'ordinamento nazionale ed europeo proprio per la sua portata eccezionale.

Un'estensione a macchia d'olio della norma o una sua applicazione *sine die,* specie in questo momento storico in cui è sempre più diffusa la tendenza all'umanizzazione della pena, potrebbero finire, alla lunga, per snaturarla, per farla espellere dal sistema e, in ogni caso, per renderla impraticabile rispetto ai mezzi e alle strutture disponibili.

[501] Per le associazioni mafiose storiche, infatti, è quasi impossibile, al di fuori di una collaborazione con la giustizia, dimostrare la cessazione dell'appartenenza e del ruolo, che, almeno formalmente, non vengono meno per il sopravvenuto stato detentivo. Allo stesso modo è quasi impossibile dimostrare la cessata operatività di tali associazioni tradizionali posto che gli arresti effettuati non possono essere considerati come un momento di sconfitta definitiva di una organizzazione e anzi, ai fini della proroga, vengono considerati come la prova di efficienza dell'organizzazione.

Va infine evidenziato che, probabilmente, è stata proprio l'"inflazione" del 41-*bis* che, nel corso del tempo, ha fatto percepire non solo alla magistratura di sorveglianza ma anche agli altri protagonisti istituzionali che, in alcuni casi, un regime detentivo così grave, nei confronti di soggetti le cui eventuali comunicazioni con l'esterno non suscitavano particolare allarme, poteva essere affievolito. Ma, come si è detto, le piccole brecce al sistema preventivo generale lo neutralizzano.

Il possibile "sviamento" del sistema carcerario. I rapporti tra detenuti di mafia e servizi di informazione

La Commissione, nell'analizzare il regime detentivo speciale, si è altresì occupata dei rapporti tra il mondo carcerario e i servizi di sicurezza, questione che acquisisce maggiore rilevanza per i detenuti sottoposti al 41-*bis* trattandosi di criminali ritenuti capaci di influire sull'andamento delle associazioni mafiose di appartenenza.

Del resto, già da qualche tempo, la stampa aveva dato notizia dell'esistenza di "protocolli" intercorsi con il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che, in sostanza, avrebbero aggirato, per finalità non istituzionali, sia la legge n. 801 del 1977 che quella vigente n. 124 del 2007 che, da sempre, hanno vietato il rapporto diretto tra i servizi di sicurezza e i detenuti, così realizzando colloqui, seppure per via mediata, sfuggenti a ogni controllo.

Si è ritenuto, pertanto, di svolgere una serie di audizioni al riguardo, tra cui quella dell'allora direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), Arturo Esposito, dei vertici del DAP succedutisi nel tempo, del dottor Sebastiano Ardita che aveva svolto le funzioni di direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, dei magistrati della procura della Repubblica di Roma, e di acquisire diversa documentazione, sia presso l'autorità giudiziaria che presso gli stessi servizi.

Quasi contemporaneamente all'attività di inchiesta, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), a sua volta, avviava mirati accertamenti proprio sulle "operazioni" – così venivano ridefiniti i "protocolli" – oggetto di notizie stampa, e cioè quelle indicate come "Farfalla" e "Rientro", nonché sul caso del collaboratore di giustizia Sergio Flamia. L'esito delle attività del COPASIR veniva poi compendiato nella relazione approvata il 12 marzo 2015[502].

Ancora, nelle more dell'inchiesta parlamentare, il tribunale di Roma trattava il processo a carico di alcuni pubblici ufficiali in relazione a presunti illeciti realizzati in occasione dell'operazione "Rientro", poi definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta

[502] XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni «Farfalla» e «Rientro» e sulla vicenda «Flamia»* (Doc. XXXIV, n. 2).

prescrizione emessa il 13 febbraio 2015 (mentre il procedimento inerente alla cosiddetta operazione "Farfalla" si era già concluso con decreto di archiviazione).

Orbene, se l'ottica del COPASIR era quella di analizzare "le procedure utilizzate dai servizi con particolare riferimento ai loro eventuali risvolti di ingerenza nelle decisioni pubbliche e nel rispetto delle regole e delle leggi", mentre quella dell'autorità giudiziaria, ovviamente, era la valutazione sulla sussistenza di ipotesi di reato, la Commissione parlamentare antimafia intendeva, invece, conoscere altri aspetti. Invero, appariva necessario accertare, non solo se i paventati rapporti tra i servizi e i detenuti si fossero effettivamente realizzati, con quale risultato e con quali finalità, ma, soprattutto, se il sistema legislativo o le sue concrete applicazioni avessero potuto consentire la creazione di un circuito di "informazioni parallele", provenienti dai più pericolosi detenuti per fatti di mafia, sottratto a ogni controllo giudiziario e, pertanto, capace di inquinare le indagini della magistratura o, addirittura, di perseguire fini diversi dalla mera acquisizione di notizie per scopi preventivi.

La ricostruzione degli eventi, peraltro, a diversi anni di distanza e dopo gli accertamenti già svolti in sede giudiziaria, non può non considerare le dichiarazioni dei protagonisti delle vicende e la, seppur scarsa, documentazione rinvenuta. Rinviandosi, in considerazione della parziale coincidenza delle fonti dichiarative utilizzate e della sostanziale reiterazione, in più sedi, della versione dei fatti da parte degli interessati, alla citata relazione del COPASIR del 12 marzo 2015, basterà limitarsi, in questa sede, a evidenziare alcuni dei passaggi fondamentali che possono ritenersi accertati.

In particolare, l'operazione "Farfalla" prendeva avvio nel 2004 in seguito a un accordo informale intercorso tra l'allora direttore del SISDE, generale Mario Mori, e l'allora capo del DAP, dottor Giovanni Tinebra.

Essa prevedeva, in via generale, l'avvicinamento di detenuti delle maggiori organizzazioni criminali da parte della polizia penitenziaria che, raccolte le notizie utili da coloro che si sarebbero rivelati disposti a fornire informazioni fiduciarie, avrebbe dovuto riferirle al capo dell'ufficio ispettivo del DAP, dottor Salvatore Leopardi, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto riportarle agli agenti del SISDE.

Inoltre, come si evince da un appunto del 24 maggio 2004, cioè uno dei pochi documenti esistenti sull'operazione "Farfalla", tale rapporto SISDE-DAP doveva essere caratterizzato da "esclusività e riservatezza" mentre la "canalizzazione istituzionale delle risultanze informative" doveva avvenire "a cura del servizio".

In base a tali accordi, vennero individuati otto detenuti, indicati nel citato documento del 24 maggio 2004 (Buccafusca, Cannella, Rinella, Genovese, Angelino, Pelle, Di Giacomo e Massaro),

ritenuti soggetti possibilmente disponibili a "collaborare" con i servizi e che, pertanto, avrebbero dovuto essere contattati.

Tuttavia, stando alle dichiarazioni acquisite, il piano non avrebbe avuto alcuna attuazione, eccetto un contatto con il detenuto Buccafusca Vincenzo, che produsse un'attivazione finalizzata a ritrovare il cadavere di una persona scomparsa per lupara bianca.

L'operazione "Rientro", invece, fu avviata nel dicembre 2005 e si concluse, senza alcun esito, nel luglio 2006.

In questo caso, in seguito alle sollecitazioni di un detenuto camorrista, Antonio Cutolo, che aveva confidato al personale del DAP di essere in grado di fornire elementi utili per la cattura del latitante Edoardo Contini, era successo che la relativa notizia, sulla falsariga dell'operazione "Farfalla", veniva direttamente riversata ai servizi.

I successivi approfondimenti sulle indicazioni confidenziali, comprendenti anche un riservato incontro, avvenuto il 12 giugno 2006 all'esterno del carcere, tra lo stesso detenuto Cutolo – che aveva goduto di un permesso premio –, un funzionario del DAP e uno del SISDE, portarono a ritenere che le informazioni della fonte fiduciaria fossero assolutamente inattendibili.

Con riguardo al caso di Sergio Flamia, mafioso di Bagheria, si è accertato che costui, da tempo, durante il suo stato di libertà, aveva reso alcune rilevanti confidenze al personale dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) così consentendo, successivamente, l'accertamento, ad opera della polizia giudiziaria, di fatti di reato di particolare rilievo che condussero all'arresto di numerosi esponenti di spicco di cosa nostra. Flamia, tuttavia, coinvolto direttamente in fatti di mafia, veniva poi arrestato più volte, sia nel dicembre 2008 che nel maggio 2013.

Divenuto, poco tempo dopo dall'ultimo arresto, collaboratore di giustizia, riferiva, però, tra le altre cose, che, durante la sua detenzione in carcere, era stato ancora contattato da un agente dei servizi che si era presentato nel penitenziario spacciandosi come un avvocato; fatto questo su cui la magistratura palermitana disponeva specifici accertamenti.

Il COPASIR, avendo valutato le tre suddette vicende, ovviamente nell'ambito e nei limiti del perimetro dei propri accertamenti, concludeva, nella relazione del 12 marzo 2015, che, mentre nell'operazione "Farfalla" i servizi non avevano agito adeguatamente, negli altri due casi, invece, nessun rilievo poteva essere loro mosso.

In particolare, veniva stigmatizzata la prima operazione poiché era stata caratterizzata dall'informalità – e, dunque, non si era risolta nella redazione di informative e comunicazioni – e si era fondata solo sui rapporti amicali pregressi esistenti tra i singoli appartenenti al DAP e al SISDE "e non sulla base di regole precise, concordate e codificate". Per questo motivo, il SISDE doveva

ritenersi responsabile di non avere rispettato l'articolo 6 della legge n. 801 del 1977 che recitava: "Il Ministro per l'interno, dal quale il SISDE dipende, ne stabilisce l'ordinamento e ne cura l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri" e ancora "il SISDE è tenuto a comunicare al Ministro per l'interno e al CESIS tutte le informazioni ricevute o comunque in suo possesso, le analisi e le situazioni elaborate (...)".

Con riguardo alla condotta del DAP, si sottolineava, inoltre, che "pur non rientrando nei compiti di questa indagine, risulta evidente che il DAP ha svolto un ruolo non consono alle sue prerogative e fuori dal perimetro assegnato, ruolo assimilabile a quello di una vera e propria struttura parallela di intelligence"[503].

In conclusione, per il COPASIR si trattava di un'operazione "fallimentare" che non aveva prodotto alcunché, mentre "l'assenza di riscontri documentali e la gestione poco trasparente dell'attività ha giustificato ricostruzioni e letture dietrologiche di deviazioni, calibrate ad una trattativa tra lo Stato e la criminalita" (..) con riferimento a inesistenti «protocolli» piuttosto che a specifiche operazioni" [504].

Per l'operazione "Rientro", a parte eventuali responsabilità del DAP, il COPASIR riteneva che "per quanto riguarda il lavoro del SISDE, (…) si è svolto 'nei percorsi della legge', (…) e nessun agente è mai stato rinviato a giudizio nè alcuna struttura del SISDE o dell'AISI è mai stata coinvolta", sicché "l'operazione 'Rientro', per la parte di competenza del servizio, può essere considerata una normale operazione con i corretti passaggi e le opportune verifiche" [505].

Per la vicenda inerente a Sergio Flamia, si concludeva che "i gestori e l'AISI non abbiano mai fatto visita all'interno del carcere" ciò in quanto "il direttore dell'AISI, generale Arturo Esposito, nell'audizione del 23 ottobre 2014, ha sottolineato che "nessuna disposizione è stata data né poteva essere data a dipendenti dell'Agenzia per contattare personalmente Flamia in ambiente carcerario", aggiungendo: "Ho letto sui giornali di un finto avvocato che avrebbe contattato Flamia in carcere. Dovrei pensare a un dipendente che, agendo a titolo personale, sarebbe riuscito a superare i controlli carcerari commettendo un'inspiegabile pazzia. È interesse dell'Agenzia che l'autorità giudiziaria faccia piena luce su questo episodio, certo, come sono, che non possa trattarsi di personale dell'AISI". Di conseguenza, si affermava che si era trattato di "un'operazione che ha

[503] XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni «Farfalla» e «Rientro» e sulla vicenda «Flamia»* (Doc. XXXIV, n. 2).
[504] XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni «Farfalla» e «Rientro» e sulla vicenda «Flamia»* (Doc. XXXIV, n. 2).
[505] XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni «Farfalla» e «Rientro» e sulla vicenda «Flamia»* (Doc. XXXIV, n. 2).

dato risultati positivi nella lotta al crimine" e che, a quanto risulta dalle evidenze, sono stati "rispettati i dettati della legge e delle norme di attuazione" [506].

La Commissione parlamentare antimafia, per l'ottica della propria inchiesta, diversa, come detto, tanto da quella della magistratura che del COPASIR, deve pervenire nel merito, almeno per certi aspetti, a differenti conclusioni.

Ciò che emerge chiaramente dalle due operazioni, "Farfalla" e "Rientro", è la violazione di regole fondamentali, che va ben oltre quella di cui all'articolo 6 della legge n. 801 del 1977, da parte degli appartenenti alle due istituzioni.

È più che evidente, infatti, che, siccome le norme non consentivano e non consentono interlocuzioni di sorta tra detenuti e servizi, né, comunque, forme di colloquio con reclusi diverse da quelle disciplinate dalla legge, il sistema escogitato non era altro che uno strumento per aggirare le legislazione in vigore attraverso contatti "mediati" o addirittura diretti (come, certamente per il caso Cutolo, e forse, per il caso Flamia).

Non poteva sfuggire a nessuno che la questione non riguardava di certo l'identità o l'appartenenza di colui che svolge il colloquio, ma la tracciabilità del colloquio medesimo, il suo regime giuridico, i suoi effetti sulla giurisdizione e sull'affidabilità delle prove. Se fosse giuridicamente possibile evitare tale tracciabilità, resterebbero oscuri per l'autorità giudiziaria i rilevantissimi retroscena, ad esempio, di un'eventuale collaborazione con la giustizia di un detenuto o di un'eventuale conversazione intercettata nell'istituto penitenziario, cioè di prove delle quali sarà impossibile stabilire la genuinità e la portata. Proprio per questo, per i cosiddetti colloqui investigativi della polizia giudiziaria, previsti dall'ordinamento penitenziario, sono contemplate una serie di autorizzazioni e di relative annotazioni. Proprio per questo, un aspirante collaboratore di giustizia è tenuto *ex lege* a indicare "i colloqui investigativi eventualmente intrattenuti". Nulla, ovviamente, si saprebbe circa le "chiacchierate" con le guardie penitenziarie o i difensori apparenti.

Lo stesso decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, pur muovendosi nell'ottica di una grave emergenza a carattere globale, ha sì previsto, per la prima volta, la possibilità per i servizi di svolgere colloqui personali con detenuti e internati al fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti terroristici di matrice internazionale, ma ha rigorosamente subordinato tale attività all'autorizzazione del procuratore generale competente, ha previsto il dovere di dare comunicazione scritta dello svolgimento del colloquio al medesimo procuratore generale e ha imposto la tenuta di un registro in cui annotare sia le autorizzazioni che le successive comunicazioni.

[506] XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni «Farfalla» e «Rientro» e sulla vicenda «Flamia»* (Doc. XXXIV, n. 2).

Non si comprende, inoltre, la legittima ragione per la quale, al fine di apprendere notizie dal mondo carcerario per finalità preventive, non si sia percorsa la strada segnata dall'ordinamento giuridico che è quella dei colloqui investigativi di cui all'articolo 18-*bis* dell'ordinamento penitenziario consentiti alla polizia giudiziaria – e non anche agli agenti dei Servizi – nonché, contemporaneamente, quella della prevista collaborazione della medesima polizia giudiziaria con i servizi di informazione – anche l'articolo 9 della citata legge del 1977 allora vigente imponeva alla prima di "fornire ogni possibile cooperazione" ai secondi –, piuttosto che escogitare metodologie fuori dalle norme e, per di più, nell'ignoranza degli interlocutori istituzionali.

Non va nemmeno dimenticato che, oltre ai colloqui con i detenuti, era altresì prevista la consegna di certa loro corrispondenza da parte del DAP al SISDE, circostanza questa non rilevata nell'indagine del COPASIR ma risultante chiaramente dalle dichiarazioni, acquisite dalla Commissione, rese alla procura di Roma da due appartenenti al servizio, Mario Obinu e Felice Ierfone, rispettivamente il 28 giugno 2007 e il 17 luglio 2007, e che dimostra ulteriormente lo spregio delle regole specie in una materia regolata in termini assolutamente restrittivi anche nei confronti della stessa Autorità giudiziaria vertendosi sui diritti sanciti dall'articolo 15 della Costituzione.

Proprio perché si trattava di un sistema manifestamente e consapevolmente irregolare che si è dovuto ricorrere a una serie di altri espedienti volti a celarlo. Come emerge, infatti, anche dalla relazione del COPASIR nella parte in cui si riportano le dichiarazioni del dottor Francesco Cascini – che sostituì il dottor Leopardi nel 2007 come capo dell'ufficio per l'attività ispettiva del DAP – nell'alveo della polizia penitenziaria venne creata una struttura incaricata di raccogliere informazioni dai detenuti in più penitenziari, non solo con un provvedimento interno e non con un decreto ministeriale, ma per di più dipendente dal direttore dell'ufficio ispettivo del DAP titolare di mansioni amministrative e non di polizia giudiziaria. Ciò, peraltro, tenendo all'oscuro l'allora capo della direzione generale dei detenuti e del trattamento del DAP, dottor Sebastiano Ardita – come da questi riferito alla Commissione – il quale, invece, andava informato.

Risulta inoltre, come detto, che il rapporto DAP-SISDE doveva essere improntato non solo alla "riservatezza" ma soprattutto alla "esclusività", termine questo che lascia supporre l'esclusione di qualunque coinvolgimento dell'autorità giudiziaria. Appare indicativa, al riguardo, la prevista "canalizzazione istituzionale delle risultanze informative a cura del servizio", che non può che significare che la polizia penitenziaria, anziché investire la magistratura, come era suo dovere, doveva limitarsi a informare il SISDE al quale era poi rimessa la scelta dell'eventuale coinvolgimento dell'autorità giudiziaria.

Anzi, lo stesso generale Mori, sentito sul punto dal COPASIR, riteneva che tale

canalizzazione a cura dei servizi si riferisse soltanto all'informazione alle autorità politiche, sicché, stando a tale interpretazione, si può pensare che nemmeno da parte del SISDE sarebbe giunta, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge n. 801 del 1977, la comunicazione "ai competenti organi di polizia giudiziaria", poi tenuti a riferire alla magistratura, delle "informazioni e (de)gli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reati".

Del resto, posto che era assodato secondo le norme vigenti, che sia la polizia penitenziaria, direttamente, sia il SISDE, indirettamente, cioè attraverso la polizia penitenziaria, dovevano riferire all'autorità giudiziaria, così come era assodato che i servizi dovessero riferire all'autorità politica, la previsione della "canalizzazione istituzionale delle risultanze informative a cura del servizio" non avrebbe alcun senso se non interpretata nei termini prima riportati. A riprova di ciò, come evidenziato nella relazione del COPASIR, in effetti, nemmeno l'autorità politica ricevette "alcuna specifica informativa" che, evidentemente non era la destinataria ultima della "canalizzazione istituzionale".

È, forse, in ragione della consapevolezza di agire fuori dalle regole – e non tanto per la "superficialità" e il "pressappochismo" ipotizzati dal COPASIR – che, non solo tutte le attività vennero scarsamente documentate, ma che l'allora capo del DAP, in tutte le sue dichiarazioni, a partire da quelle rese alla procura di Roma fino a giungere a quelle rilasciate al Comitato parlamentare, ha dovuto negare qualunque suo coinvolgimento e qualunque sua conoscenza dei fatti nonostante chiamato in causa da tutti gli altri protagonisti delle vicende.

Orbene, in conclusione, la Commissione non ha acquisito, rispetto agli accertamenti svolti dal COPASIR, né sarebbe stato facile farlo, ulteriori elementi sia per sostenere che tali operazioni perseguissero finalità ipoteticamente diverse da quelle rappresentate dagli interessati e cioè "comprendere cosa succedesse nelle carceri e nel mondo della criminalità organizzata" in un momento storico caratterizzato da "una contrapposizione feroce e pericolosa tra i criminali stessi e tra Stato e criminalita[507]", sia per affermare che quelle "operazioni", invece, abbiano avuto attuazione attraverso il contatto con i detenuti elencati o con altri diversi senza che ne sia rimasta traccia. Tuttavia, il predetto quadro di irregolarità, magari solo programmate, non può che continuare a destare perplessità e non consente di chiudere l'annoso capitolo dei "protocolli", almeno per i vertici delle due istituzioni coinvolte, come la storia di un gruppo di amici che, motivati dal fine che giustifica i mezzi, con "superficialità e pressapochismo", cercava di prevenire altri possibili attentati.

Anche per questo, la vicenda Flamia, in attesa degli accertamenti dell'autorità giudiziaria, non pare oggi definibile con la sicura affermazione che gli agenti dei servizi non abbiano varcato la

[507] XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Relazione sulle cosiddette operazioni «Farfalla» e «Rientro» e sulla vicenda «Flamia» (Doc. XXXIV, n. 2).

soglia del carcere.

Nel corso dell'inchiesta parlamentare, i rappresentanti dei servizi di informazione e del DAP hanno evidenziato che, proprio in ragione di tali esperienze del passato, nel giugno 2010 è stata stipulata una specifica convenzione, ai sensi della legge n. 124 del 2007, tra AISE e DAP proprio per regolamentare formalmente lo scambio di notizie e di dati inerenti all'ambito carcerario.

Il relativo documento, acquisito dalla Commissione, ha tuttavia generato talune preoccupazioni, essendosi riscontrati spazi interpretativi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero consentire una prassi applicativa non del tutto aderente alle intenzioni del legislatore ed essere causa di possibili menomazioni delle funzioni giudiziarie.

In particolare, la legge 3 agosto 2007 n. 124 sul "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica", ribadendo l'intangibilità delle prerogative dell'autorità giudiziaria[508], consente un continuo flusso di informazioni in favore dei servizi da parte sia delle forze di polizia che delle pubbliche amministrazioni, prevedendo, però, che solo con queste ultime è altresì possibile, ai sensi dell'articolo 13, "stipulare convenzioni".

La convenzione del 2010, però, non considera espressamente – forse solo implicitamente – la duplice natura del DAP che è, al contempo formato da personale della pubblica amministrazione, e personale della polizia penitenziaria, con la quale, stando alla lettera dell'articolo 12 della legge n. 124 del 2007, non sembrerebbe possibile stipulare alcun accordo. Ciò per l'evidente ragione che le forze di polizia devono rapportarsi direttamente con l'autorità giudiziaria alla quale poi, del resto, compete, secondo lo stesso comma 2 dell'articolo 12 citato, la concessione del nulla osta affinché possano comunicarsi ai servizi notizie coperte dal segreto investigativo.

Ora, l'esistenza di una convenzione che non distingue tra attività amministrative e attività investigative, può rivelarsi, già solo per questo, foriera di confusione circa i doveri a cui è sottoposta la polizia penitenziaria. Se poi si considera che la stessa convenzione prevede una sorta di addestramento, ad opera dell'AISI, del personale del DAP (non specificando, anche stavolta, a quale personale ci si riferisca), emerge un *humus* in cui si rivela ancora più probabile la possibilità di sviamenti. Del resto, se lo scambio informativo dovesse riguardare notizie di mera natura amministrativa (quali l'allocazione del detenuto, il numero di colloqui effettuati, l'identità del difensore, la durata della pena), non si comprenderebbe la necessità di un addestramento che invece richiama quanto evidenziato dal COPASIR che aveva segnalato, nella sua relazione, che l'operazione "Farfalla" si rivelò fallimentare anche perché era "caratterizzata da un'attività di contatto intermediata da personale del DAP privo di specifica formazione".

[508] Si prevede, ad esempio, la necessità del nulla osta da parte della stessa autorità giudiziaria per consentire l'acquisizione di notizie coperte dal segreto investigativo, e si esclude, dal novero dei reati realizzabili dal personale dei servizi, quelli contro l'amministrazione della giustizia.

La convenzione, inoltre, non esclude espressamente, per fugare ogni dubbio, la possibilità dei colloqui, sia indiretti, tramite il personale del DAP (amministrativo o di polizia giudiziaria), sia diretti, cioè attraverso il ricorso, da parte degli agenti dei servizi, a delitti, quali la sostituzione di persona o il falso, si pensi al finto difensore apparentemente delegato dal difensore di fiducia. A tale ultimo riguardo, poco rassicurante appare la previsione della convenzione, in cui si stabilisce che il capo del DAP non è nemmeno obbligato a chiedere – ma ne ha solo facoltà – l'esibizione della necessaria autorizzazione per la realizzazione, da parte del personale dell'Agenzia, di condotte previste dalla legge come reato.

Ancora, la convenzione, impegnando le due parti a non trasmettere e divulgare a terzi – senza distinzione alcuna – le informazioni e i documenti oggetto di scambio senza il preventivo consenso dell'altra, potrebbe ledere, anche per tale verso, le prerogative dell'autorità giudiziaria. Infatti, per esempio, qualora, nel corso di un procedimento penale, la magistratura chieda al DAP talune notizie già oggetto di interesse dell'AISI, si potrebbe ritenere, secondo il testo dell'accordo, che il dipartimento debba preventivamente informare l'AISI e ottenerne il nulla osta. Si creerebbe così, di fatto, un'inversione della disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 12 citato nonché, ovviamente, un "controllo" o comunque una conoscenza non dovuta sugli interessi investigativi dell'autorità giudiziaria.

Dalle informazioni e dalla documentazione fornite alla Commissione, sembrerebbe che anche la convenzione del 2010 non abbia finora trovato una consistente applicazione, ma sarebbe auspicabile che essa venga, comunque, tempestivamente riscritta sì da non lasciare spazio a nessuna ombra.

Le registrazioni del DAP

In un sistema penitenziario che può rilevarsi, anche solo astrattamente, fonte di informazioni "parallele", desta una certa titubanza anche l'articolo 41-*bis* laddove prevede, al comma 2-*quater*, lettera b), che: "i colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo e a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria (..). I colloqui sono comunque videoregistrati".

Si noti ora che le intercettazioni disposte nei penitenziari dall'autorità giudiziaria, per finalità investigative, sono minuziosamente disciplinate dal codice di procedura penale e, dunque, sottoposte a rigidi sistemi autorizzativi, di proroga, di controllo, di conservazione, di utilizzazione, di accesso e di distruzione. Le registrazioni dei colloqui previste dall'articolo 41-*bis*, invece, destinate all'autorità giudiziaria solo incidentalmente, quando cioè contengano una *notitia*

criminis[509], sono prive di qualunque regolamentazione.

L'assenza di norme – peraltro in materia di libertà inviolabili – oltre a far sorgere dubbi di legittimità costituzionale[510] e a sollevare una serie di altre questioni giuridiche di sicuro rilievo[511], ne pone altre, non meno importanti, sul piano concreto. Invero, nonostante si tratti, di fatto, di "intercettazioni" e, per di più, contenenti – proprio perché spesso provengono dai vertici delle associazioni mafiose – un rilevante patrimonio di informazioni, non è dato sapere dalla legge chi sono i soggetti che devono procedere all'ascolto e come vanno selezionati all'interno della polizia penitenziaria; quali sono i doveri e gli adempimenti di coloro che procedono all'ascolto; se e come l'operato di tali soggetti vada controllato; quali siano le modalità, i tempi e i luoghi di conservazione della documentazione audio e video; chi sono i legittimati ad accedere a tale documentazione. Una così delicata materia, dunque, andrebbe regolamentata ulteriormente per evitare un utilizzo delle registrazioni al di fuori di ogni controllo.

Conclusioni

Il regime speciale continua a rivelarsi un importantissimo supporto per il contrasto alla criminalità mafiosa. Proprio per questo, lo Stato dovrebbe compiere un ulteriore sforzo per fornire le strutture adeguate senza le quali si rischia di vanificare le restrizioni adottate e di conferire loro una portata afflittiva contraria ai principi dell'ordinamento.

L'adeguatezza riguarda, oltre che la creazione – mediante nuovi istituti o la riorganizzazione di quelli preesistenti – di penitenziari "dedicati", anche l'aspetto sanitario, al fine di garantire ai detenuti tutte le cure e le assistenze necessarie, senza per ciò affievolire la tutela delle esigenze di ordine pubblico.

Per il resto, il quadro normativo, dopo gli interventi legislativi, appare idoneo al suo fine, anche se alcuni miglioramenti sono ancora possibili, come in tema di formazione dei gruppi di socialità e di uniformazione della giurisprudenza delle magistratura di sorveglianza, nei termini già indicati nel corso della presente relazione.

Con riferimento alle prassi applicative, deve segnalarsi la preoccupazione sulle interpretazioni "umanitarie" che, dal campo dei sacrosanti diritti dei detenuti, si spostano sul sistema complessivo della prevenzione che viene irrimediabilmente compromesso, come avvenuto

[509] Cfr. seduta dell'8 gennaio 2014, audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, resoconto stenografico n. 4.
[510] Se almeno per la registrazione audio dei colloqui, la riserva di giurisdizione di cui al comma II dell'articolo 15 della Costituzione sembra apparentemente rispettata (essendo espressamente prevista l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, anche se non sono stabiliti i relativi presupposti e forme), la medesima disposizione non risulta si applichi alla registrazione video dei colloqui per i quali si dovrebbe procedere "comunque".
[511] Quali la natura e, dunque, l'utilizzabilità nel procedimento penale dei dati ottenuti.

in tema di colloqui con l'esterno e di accesso alla stampa da parte dei detenuti, nelle accezioni chiarite nella pagine precedenti.

Stessa preoccupazione si manifesta con riguardo all'interpretazione dei presupposti che danno luogo all'applicazione, prima, e alla proroga, poi, del regime speciale, che se non rapportate rigorosamente ai "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica", può condurre a un'estensione considerevole dell'articolo 41-*bis*, sì da far implodere, alla lunga, l'istituto e, comunque da non assicurare, per i detenuti che effettivamente creano una situazione di pericolo, il funzionamento rigoroso del sistema.

Si segnala, infine, sempre a livello interpretativo, la necessità che i rapporti tra mondo carcerario, indubbiamente fonte di rilevanti notizie utili alla prevenzione della sicurezza nazionale e internazionale, e i servizi di informazione e sicurezza, siano improntati al puntuale rispetto della normativa evitando scorciatoie e zone d'ombra che minano l'ordinaria e trasparente amministrazione delle giustizia.

4.11 SPIRITUALITÀ, CULTURA E INFORMAZIONE COME ARGINE ALLE MAFIE

4.11.1 Mafia e mondo dell'informazione

È già stato sottolineato il contributo offerto dal cinema, dalla televisione e più in generale dal mondo delle arti visive e dei *mass media* allo sviluppo del movimento civile dell'antimafia. Nel corso della legislatura, la Commissione, ha anche promosso e partecipato a numerosi eventi e iniziative di carattere culturale, destinati a sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della legalità e la memoria della lotta alle mafie[512].

In particolare, costante attenzione è stata dedicata al rapporto tra il mondo dell'informazione e le mafie, sia con un'autonoma inchiesta sulla condizione dei numerosi giornalisti che subiscono intimidazioni e minacce di stampo mafioso sia interloquendo con i vertici della Rai, dopo le puntate del programma *Porta a Porta* dedicate ai funerali di Vittorio Casamonica[513], boss dell'omonimo clan mafioso romano, e alla presentazione del libro autobiografico scritto dal figlio di Totò Riina intervistato in studio da Bruno Vespa.

In entrambe le occasioni la Commissione ha rilevato come una gravissima sottovalutazione del fenomeno mafioso da parte del servizio pubblico che un programma di punta della sua cosiddetta rete ammiraglia abbia offerto un prestigioso palcoscenico a chi cercava inaccettabili legittimazioni. Alla figlia e al nipote del capo clan è stato permesso di offrire un'autorappresentazione falsa e folcloristica della vasta famiglia mafiosa, che di fatto ne minimizzava la caratura criminale. Non a caso i Casamonica ospiti in studio, hanno sentito il bisogno, il giorno dopo, di ringraziare il conduttore Bruno Vespa.

Nel confronto con la Commissione, l'allora direttore di Rai1, Giancarlo Leone, ha annunciato l'avvio di una riflessione interna all'azienda, riconoscendo la fondatezza delle critiche mosse: "quello che è successo apre per noi una questione interna molto importante e che tutto questo non potrà non essere foriero di importanti decisioni al nostro interno(…) Non c'è dubbio che tutto questo sarà oggetto di riflessione. Non c'è dubbio che in riferimento ai tanti criminali e ai tanti

[512] Si veda tra l'altro l'iniziativa *Il Mese dell'antimafia in Parlamento*, nel marzo del 2014; l'anteprima della *fiction* Rai su don Peppino Diana in occasione dei vent'anni dal suo omicidio che si è tenuta a Montecitorio, alla presenza del Presidente del Senato Pietro Grasso, e della presidente della Rai Annamaria Tarantola; i convegni per ricordare la figura del giudice Rosario Livatino, la raccolta di tutti gli atti sulla strage di Portella della Ginestra, le celebrazioni della figura di Pio La Torre alla Camera dei Deputati; nonché in allegato l'elenco delle missioni.
[513] Puntata di *Porta a Porta*, Rai1 dell'8 settembre 2015.

personaggi che sono stati ospiti dei nostri programmi d'ora in poi, quando ci porremo il tema di come rappresentarli, ci ricorderemo di quello che è successo e delle vostre parole"[514].

A distanza di pochi mesi, si registrava un episodio ben più grave. Ignorando gli appelli di numerosi esponenti della Commissione e di tutto mondo dell'antimafia, la Rai mandava in onda[515] un'intervista di Bruno Vespa al figlio di Totò Riina sul libro autobiografico *Riina family life*, ancora una volta nella cornice del salotto buono di *Porta a Porta*. Ai vertici dell'azienda, convocati il giorno dopo la messa in onda dell'intervista e ancor prima di qualunque altro organo parlamentare, la presidente Bindi ha contestato un'operazione editoriale che aveva visto Salvatore Riina definire il perimetro dell'intervista e condurre il gioco – tanto che la liberatoria venne firmata dopo la registrazione, e non prima com'è prassi in tutti gli studi televisivi – per negare, con un linguaggio omertoso e reticente, il ruolo criminale del padre e la stessa esistenza della mafia, senza dire una parola sulla provenienza del denaro con cui si manteneva la famiglia. Inoltre, approfittando della prestigiosa vetrina Rai e del prevedibile buon andamento degli ascolti, il figlio del "capo dei capi" di cosa nostra, condannato a otto anni e dieci mesi per associazione mafiosa, come sottolineato dalla presidente Bindi "ha raccontato menzogne sui pentiti, a cominciare da Brusca, senza essere contraddetto. Ha attaccato il sistema dei collaboratori di giustizia e mandato un messaggio pericoloso e inquietante" che ha prestato il fianco "al negazionismo del fenomeno mafioso. Questo è riduzionismo della mafia, da cui le organizzazioni criminali di questo Paese traggono forza e consenso sociale"[516].

La presidente della Rai, Monica Maggioni, ha ammesso che "nelle riflessioni del giorno dopo, risentendo quel racconto, emergono moltissime cose che lo rendono insopportabile"[517].

Ai vertici dell'azienda è stata chiesta maggiore coerenza e continuità nell'impegno culturale che pure il servizio pubblico svolge con la produzione di importanti serie televisive e film di grande qualità e successo popolare dedicati alle biografie di vittime innocenti delle mafie, come Giovanni Falcone e Paolo Borsellino o Lea Garofalo.

In questa sede preme sottolineare come occorra da parte di tutti i *mass media* evitare posizioni ambigue e di sottovalutazione dei comportamenti mafiosi e che possono indurre ad applicare impropriamente le regole della *par condicio*, come purtroppo è avvenuto in entrambe le occasioni ricordate, come se mafia e antimafia, legalità e illegalità possano essere presentate sullo stesso piano con una mal riposta esigenza di obiettività dell'informazione. In questi casi non si può

[514]Seduta del 23 settembre 2015, audizione del direttore di Rai1 Giancarlo Leone, resoconto stenografico n.113.
[515] Puntata di *Porta a Porta* del 6 aprile 2016.
[516] Seduta del 7 aprile 2016, audizione della presidente della Rai, Monica Maggioni e del direttore generale, Antonio Campo dall'Orto, resoconto stenografico n. 149.
[517] Seduta del 7 aprile 2016, audizione della presidente della Rai, Monica Maggioni e del direttore generale, Antonio Campo dall'Orto, resoconto stenografico n. 149.

invocare il pluralismo delle opinioni né tanto meno la neutralità della comunicazione; e il diritto di cronaca non può mai smarrire l'ancoraggio alle responsabilità morali e ai doveri di responsabilità sociale.

Su questi aspetti la Commissione ha sviluppato un intenso e proficuo confronto con gli operatori dell'informazione nell'ambito di una significativa inchiesta sulla condizione dei giornalisti intimiditi e minacciati dalle mafie. I mafiosi sono particolarmente insofferenti del lavoro di quei cronisti che scavano sui loro affari e fanno conoscere all'opinione pubblica le loro trame criminali.

L'inchiesta parlamentare è cominciata il 18 luglio 2014 presso il VIII Comitato Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione, coordinato dall'on. Claudio Fava i cui risultati sono confluti in una proposta di relazione approvata dal *plenum* della Commissione il 5 agosto 2015. La *Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie* (Doc. XXIII, n. 6) è successivamente stata oggetto di dibattito e di approvazione all'unanimità da parte dell'Assemblea della Camera dei deputati. Si tratta del primo atto d'indagine che la Commissione antimafia dedica, nei suoi cinquant'anni di attività, al rapporto tra mafie e informazioni: non un titolo di merito ma il segno di una concreta e urgente preoccupazione.

Sono state svolte trentuno audizioni – sia in Comitato che in seduta plenaria – di giornalisti, direttori di quotidiani, presidenti di ordini dei giornalisti regionali e di quello nazionale, nonché del segretario della Federazione nazionale della stampa italiana e sono stati altresì auditi magistrati che, a vario titolo, potevano fornire un contributo sulla materia oggetto di analisi. Il giornalista Roberto Saviano, pur invitato, non ha ritenuto di accettare l'invito a essere audito. L'editore Mario Ciancio, in qualità di imputato per i medesimi fatti su cui sarebbe stato ascoltato dal Comitato, non è stato audito avendo preannunciato che si sarebbe avvalso della facoltà di non rispondere.

Durante i dieci mesi di attività del Comitato, la Commissione ha inoltre acquisito documentazione per l'approfondimento dei temi trattati, depositata dagli stessi auditi o acquisita d'ufficio; preziosa è stata anche la collaborazione con l'associazione Ossigeno per l'informazione. Altri atti utili all'indagine del Comitato sono stati acquisiti presso gli uffici giudiziari competenti.

L'indagine della Commissione ha preso le mosse da una precisa consapevolezza: la lotta contro i poteri criminali è anche una battaglia culturale che si gioca sul terreno di un'informazione con la schiena dritta, libera dai condizionamenti e capace di esercitare con correttezza e obiettività un'indispensabile funzione di conoscenza della realtà.

Una battaglia, in molti casi, solitaria e rischiosa. In Italia negli ultimi nove anni sono stati puniti in vario modo più di duemila giornalisti: avvertimenti, pestaggi, licenziamenti, trasferimenti, querele temerarie. Ogni due giorni vengono minacciati tre cronisti, stima per difetto visto che tiene

conto solo degli episodi effettivamente denunciati. Non esistono zone franche: nel 2015 solo Val d'Aosta e Molise non hanno registrato aggressioni o intimidazioni contro l'informazione. Il vecchio paradigma di una violenza mafiosa concentrata nelle regioni meridionali è ormai superato da una realtà che indica nel Lazio la regione in cui si registra la maggior parte di episodi di minacce ai danni dei giornalisti. Merita attenzione anche il fatto che due casi tra i più gravi e recenti (l'attentato sventato ai danni di Giovanni Tizian e le ripetute gravi minacce nei confronti della giovanissima cronista Ester Castano), vanno collocati rispettivamente in Emilia Romagna e in Lombardia.

Probabilmente queste cifre sono la punta dell'*iceberg* perché tengono conto solo degli episodi conosciuti o denunciati: che restano una minima parte rispetto ai veri ordini di grandezza della violenza mafiosa contro i giornalisti. Se assumiamo l'indice proposto dall'osservatorio Ossigeno per l'informazione, che suggerisce di moltiplicare per dieci i casi noti, superiamo ogni anno le quattromila vittime dirette e indirette su una popolazione complessiva di 110 mila giornalisti iscritti all'ordine. Storie e numeri più che sufficienti per legittimare, nell'opinione pubblica straniera e nei rilevamenti di alcune grandi organizzazioni internazionali (dall'OCSE a *Reporters Sans Frontiéres* all'IPI di Vienna), l'urgenza di un "caso Italia". Al quale va aggiunto, come suggello storico, il numero tragicamente alto di giornalisti uccisi dalle mafie e dal terrorismo: ben undici. Troppi, in un Paese democratico che dovrebbe avere nella libertà di informare e di essere informati uno dei capisaldi della propria cultura democratica.

Insomma, mentre le mafie sceglievano l'inabissamento, un profilo basso e cauto per continuare a fabbricare affari senza far troppo rumore, l'assalto al libero giornalismo è continuato. Anzi, è cresciuto, s'è fatto più sfacciato, come se il puntiglio della buona informazione fosse per loro una delle principali minacce. Davanti alle quali ogni risposta è lecita. Le enumera Roberto Rossi, uno dei giovani giornalisti che ascoltati in Commissione, ha denunciato: "Lettere minatorie, pallottole imbustate, incursioni in casa, cartucce abbandonate davanti alla porta della redazione, macchine incendiate, aggressioni a colpi di bastone, botte al giornalista e ai suoi familiari, sequestri di persona, danneggiamenti alle auto, bombe molotov lanciate contro il portone di casa, taniche di benzina adagiate sul tavolo della veranda, proiettili messi in fila sul davanzale di casa, convocazioni nella casa del boss, irruzioni in redazione, colpi di pistola contro l'autovettura nel cuore della notte…"[518].

Sui rischi di isolamento cui vanno incontro i giornalisti minacciati anche all'interno delle loro stesse redazioni è stato audito – tra gli altri – Carlo Bonini, inviato di *la Repubblica* e consigliere nazionale dell'Ordine dei giornalisti: "Quasi sempre la minaccia produce un effetto perverso, perché il collega minacciato, intorno al quale immediatamente si stringe una qualche

[518] VIII Comitato, seduta del 1° agosto 2014, audizione del giornalista Roberto Rossi, resoconto stenografico n. 3.

forma di solidarietà, passati un mese, due mesi o tre mesi, diventa un problema per la sua redazione e per gli altri colleghi. Normalmente, quindi, diventa due volte vittima: è vittima prima di chi lo minaccia e poi di un clima di sostanziale fastidio, indifferenza o addirittura isolamento nel suo stesso contesto di lavoro"[519].

Nel rapporto "L'antitesi mafia informazione"[520] elaborato da Ossigeno per l'informazione è stata fatta, su incarico specifico della Commissione antimafia, un'analisi puntuale non solo dei dati sul fenomeno delle minacce e delle intimidazioni subite dai giornalisti italiani, ma anche su come sono percepite dalla classe politica, dall'opinione pubblica diffusa e dagli stessi giornalisti.

"Le intimidazioni, le minacce, gli abusi e le forzature del diritto condizionano la vita e il lavoro di migliaia di operatori dell'informazione, e rimangono in gran parte impuniti" scrive il rapporto. Per contro "i *media*, la politica e gli stessi giornalisti continuano a ignorare un problema così grave e di così vaste dimensioni. La negazione del problema è l'ostacolo principale da superare. Si ottiene l'oscuramento dando visibilità mediatica soltanto agli episodi più eclatanti e rappresentando il fenomeno complessivo come un insieme di piccoli fatti locali non collegati da una matrice comune. Ciò consente anche alla politica di minimizzare il problema e di occuparsi soltanto delle intimidazioni più gravi ed evidenti, trascurando le cause generali del fenomeno".

Eppure – da ciò che è emerso nell'indagine – non è la minaccia a lasciare il segno più doloroso. Fa paura ormai la condizione di questo mestiere, la sua precarietà economica, professionale, contrattuale. La maggior parte dei giornalisti minacciati in Italia sono *freelance*. Che nelle altre nazioni vuol dire giornalisti, liberi professionisti, inviati, opinionisti. Non qui. In Italia i *freelance* sono un concetto residuale, sono lavoro nero e mal pagato.

Alla fine del 2015 i giornalisti con un contratto di lavoro stabile erano soltanto 15.891 (13.048 professionisti, 2.700 pubblicisti e 143 praticanti) a fronte di quasi 60 mila operatori a vario titolo nel settore. E la categoria subisce una progressiva, inarrestabile erosione visto: nel 2009 erano inquadrate regolarmente 18.859 persone, dunque in sei anni "il tasso di contrazione dei livelli occupazionali in ambito giornalistico è 6,4 volte maggiore di quello della generalità del sistema Paese" spiega Andrea Camporese, presidente dell'Inpgi (l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti). Se si valuta che i giornalisti professionisti sono in totale 29.110, se ne ricava che – tolti i 13.048 contrattualizzati stabilmente – il 55,18per cento è in cerca di collocazione.

A ciò va aggiunta una complessiva e crescente contrazione delle retribuzioni dei giornalisti non coperti da contratto. La ricerca "Smascheriamo gli editori", presentata dall'Ordine nazionale dei giornalisti, ha analizzato la situazione dei *freelance* di una cinquantina di testate nazionali e locali: articoli pagati meno di 3 euro e compensi percepiti dopo anni o mai. Nessun settore è

[519] VIII Comitato, seduta del 14 ottobre 2014, audizione del giornalista Carlo Bonini, resoconto stenografico n. 9.
[520] Cfr. Docc. n. 409 e n. 1732.

immune: dalla carta stampata ai giornali *online*, dalla radio alla tv.

Accanto alla precarietà economica, l'indagine ha messo in luce la quantità e qualità di strumenti utilizzati oggi per minacciare o intimidire un giornalista. Anche mezzi legali, le cosiddette querele temerarie, che a giudizio di questa Commissione hanno ricevuto un riconoscimento giuridico e un inquadramento normativo non sufficiente a dissuadere dall'uso molto diffuso delle citazioni in giudizio in mala fede come mezzo per indurre i giornalisti al silenzio o all'omissione.

Su questo punto, di estremo interesse per il Comitato, è stata l'audizione di Milena Gabanelli, responsabile fino allo scorso anno sulla RAI del programma televisivo *Report*. La Gabanelli e il suo programma hanno ricevuto richieste di risarcimento per una cifra complessiva superiore ai 250 milioni di euro ("Ne abbiamo persa solo una in appello per 30.000 euro"[521]): da quella della compagnia telefonica H3G per 137 milioni di euro, ai 10 milioni richiesti dall'editore catanese Mario Ciancio.

Non di rado l'intenzione dissuasiva si manifesta già nell'annuncio di un'azione legale, a prescindere dal fatto che venga o meno realizzata. "Te lo dicono prima – ha spiegato la Gabanelli alla Commissione – ti dicono che, se tu parlerai di questa cosa, ti arriverà la lettera dell'avvocato che dice 'sappiate che si tratta di una compagnia quotata', oppure 'l'immagine dell'imprenditore tal dei tali' o 'del mio assistito, se affrontate quell'argomento, verrà danneggiata. State bene attenti, altrimenti procederemo per le vie legali e ne discuteremo nei luoghi di competenza'. È una formula di prassi. Almeno nell'80 per cento dei casi. Poi ci sono state querele annunciate e mai fatte…"[522].

Le rilevazioni di Ossigeno per l'informazione affermano che, nel periodo 2011-2014, le querele temerarie e le citazioni per danni infondate hanno rappresentato il 38 per cento degli episodi classificati dall'osservatorio quali atti compiuti a scopo intimidatorio nei confronti degli operatori dei *media.* Anche in conseguenza delle attuali procedure giudiziarie, le querele e le citazioni per danni hanno sostituito progressivamente – e questo è un fatto negativo – la prassi della richiesta di rettifica. Il quadro è particolarmente grave ove si consideri – come ricordato da molti auditi – che la stragrande maggioranza dei giornalisti italiani ha rapporti di lavoro precario, compensi estremamente esigui e paga in proprio le spese di difesa legale per i processi di diffamazione.

L'inchiesta della Commissione ha rivelato anche l'altra faccia della medaglia, spesso taciuta: accanto a un numero sempre crescente di giornalisti aggrediti sopravvivono ancora sacche di informazione compiacente, reticente o – peggio – collusa. Di editori attenti a pretendere il silenzio delle loro redazioni su fatti o nomi innominabili. E di direttori che si prestano a sorvegliare, condizionare e redarguire quelle redazioni.

Un *focus* specifico è stato dedicato alla situazione dell'informazione in Sicilia.

[521] VIII Comitato, seduta del 10 marzo 2015, audizione della giornalista Milena Gabanelli, resoconto stenografico n. 18.
[522] VIII Comitato, seduta del 10 marzo 2015, audizione della giornalista Milena Gabanelli, resoconto stenografico n. 18.

Sull'informazione nell'isola e sui suoi due principali quotidiani, il Comitato ha raccolto – attraverso le numerose audizioni e gli atti giudiziari acquisiti – un quadro complesso, con ombre e luci, di cui la relazione (Doc. XXIII, n. 6) ha dato ampio conto.

In particolare, ha ricordato il giornalista Francesco La Licata che "… la sofferenza della Sicilia sul piano della produzione editoriale riguarda soprattutto il fatto che l'intero territorio siciliano, per decenni, è stato in mano a un duopolio che si è diviso il territorio. Da un lato Ciancio per Catania e la Sicilia orientale con il quotidiano *La Sicilia*, dall'altro gli Ardizzone con *il Giornale di Sicilia*…". Aggiungiamo, tra le condizioni non risolte dell'informazione in Sicilia, il fatto che i due principali quotidiani, *La Sicilia* e *il Giornale di Sicilia*, hanno conosciuto per decine di anni l'identificazione della figura del direttore politico con quella dell'editore, con una sovrapposizione di funzioni, responsabilità e interessi che non sempre risulta d'aiuto alla qualità dell'informazione.

Un capitolo specifico della relazione è stato dedicato a Mario Ciancio, presidente della FIEG dal 1996 al 2001, poi vicepresidente – e attualmente nel consiglio di amministrazione – dell'ANSA, certamente l'editore più affermato del Mezzogiorno. Negli ultimi trent'anni Ciancio è stato capace di costruire un perimetro di interessi imprenditoriali che ben presto sono tracimati fuori dall'informazione per estendersi a molti altri settori: dall'edilizia pubblica e privata all'agricoltura, dal mercato pubblicitario ai servizi turistici.

Il 1° aprile 2015, la procura di Catania, ha chiesto il rinvio a giudizio di Mario Ciancio per concorso esterno in associazione a delinquere di stampo mafioso. Il processo si celebrerà nella primavera del 2018 e rappresenterà anche l'occasione per rileggere trent'anni di giornalismo catanese e siciliano, con uno sguardo assai più consapevole sulle ragioni dell'eccessiva "mitezza" con cui – in molte occasioni – è stato trattato il tema della mafia e delle sue innominabili protezioni. "'Ciancio – recita l'avviso di chiusura delle indagini – metteva a disposizione dell'organizzazione criminale la propria attività economica, finanziaria e imprenditoriale avente ad oggetto, tra l'altro, l'editoria, l'emittenza televisiva, la proprietà fondiaria e l'attività edilizia, centri commerciali, centri turistici, aeroporti, posteggi ed altre lottizzazioni'. Mario Ciancio avrebbe promosso 'affari di interesse dell'associazione mafiosa, anche mediando con soggetti politici e della pubblica amministrazione', avrebbe costituito 'società a cui faceva partecipare persone legate all'organizzazione criminale' e partecipato 'alla distribuzione di lavori controllati direttamente o indirettamente dall'organizzazione mafiosa'. E ancora, Ciancio avrebbe affidato 'lavori per la realizzazione di progetti o affari da lui promossi a imprese mafiose o a imprese a disposizione della medesima associazione mafiosa'. Nell'avviso di conclusione delle indagini la procura sottolinea infine che 'la contestazione si fonda sulla ricostruzione di una serie di vicende che iniziano negli

anni '70 e si protraggono nel tempo fino ad anni recenti' e 'riguardano partecipazione a iniziative imprenditoriali nelle quali risultano coinvolti forti interessi riconducibili all'organizzazione cosa nostra'"[523].

In conclusione la relazione - offrendo anche proposte di soluzione legislativa – sottolinea che il percorso di riforma dovrà concentrarsi sul tema dell'abuso di alcuni strumenti del diritto. Ma occorre un intervento altrettanto urgente, non delegabile al Parlamento, per costruire condizioni di maggiore sicurezza economica e dignità professionale per gli operatori dell'informazione. Soprattutto per chi opera nei territori più marginali, più esposti, più colpiti dalla violenza mafiosa o dall'arroganza dei poteri. Non aver ancora normato contrattualmente la figura dei *freelance*, che è di fatto l'ossatura dell'intero sistema informativo italiano, è una lacuna grave alla quale dovrà essere posto rimedio al più presto.

Resta un dato positivo, la determinazione con cui questa nuova generazione di giornalisti ha scelto di non piegare la schiena pur sapendo che quella scelta li espone ai morsi del pericolo e della precarietà. Sono giornalisti poco conosciuti, schivi, generosi, determinati. Molti di loro la Commissione li ha ascoltati. Raramente li incontreremo nei *talk show* televisivi e non troveremo i loro volti sulle copertine dei *magazine*, ma leggeremo e ascolteremo spesso i loro racconti sul sistema di potere mafioso, sui suoi insospettabili complici, sui suoi oscuri mallevadori. Degli undici giornalisti uccisi da mafie e terrorismo in Italia, questa silenziosa e tenace comunità di giovani cronisti è certamente l'eredità più autentica e preziosa.

A conclusione di queste riflessioni, è doveroso ricordare anche il sacrificio della giornalista maltese, Daphne Caruana Galizia, nota per le sue inchieste sui casi di corruzione e malaffare della politica locale e sui grandi traffici illeciti che intersecano la florida economia dell'isola, assassinata in un agguato mafioso, il 16 ottobre del 2017, alla vigilia della visita a Malta della Commissione.

Nel corso di tutti gli incontri istituzionali e in particolare con il vescovo de La Valletta, monsignor Scicluna la delegazione parlamentare italiana ha sottolineato la sconvolgente gravità di quell'omicidio, per le modalità con cui è stato realizzato, auspicando che le autorità maltesi possano fare piena luce sugli autori e i mandanti del delitto[524].

[523] Cfr. *Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie* (Doc. XXIII, n. 6).
[524] Si veda in proposito la scheda sulla missione a Malta in allegato alla presente relazione.

4.11.2 Mafie e religione

Premessa

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 in questa 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 organizzazioni mafiose.

Dalla neutralità a una nuova consapevolezza

La storia ormai centenaria delle mafie meridionali non è la storia di semplici organizzazioni criminali ma dei rapporti che l'insieme della società ha stabilito con questi fenomeni criminali e viceversa. La Chiesa fa parte a pieno titolo di questi rapporti che sono stati ampiamente scandagliati da studiosi e teologi, interpellati dal paradosso di una religione non violenta usata dall'ideologia violenta e totalizzante dei mafiosi.

Cosa nostra, 'ndrangheta, camorra e sacra corona unita, si sono appropriate dei riti e dei simboli della fede cristiana per creare un proprio universo di significati e di valori, riconoscibile e rassicurante.

Falcone sosteneva che entrare a far parte della mafia equivale a convertirsi a una religione e non c'è dubbio che per alcuni aspetti la Chiesa ha ispirato le regole, le gerarchie e il lessico sui quali si sono plasmate le organizzazioni criminali. E in ampi territori del Sud d'Italia il legame con la religione è stato uno dei fattori decisivi nella costruzione del consenso e nella capacità delle mafie di presentarsi anche surrogato dei poteri pubblici e dello Stato.

Battesimi, cresime, matrimoni e funerali erano considerati una prova della religiosità dei mafiosi, insieme alle offerte di denaro in favore di confraternite, pellegrinaggi, feste patronali. Non si comprendeva o peggio si accettava la strumentalità con la quale queste occasioni pubbliche erano utilizzate per stringere alleanze e ostentare il controllo sul territorio.

Se per un mafioso la devozione era un elemento essenziale nell'autorappresentazione di sé – Michele Greco si faceva chiamare Papa e nel covo di Provenzano sono stati trovati decine di santini, libri di preghiere, una bibbia e alle pareti solamente quadri raffiguranti scene sacre – per le chiese meridionali le mafie sono state a lungo vissute e tollerate come strutture d'ordine, alleate naturali nella comune estraneità-ostilità allo Stato unitario e poi, nel secondo dopoguerra, nella contrapposizione ideologica al comunismo e nella difesa di una comune civiltà cristiana.

I cedimenti, le omissioni e i silenzi di una parte del clero locale hanno avuto un ruolo legittimante dei poteri mafiosi che a lungo hanno fatto leva su questa neutralità per consolidare il loro dominio.

Come per la società italiana anche per la Chiesa Cattolica l'urgenza di eventi drammatici e sanguinosi costringe a guardare in faccia il male e a uscire dal silenzio.

La violenza sanguinaria degli anni Ottanta, le guerre di mafia a Palermo e quelle di camorra nel Napoletano, gli omicidi di Piersanti Mattarella, Pio la Torre, Carlo Alberto dalla Chiesa innescano le prime condanne pubbliche. Ai funerali del generale dalla Chiesa e di sua moglie Emanuela Setti Carraro, del 3 settembre 1982, il cardinale Salvatore Pappalardo denuncia l'indifferenza delle istituzioni e proietta la questione mafiosa oltre i confini della regione, con una celebre citazione di Tito Livio: "Mentre a Roma si pensa sul da fare, la città di Sagunto viene espugnata dai nemici! E questa volta non è Sagunto ma Palermo. Povera Palermo!". Pochi giorni dopo, in un documento della conferenza episcopale siciliana di solidarietà alle posizioni del cardinale di Palermo, compare per la prima volta la parola mafia "A seguito del doloroso acuirsi dell'attività criminosa che segna di sangue e di lutti la nostra regione, i vescovi, in forza della loro responsabilità di pastori, riaffermano la loro decisa condanna (…) sottolineando la gravità particolare di ricorrenti episodi di violenza che spesso hanno come matrice la mafia e la nefasta mentalità che la muove e la facilita".

In Campania, nello stesso anno il nuovo vescovo di Acerra, Antonio Riboldi promuove una marcia anticamorra di migliaia di giovani a Ottaviano, nel centro del potere di Raffaele Cutolo.

In Calabria, già nel 1975 un documento della conferenza episcopale definisce "la mafia, disonorante piaga della società". Più tardi, il 2 settembre 1984, don Italo Calabrò, il don Milani del Sud, chiama la sua comunità a reagire al rapimento, a Lazzaro di Reggio Calabria, del piccolo Vincenzo Diano: "siamo qui per stabilire un costume di non violenta, ma ferma opposizione alla mafia in tutte le sue manifestazioni" e parla dei mafiosi come "gente che in mezzo a noi esprime il potere di Satana, il regno del male".

Prese di posizione di chiese e sacerdoti meridionali che testimoniano una crescente consapevolezza del fenomeno mafioso che negli anni Novanta si arricchisce di nuovi decisivi passaggi.

Il documento della CEI "Educare alla legalità" del 10 aprile 1991, rappresenta una lucida denuncia della crisi democratica e del peso crescente delle dinamiche criminali nel mancato sviluppo della società. I vescovi italiani descrivono un quadro severo della criminalità organizzata "che spadroneggia in varie zone del paese fino a proporsi come uno Stato alternativo a quello di diritto" stigmatizzano "l'omertà, le collusioni e il disimpegno" e la ricerca "delle convenienze" l'esplosione della corruzione. Il documento traccia un cammino di recupero della legalità che deve tenere insieme «le responsabilità pubbliche e i comportamenti individuali»; richiama "la comunità cristiana a un impegno serio, non formale, al principio di legalità attraverso la crescita dell'etica della socialità e solidarietà" con una particolare attenzione alla coerenza nei comportamenti, pubblici e privati, e tra i mezzi e i fini e invita "i credenti a essere cittadini esemplari".

Ad Agrigento, il 9 maggio del '93, si consuma la cesura più radicale tra Chiesa e mafie. A un anno dalle stragi di Capaci e via d'Amelio e dopo un commovente incontro privato con i genitori del giudice Rosario Livatino, Giovanni Paolo II abbandona il testo scritto dell'omelia per rivolgersi agli direttamente ai mafiosi con un grido di dolore pubblico che suona come un anatema: "Dio ha detto una volta, non uccidere. Nessun uomo, nessuna associazione umana, nessuna mafia può cambiare e calpestare questo diritto santissimo di Dio. Nel nome di Cristo, crocifisso e risorto, di Cristo che è vita, verità e vita, mi rivolgo ai responsabili: convertitevi, un giorno arriverà il giudizio di Dio".

La reazione feroce di cosa nostra non si fa attendere. Prima, nella notte tra il 27 e il 28 luglio, gli attentati alle chiese romane di San Giorgio al Velabro e di San Giovanni in Laterano. Poi, il 15 settembre, nel giorno del suo compleanno, viene assassinato don Pino Puglisi, il prete che a Brancaccio liberava i ragazzi dal controllo dei mafiosi. Gaspare Spatuzza, il *killer* armato dai fratelli Graviano, è anche l'uomo che aveva imbottito di tritolo le auto esplose a Roma, uno degli autori delle stragi di Via Palestro a Milano e di Via dei Georgofili a Firenze.

Francesco Marino Mannoia, un collaboratore di giustizia, in quei mesi aveva spiegato ai magistrati: "Nel passato la Chiesa era considerata sacra ed intoccabile. Ora invece cosa nostra sta attaccando anche la Chiesa perché si sta esprimendo contro la mafia. Gli uomini d'onore mandano messaggi chiari ai sacerdoti: non interferite".

Il 19 marzo 1994, nel giorno del suo onomastico, veniva ucciso dalla camorra don Peppino Diana, parroco di Casal di Principe che in una lettera scritta nel Natale del '91 insieme a altri sacerdoti "Per amore del mio popolo non tacerò" aveva denunciato il sistema criminale e i traffici

della camorra, richiamato la politica alla sua responsabilità ma chiedeva anche alla Chiesa di essere protetica "ai nostri pastori e confratelli chiediamo di parlare chiaro nelle omelie ed in tutte quelle occasioni in cui si richiede una testimonianza coraggiosa". Don Diana si era sentito meno solo dopo l'omelia agrigentina di Giovanni Paolo II e aveva moltiplicato il suo impegno anticamorra e ha pagato con la vita la sua coerenza cristiana.

Un anno dopo, il 25 marzo del 1995 nasce Libera, fortemente voluta da don Luigi Ciotti che riunisce in un cartello esplicitamente connotato dalla lotta alle mafie le associazioni antiracket e gruppi di volontariato civile e sindacati.

In poco tempo Libera è diventa l'anima dell'antimafia civile e culturale del nostro paese che mobilita soprattutto i giovani e raccoglie sotto un'unica bandiera le voci e le esperienze di impegno sociale di tante parrocchie e centri di formazione del Sud.

Memoria delle vittime innocenti, educazione alla legalità nelle scuole, riuso sociale dei beni sottratti alle mafie, sono il terreno privilegiato sul quale si sviluppa un inedito percorso di partecipazione e condivisione che nei fatti rappresenta un'esplicita scelta di campo nella lotta contro l'illegalità e i poteri mafiosi.

Le sfide di oggi

La rottura con le neutralità e le connivenze del passato è dunque il frutto di lungo cammino che ha visto tante piccole e grandi realtà della Chiesa italiana presenti con un'opera coraggiosa e tenace di 'liberazione' delle coscienze e dei territori.

Oggi l'atteggiamento della Chiesa nei confronti delle mafie – che nel frattempo non solo si sono insediate in tutto il Paese ma in qualche modo si sono anche "secolarizzate" le nuove generazioni si mostrano meno sensibili e un latitante come Matteo Messina Denaro ha confessato il proprio ateismo) – appare ancora oscillante.

Da un lato si sviluppa l'azione di contrasto declinato in una pluralità d'interventi che vanno dalle cooperative di lavoro per i giovani create da Libera all'informazione nelle scuole, dalla promozione di nuovi modelli di santità – con i processi di beatificazione di don Pino Puglisi e quelli ancora in corso per Rosario Livatino e don Peppe Diana – ai corsi nei seminari calabresi sulla 'ndrangheta, a regole più stringenti per le feste religiose introdotte da alcuni vescovi per ostacolare strumentalizzazioni e protagonismo dei clan.

Dall'altro persistono zone d'ombra e preoccupanti forme di sottovalutazione, soprattutto nelle regioni del centro e del nord d'Italia, dove la convinzione generalizzata che le mafie siano

solamente un problema del Mezzogiorno ha favorito la rimozione collettiva della realtà e impedito di cogliere per tempo i segnali di infiltrazione e condizionamento criminale.

La sottovalutazione nei nuovi insediamenti mafiosi

Il caso del funerale di Vittorio Casamonica, il 20 agosto del 2015 nella chiesa Don Bosco nel quartiere Tuscolano di Roma, ha avuto grande rilievo mediatico per la spettacolare messa in scena del feretro trasportato per alcuni chilometri dal cocchio funebre, sulle note del film *Il Padrino*, mentre un elicottero sorvolava a bassa quota per un lancio di petali rosa. Sulla facciata della chiesa una gigantografia del boss defunto, vestito di bianco con la scritta "hai conquistato Roma ora conquisterai il Paradiso", testimoniava la forza di un clan mafioso, di elevatissimo spessore criminale, tra più potenti e temuti a Roma e nel Lazio.

Quel funerale non ha solo rappresentato una sfida allo Stato e alla magistratura che aveva scoperchiato mafia capitale. È stato anche una testimonianza della fatica di tradurre sul piano della pastorale quotidiana la scomunica pronunciata da Papa Francesco. Il parroco del Don Bosco non ha infatti mostrato imbarazzo: "Il perdono c'è per tutti. La Chiesa non discrimina, io do l'assoluzione a tutti" sostenendo che quanto accaduto fuori della chiesa non era di sua competenza.

Un esempio, altrettanto indicativo della difficoltà della comunità ecclesiale di assumere atteggiamenti rigorosi e univoci nei confronti di soggetti affiliati alle cosche mafiose, è quello della cresima di Salvatore Riina, figlio del capo di cosa nostra, ricevuta a Padova nel dicembre del 2016 che gli ha permesso di fare il padrino al battesimo della nipote, il 29 dicembre del 2017 a Corleone. Salvatore Riina, condannato per associazione mafiosa, aveva pubblicizzato nella puntata del 6 aprile a *Porta a Porta* il libro autobiografico, *Riina family life*, nel quale non c'è traccia della storia criminale del padre e aveva sfruttato la prestigiosa vetrina della Rai per mandare messaggi inquietanti contro i collaboratori di giustizia. Ma il parroco di Corleone non ha mosso obiezioni e solo quando la notizia del battesimo è trapelata sui quotidiani nazionali, si è giustificato sostenendo che il figlio di Riina aveva un certificato di idoneità firmato da un parroco della diocesi di Padova, e il permesso del giudice per andare in Sicilia.

Un rimpallo di responsabilità duramente stigmatizzato da monsignor Pennisi vescovo di Monreale: "consentire al figlio di Riina di fare il padrino di battesimo è stata una scelta censurabile e quanto meno inopportuna. Il padrino deve essere il garante della fede, deve dare testimonianza con le sue azioni. E non mi risulta che il giovane abbia mai espresso parole di ravvedimento per la sua condotta". La curia di Monreale ha emanato due decreti che vietano ai condannati per mafia in via definitiva di far parte di confraternite e né essere i padrini di battesimi e di cresime.

Il Mezzogiorno è più avanti?

Il 21 giugno del 2014, Papa Francesco a Cassano allo Jonio, nell'omelia per la celebrazione del Corpus Domini, di fronte a migliaia di fedeli pronuncia la scomunica per i mafiosi. "Quando all'adorazione del Signore si sostituisce l'adorazione del denaro, si apre la strada al peccato, all'interesse personale e alla sopraffazione; quando non si adora Dio, il Signore, si diventa adoratori del male, come lo sono coloro i quali vivono di malaffare e di violenza. La vostra terra, tanto bella, conosce i segni e le conseguenze di questo peccato. La 'ndrangheta è questo: adorazione del male e disprezzo del bene comune. Questo male va combattuto, va allontanato! Bisogna dirgli di no! La Chiesa che so tanto impegnata nell'educare le coscienze, deve sempre di più spendersi perché il bene possa prevalere. Ce lo chiedono i nostri ragazzi, ce lo domandano i nostri giovani bisognosi di speranza. Per poter rispondere a queste esigenze, la fede ci può aiutare. Coloro che nella loro vita seguono questa strada di male, come sono i mafiosi, non sono in comunione con Dio: sono scomunicati!".

Parole che segnano una netta cesura con le omissioni del passato e hanno contribuito a rafforzare, nella comunità dei credenti, la consapevolezza che la fede non può essere silente, indifferente o inerme di fronte all'illegalità e alla violenza.

L'incontro con la conferenza episcopale calabra

La scomunica di Papa Francesco ha prodotto nuove importanti prese di posizione nella Chiesa calabrese: negli istituti teologici e di scienze religiose è stato avviato un corso di studio sulla 'ndrangheta, per integrare la formazione dei seminaristi con la conoscenza del fenomeno criminale, mentre in occasione del Natale 2014 è stata diffusa una nota pastorale "Testimoniare la verità del Vangelo" nella quale si precisa che la 'ndrangheta è "una struttura di peccato, che stritola il debole e l'indifeso, calpesta la dignità della persona, intossica il corpo sociale". Pertanto, "il mafioso, se non dimostra autentico pentimento né volontà di uscire da una situazione di peccato, non può essere assolto sacramentalmente nel rito della confessione e riconciliazione, né può accedere alla comunione eucaristica e tantomeno può rivestire uffici e compiti all'interno della comunità ecclesiale"[525].

Il 22 giugno 2015 a Lamezia Terme si è svolto l'incontro tra la Commissione parlamentare antimafia e la Conferenza episcopale calabrese (CEC)[526]. Un'occasione di dialogo molto franco nel quale sono emerse, nella doverosa distinzione e autonomia dei ruoli, importanti convergenze. Monsignor Salvatore Nunnari, all'epoca presidente della CEC, ha ricordato che la 'ndrangheta,

[525] Testimoniare la verità del Vangelo, Nota pastorale sulla 'ndrangheta, CEC dicembre 2014 (Doc. 573).
[526] Missione a Lamezia Terme del 22 giugno 2015, incontro con i vescovi della Conferenza Episcopale Calabra (Doc. 1746).

“attraverso un uso distorto e strumentale di riti religiosi e di formule che scimmiottano il sacro, si pone come una vera e propria forma di religiosità capovolta, di sacralità atea, di negazione dell’unico vero Dio, qualche volta anche fino al ridicolo”. Ne ha sottolineato la capacità di esercitare “un profondo condizionamento della vita sociale, politica e imprenditoriale nella nostra terra” e per questo rappresenta “un pericolo per il presente e il futuro della Calabria”. 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”. Al tempo stesso, ha chiesto un impegno più forte dea parte delle istituzioni: “È finito il tempo dell’assistenzialismo e del clientelismo Lo Stato deve essere presente per garantire i diritti”.

Questa preoccupazione è stata ribadita anche dagli altri vescovi presenti, che hanno denunciato le omissioni della politica, i ritardi con cui sono affrontati i problemi strutturali della Calabria, l’assenza di una attenzione vera e costante al Sud d’Italia. “La missione dell’antimafia deve essere quella di far credere con certezza che si possono cambiare le cose. La cura della mafia è il lavoro per i giovani”, ha detto il vescovo di Lamezia Terme mons. Luigi Cantafora. L’esigenza di “creare un circuito virtuoso e una pedagogia del positivo che possa generare il cambiamento culturale della mentalità mafiosa” è stata espressa da monsignor Francesco Savino, vescovo di Cassano alla Jonio che ha invitato la politica, le istituzioni, il terzo settore e la Chiesa “a costruire insieme”. Sulla stessa linea monsignor Vincenzo Bertolone, arcivescovo di Catanzaro, che ha richiamato alle responsabilità comuni: “Tutti noi ci dobbiamo dare una mossa, altrimenti saremo surclassati dalla corruzione. Abbiamo una chiarezza nitida sull’incompatibilità assoluta tra ogni forma di organizzazione malavitosa, che si chiami mafia o ‘ndrangheta, e il Vangelo”.

Ma non sono mancate voci preoccupate come quelle di monsignor Renzo, vescovo di Mileto-Nicotera e Tropea e di monsignor Milito, vescovo di Oppido Mamertina-Palmi, due diocesi finite sui giornali per i casi degli inchini di statue di santi davanti alle abitazioni di noti ‘ndranghetisti, durante le processioni dell’Affruntata a Sant’Onofrio e della Madonna delle Grazie a Oppido Mamertina. I due vescovi hanno espresso amarezza per il clamore mediatico riservato a quelle processioni mentre sarebbero state ignorate le rigorose misure adottate per evitare nuove strumentalizzazioni. Nè toni polemici come quelli di monsignor Morosini, vescovo di Reggio Calabria: “non potete chiedere alla Chiesa quello che neanche le forze dell’ordine e la magistratura fanno. Non è sufficiente il *fumus* per dire a un prete o a un vescovo: ‘non devi ammetterlo ai sacramenti’.

Pur nella diversità di accenti l'incontro tra la Commissione antimafia e i vescovi della Calabria ha delineato il perimetro di una maggiore collaborazione e di un dialogo costante nell'impegno comune contro la criminalità organizzata.

Soprattutto nel Mezzogiorno, la presenza dello Stato non può essere identificata solamente l'azione di contrasto militare e la repressione. Alle provocazioni mafiose viste a Locri, dove alla vigilia della marcia in ricordo delle vittime innocenti di mafia sul muro del vescovado è comparsa la scritta "meno sbirri più lavoro", occorre rispondere con la vigilanza delle forze dell'ordine e della magistratura e con politiche che incentivano la buona occupazione, assicurano i servizi essenziali, promuovono uno sviluppo di qualità, garantiscono i diritti di cittadinanza.

D'altra parte c'è bisogno di una Chiesa che non permetta forme distorte o deviate della religiosità popolare ma che usi il linguaggio della verità per smascherare quanti continuano a giustificare la presenza delle mafie con l'assenza dello Stato, avallando così la convinzione distorta che le mafie siano una conseguenza e non la causa dell'arretratezza del Mezzogiorno.

La visita al santuario della Madonna di Polsi

La Commissione aveva in realtà già avviato gli approfondimenti sui rapporti tra Chiesa e 'ndrangheta con una visita, il 29 aprile del 2014, al santuario della Madonna di Polsi. Per la prima volta, una delegazione della Commissione parlamentare antimafia, guidata dalla presidente Bindi varcava le porte del santuario nel cuore dell'Aspromonte. Un luogo simbolo della pietà popolare calabra, molto frequentato da maggio fino alla fine di settembre, e non a caso scelto dai vertici della 'ndrangheta per organizzare, in occasione dei festeggiamenti della Madonna della montagna il 2 e 3 settembre, gli incontri più importanti, nei quali ratificare le cariche e prendere le decisioni strategiche. Come ha osservato il procuratore Nicola Gratteri, c'era una perfetta sinergia tra i locali di 'ndrangheta di San Luca, di Platì e i preti che gestivano il santuario di Polsi. Quando è stato ucciso il prete don Giovinazzo "aveva in tasca" 800 mila lire e un conto in banca di due miliardi. E il sostituto Giovanni Musarò ha riferito che la riunione di Polsi, convocata una volta all'anno e a cui partecipano rappresentanti della 'ndrangheta di tutte le locali del mondo, rimane una riunione importante anche se con la creazione della "provincia" ha sicuramente perso potere[527].

La vicenda di don Giuseppe Giovinazzo, coadiutore del rettore del Santuario, assassinato in un agguato mafioso nel giugno del 1989 sul quale non sono stati ancora identificati mandanti ed esecutori ma che potrebbe essere legato al tentativo di mediazione nel sequestro di Cesare Casella, riassume bene le relazioni ambigue di un clero che fino a tempi recenti ha accettato la convivenza

[527] Missione a Reggio Calabria del 28 aprile 2014, audizione dei magistrati della direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, resoconto stenografico.

con le cosche come dato di fatto, arrivando persino a mostrare insofferenza per l'azione di contrasto delle forze dell'ordine.

Nel corso della visita, la presidente della Commissione aveva ricordato che la 'ndrangheta "riesce a penetrare in ogni aspetto della vita sociale, culturale e civile di questa terra e uno dei segnali di questa pervasività è anche il fatto che riesce a intaccare un simbolo così sacro, come questo santuario. Siamo qui anche per testimoniare l'impegno delle istituzioni e dello Stato a liberare ogni luogo di questa terra, compreso un luogo della fede così significativo, dalla presenza asfissiante della 'ndrangheta. La 'ndrangheta non può permettersi di usare le cose più sacre come la fede, la famiglia, l'amicizia. E al tempo stesso, e lo dico da credente, è giusto dire che non vogliamo farci usare. Siamo venuti qui con l'umiltà di chi vuole capire ma anche con la fermezza di chi vuole riaffermare la presenza delle istituzioni".

La visita ha voluto riaffermare la collaborazione, sancita dalla Costituzione, tra Stato e Chiesa nella promozione della libertà e dignità della persona, costantemente negate dalle organizzazioni mafiose.

All'epoca rettore del santuario era il parroco di San Luca don Pino Strangio, nipote di Giuseppe Strangio capostipite della potente famiglia 'ndranghetista di San Luca coinvolta nella strage di Duisburg, successivamente indagato dalla procura di Reggio Calabria per concorso esterno in associazione mafiosa e violazione della legge Spadolini-Anselmi, nell'ambito del procedimento "Gotha", è stato poi rinviato a giudizio. Secondo i magistrati della DDA reggina avrebbe svolto un ruolo di mediatore nelle relazioni tra esponenti istituzionali ed esponenti della 'ndrangheta, funzionali allo scambio tra informazioni e agevolazioni.

Don Strangio è stato quindi sostituito nel gennaio del 2017, al suo posto il vescovo di Locri-Gerace, monsignor Francesco Oliva, ha nominato il parroco di Ardore, don Tonino Saraco, più volte minacciato per il suo impegno al quale ha ricordato che il "Vangelo rifiuta il compromesso col potere del denaro e delle armi, della violenza e dell'arroganza mafiosa".

Non sempre è stata però riscontrata questa chiarezza. Nel corso della missione a Locri nell'aprile del 2016, la presidente della Commissione aveva espresso il proprio rammarico per il sostegno offerto dal vescovo di Locri-Gerace a una manifestazione organizzata a Platì nei locali della parrocchia per protestare contro le parole del Ministro dell'Interno, Marco Minniti, che in una riunione a Palazzo Chigi aveva paragonato il radicamento jihadista nel quartiere Molenbeek di Bruxelles, al radicamento della 'ndrangheta nella cittadina della Locride. L'incontro era stato promosso, in vista delle imminenti elezioni comunali, dai candidati di una lista elettorale e vi avevano partecipato anche noti esponenti delle cosche del paese. In quella occasione, la chiesa locale non aveva tempestivamente compreso la strumentalità dell'iniziativa, finendo per

assecondare chi voleva negare l'evidenza del potere esercitato dalla 'ndrangheta su quel territorio. All'intervento della presidente Bindi è seguito un incontro chiarificatore con il vescovo monsignor Francesco Oliva, il quale oggi è un punto di riferimento nella lotta contro l'illegalità e la violenza mafiose nella Locride.

È stato estremamente rigoroso e vigilante quando ha rifiutato una generosa donazione destinata alla ricostruzione del tetto della chiesa di San Nicola, Matrice di Bovalino, dopo che era accertata la dubbia provenienza del denaro: "È giusto che la Chiesa mostri distacco da tutto ciò che può influenzare o condizionare negativamente. Il nostro è un territorio tutto particolare, un territorio difficile, dove sappiamo che la malavita è molto organizzata"[528]. Nel giugno del 2017 ha sospeso le cresime a san Luca, dopo che alcuni cittadini avevano baciato la mano, in segno di ossequio, del latitante Giuseppe Giorgi appena catturato nel rifugio costruito nella sua abitazione in paese. Inchinarsi al potere umano, e ancor più al potere mafioso, rende schiavi e uccide la speranza, aveva scritto ai fedeli annunciando la sua decisione, "a voi tutti chiedo un sussulto di umanità ed una conversione sincera alla vera fede". In un incontro con il Ministro Minniti al Santuario di Polsi è stato molto esplicito: "Qui la 'ndrangheta è sempre andata a braccetto con pezzi di Chiesa e la società civile non è stata attenta. Il nostro lavoro deve essere quello di evangelizzare ma anche di sensibilizzare la società civile. La 'ndrangheta ha seminato un *humus* malefico che rende sempre più difficile l'idea di futuro di molte generazioni. Cosa fare? Occorre purificare la religiosità popolare e separarla dalla mentalità mafiosa. La Chiesa calabrese su questo impegno è compatta e ha maggiore attenzione da parte di tutti"[529]. Nella primavera dello stesso anno aveva ospitato a Locri, la Giornata nazionale dell'impegno e della memoria delle vittime innocenti delle mafie, celebrata in quella occasione alla presenza del Capo dello Stato, Sergio Mattarella.

L'Udienza speciale in Vaticano

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 mandati e agli esecutori del brutale agguato.

[528] Intervista a Radio Vaticana, 10 novembre 2016.
[529] Avvenire, Chiesa e Stato insieme. Polsi, Santuario liberato, 4 luglio 2017.

L'incontro ha rappresentato l'approdo più significativo del confronto sui temi della legalità tra Parlamento e Chiesa Cattolica sviluppato nel corso della legislatura[530].

Come ricordato dalla presidente Bindi nel saluto iniziale, il magistero di Papa Francesco e la scomunica ai mafiosi, interpellano "credenti e non credenti, sulla capacità di operare davvero per la giustizia. Perché quando la Repubblica, tutti noi, la politica per prima, non promuove diritti fondamentali come il lavoro, la salute, l'educazione si aprono varchi alle mafie" e l''impegno per la legalità non può essere misurato sulle convenienze e le opportunità del momento, perché "La misura della legalità è il bene comune che siamo chiamati a realizzare come cristiani e come cittadini, nella consapevolezza della radicale distanza che separa le mafie non solo dal Vangelo ma anche dalla nostra Costituzione".

Nel suo intervento il Pontefice ha invitato a riconoscere i segni di una "crisi morale che oggi attraversa persone e istituzioni" tra i quali c'è anche "una politica deviata, piegata a interessi di parte e ad accordi non limpidi". Al contrario una "politica autentica" opera invece "per assicurare un futuro di speranza e promuovere la dignità di ognuno" e sente come "sua priorità" la lotta alle mafie che "rubano il bene comune, togliendo speranza e dignità alle persone". È dunque decisivo opporsi alla corruzione che "nel disprezzo dell'interesse generale, rappresenta il terreno fertile nel quale le mafie attecchiscono e si sviluppano".

Il Pontefice 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 ricordato "l'enorme problema di una finanza ormai sovrana sulle regole democratiche, grazie alla quale le realtà criminali investono e moltiplicano i già ingenti profitti ricavati dai loro traffici: droga, armi, tratta delle persone, smaltimento di rifiuti tossici, condizionamenti degli appalti per le grandi opere, gioco d'azzardo, racket". Ha quindi sottolineato l'importanza di lavorare "costruzione di una nuova coscienza civile, la sola che può portare a una vera liberazione dalle mafie".

[530] Celebrazione alla Camera dei deputati del ventennale dell'assassinio di don Giuseppe Diana; visita al santuario della Madonna di Polsi; convegno di studi su Rosario Livatino alla Camera dei deputati; incontro con la CEC a Lamezia Terme; convegno AC Istituto Bachelet "Legalità come servizio alla verità e alla carità"; incontro con la comunità di padre Alex Zanotelli nel quartiere Sanità di Napoli il 15 settembre 2015; audizione di don Luigi Ciotti a Roma il 13 gennaio 2016; audizione di don Pino De Masi e don Giovanni La Diana a Reggio Calabria, il 10 dicembre 2013.

Decisivo diventa allora "educare ed educarsi" alla consapevolezza dei contesti in cui si vive alla percezione dei fenomeni di corruzione "lavorando per un modo nuovo di essere cittadini, che comprenda la cura e la responsabilità per gli altri e per il bene comune". Il Papa 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 di testimoni di giustizia.

Con il suo discorso Papa Francesco ha tracciato una vera e propria pastorale della giustizia e della liberazione dalle mafie e ha già messo al lavoro un gruppo di esperti incaricato di redigere un decreto ufficiale sulla scomunica ai corrotti e ai mafiosi. I vertici della Chiesa confermano che non torna indietro e che occorre moltiplicare l'impegno per uno sviluppo umano integrale. Spetterà alle chiese locali tradurre in atti conseguenti le indicazioni del Pontefice e c'è da augurarsi che non resti isolato, il comportamento tenuto dal vescovo di Monreale che all'annuncio della morte di Totò Riina, ha anticipato la prefettura con un secco no ai funerali per il boss di cosa nostra: "i mafiosi sono scomunicati e il canone 1184 del codice di diritto canonico, per evitare il pubblico scandalo dei fedeli, stabilisce che i peccatori manifesti e non pentiti devono essere privati delle esequie"[531]

[531] Intervista al *Corriere della Sera,* 17 novembre 2017.

4.11.3 Università e lotta alle mafie.

L'obiettivo maturato in sede di Commissione antimafia nella XVII legislatura di arricchire lo strumentario antimafia attraverso nuove e più efficaci forme di collaborazione con le istituzioni e le parti sociali ha condotto anche alla prospettazione di un nuovo modello di collaborazione con il mondo universitario.

Sino a oggi il rapporto tra mondo universitario e Commissione antimafia si è sviluppato attraverso due principali macro-modalità di collaborazione. La prima è di natura "non strutturata" o 'spontanea', connessa a specifiche esigenze di approfondimento. In tale ambito vanno annoverate le audizioni di singoli ricercatori universitari aventi a oggetto specifiche tematiche, nella sede della plenaria o nei Comitati. Possono altresì essere annoverati i convegni e i seminari organizzati dalle università, anche in collaborazione con la Commissione, ai quali partecipano i componenti della Commissione antimafia.

L'ulteriore modalità di collaborazione ha invece carattere solo "parzialmente strutturato" in quanto pur organizzata attraverso consolidate forme di collaborazione non è ricompresa in una cornice istituzionale più ampia, in cui siano previste modalità di collaborazione tra il mondo accademico e l'antimafia politica e istituzionale atte a condividere gli obiettivi, programmare ed eseguire le azioni.

Due sono le principali tipologie di formalizzazione del contributo ai lavori della Commissione. La prima concerne i rapporti di collaborazione, ai sensi dell'articolo 7 della legge istitutiva, con singoli soggetti anche in relazione a specifiche conoscenze e competenze scientifiche. Altre modalità di collaborazione sono i progetti di ricerca o i protocolli d'intesa stipulati con singole strutture accademiche.

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, partendo dalla considerazione di carattere generaleper cui alla sistematicità della presenza mafiosa nel nostro Paese debba contrapporsi una sistematicità della lotta alla mafia.

Al fine di dar concretezza a tale proposito, d'intesa con la Conferenza dei Rettori delle università italiane (CRUI) presieduta dal prof. Gaetano Manfredi, rettore dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, il 26 ottobre 2015 è stato organizzato un primo incontro presso l'Università della Calabria, curato dal Rettore, Prof. Gino Mirocle Crisci, tra la commissione e i rettori delle Università del Mezzogiorno; incontro replicato il 18 aprile 2016 presso l'Università degli studi di Milano, questa volta con l'invito allargato a tutti gli atenei italiani.

La scelta di interfacciarsi con la CRUI nasce dalla volontà di promuovere un confronto critico-propositivo all'interno di "un tavolo istituzionale" di più ampia rappresentatività. Infatti, pur nel pieno rispetto dell'autonomia di ricerca e di insegnamento, il ruolo istituzionale di indirizzo e di coordinamento delle autonomie universitarie esercitato dalla CRUI — associazione alla quale aderiscono università statali e non statali riconosciute, nonché gli istituti di istruzione universitaria statali e non statali —, è stato individuato come particolarmente idoneo per un confronto di idee al fine di valutare nuovi possibili modelli di collaborazione tra il mondo della ricerca accademica e quello istituzionale-politico sui temi del contrasto alle mafie e la promozione della cultura della legalità.

Gli incontri presso le università di Cosenza e di Milano hanno consentito che si sviluppasse un proficuo dialogo tra i rappresentanti delle istituzioni accademiche, i componenti della Commissione antimafia e alcuni ricercatori universitari esperti del tema. Numerose sono state le questioni approfondite e le criticità emerse. Il risultato concreto condiviso dalla Commissione e dalla CRUI si è espresso nel comune intento di dar vita alla prima esperienza di «Protocollo d'intesa» tra questi due organismi per la durata della XVII legislatura; si auspica che la prossima Commissione antimafia dia continuità a questo progetto strutturato di collaborazione.

Attraverso il «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 condiviso.

Le parti hanno stabilito i presupposti per condividere alcuni obiettivi strategici e sviluppare progetti lungo quattro linee di intervento che devono caratterizzare il contributo che le Università dovranno fornire nel contrasto alla cultura e ai poteri mafiosi. Il riferimento è alla «ricerca», «didattica», «formazione specialistica» e «divulgazione e promozione della cultura della legalità».

Le attività devono essere programmate congiuntamente dalla Commissione e dalla CRUI attraverso modalità organizzative in grado di supportare azioni concernenti le quattro linee di intervento richiamate e valorizzando, in particolare, l'interdisciplinarietà, le reti interuniversitarie di ricerca e le ricadute della ricerca in termini di *policy* e di supporto all'attività normativa.

La collaborazione tra la Commissione e la CRUI è stata prospettata attraverso un approccio operativo da intendersi secondo le seguenti azioni concrete rispettivamente ricollegabili alle quattro linee di intervento summenzionate.

Innanzitutto ci si è impegnati a scegliere le tematiche di maggiore interesse politico-istituzionale, legislativo e scientifico ai fini della programmazione e realizzazione di progetti di ricerca condivisi tra Commissione antimafia e mondo accademico.

Un ulteriore obiettivo che i due organismi hanno condiviso è la creazione di un'«anagrafe della ricerca» e un'anagrafe della «didattica», accessibili a tutti, in grado quindi di fornire una conoscenza competa e aggiornata delle attività di ricerca e insegnamento

Un'altra azione riguarda il confronto sulla formazione specialistica e la valorizzazione dei master, auspicabilmente in un'ottica di rete, al fine di superare la criticità della 'polverizzazione' degli interventi di alta formazione a vantaggio di modelli ispirati alla 'condivisione' in quanto elemento di valorizzazione.

In ultimo, è prevista un'azione di confronto continuo e di sviluppo di attività congiunte al fine di valorizzare iniziative aventi ad oggetto la promozione della cultura della legalità nella cittadinanza e nelle istituzioni.

A due anni dal primo incontro, un primo bilancio del percorso comune è stato effettuato in occasione dell'audizione del Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), prof. Gaetano Manfredi, per favorire un confronto su quanto fatto e sulle altre azioni da condividere e programmare[532].

Il primo risultato raggiunto concerne la formazione specialistica. Attraverso l'impegno condiviso della Commissione antimafia e del 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; nel collegio dei docenti vi sono

[532] Seduta del 7 novembre 2017, audizione del prof. Gaetano Manfredi: "Il protocollo d'intesa prevede la creazione di un'anagrafe della didattica, al fine di avere un quadro completo sugli insegnamenti in particolare nei corsi di laurea, nei master universitari, nelle scuole di specializzazione, nei corsi seminariali e nelle attività convegnistiche. Questo per avere un quadro complessivo dell'attività svolta in Italia e diffondere best practices da un'università all'altra (..). La finalità di questa attività è stata proprio quella di creare una vera e propria anagrafe della didattica sul tema delle mafie, che si fondi su una sistematizzazione degli ambiti di insegnamento, su una loro valorizzazione all'interno delle discipline alte della cultura e della dignità accademica e della promozione delle eccellenze nella formazione, con riferimento sia alla formazione di base che alla formazione specialistica. In alcune parti del Paese, in particolare al Meridione, l'università, nonostante la difficoltà degli atenei, rappresenta per i giovani una delle principali opportunità formative di crescita civile e professionale, quindi le strutture universitarie finiscono per diventare – a volte involontariamente – un presidio di legalità sul territorio e un possibile antidoto ai mali endemici che affliggono da troppo tempo il nostro Paese (…) per farne invece oggetto di un tema più alto e più vasto, portando all'attenzione della cultura, della scienza e dell'alta formazione nazionale tutte queste tematiche (…). Due secoli e mezzo dopo la Scienza della legislazione di Gaetano Filangieri, occorre forse pensare oggi a una rinnovata Scienza della legalità, con cui rifondare le basi dell'organizzazione sociale in chiave di doveri attivi di cooperazione all'interno di tutti i rapporti civili, etico-sociali, economici e politici, soprattutto al di qua del confine di ciò che è lecito o – peggio – penalmente rilevante".

rappresentanti delle università di Milano, di Palermo, di Napoli (Federico II), della Calabria, di Bologna, di Pisa e di Ferrara. Il dottorato è oggi 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. Tali progetti, che prevedono il coinvolgimento di giovani ricercatori, sono stati incentrati su tematiche e fenomeni caratterizzanti i territori in cui operano; e, ove il tema lo richieda, privilegiando l'approccio interdisciplinare. Pertanto, con l'Università Federico II, il progetto di ricerca è stato individuato su: "Area grigia e ordini e collegi professionali: criticità e prospettive di riforma. Per un nuovo ruolo delle università italiane"; con l'Università degli studi di Torino, il progetto di ricerca è stato individuato su: "L'evoluzione del metodo mafioso tra intimidazione, corruzione e collusione"; con l'Università degli studi di Torino, il progetto di ricerca è stato individuato su: "Le cause della persistenza del fenomeno delle infiltrazioni mafiose nei Comuni calabresi. Il caso delle amministrazioni sciolte ripetutamente"; con l'Università degli studi Suor Orsola Benincasa, il progetto di ricerca è stato individuato su: "Criminalità minorile, camorra e prevenzione. L'efficacia dello strumento della messa alla prova".

Con riferimento alla summenzionata «Anagrafe della didattica», in occasione dell'Audizione del Presidente della CRUI, sono stati presentati i risultati elaborati dall'Ufficio statistico della CRUI, raccolti in un report depositato agli atti della Commissione, con cui si ripercorrono gli ambiti di insegnamento, individuabili sia tra le discipline "alte" della cultura e della dignità accademica e della promozione delle eccellenze nella formazione, sia in quelle di base e specialistiche. Ne è stata fornita anche una lettura georeferenziata. Il documento rappresenta la prima fotografia degli insegnamenti in Italia sui temi di mafia e più in generale della legalità e dei fenomeni di corruzione *lato sensu*. Il documento è di libera consultazione, e se ne prevede il periodico aggiornamento.

4.12 IL FURTO DELLA NATIVITÀ DI CARAVAGGIO TRA MAFIA E TRAFFICO DI OPERE D'ARTE

Nel corso della legislatura, la Commissione si è imbattuta nel tema del ruolo della criminalità organizzata di tipo mafioso nel traffico illecito oggetti d'arte e dell'aggressione al patrimonio artistico della Nazione in occasione di numerose inchieste giudiziarie.

Tuttavia, la vicenda a cui la commissione, in ragione del suo valore simbolico, ha dedicato una particolare attenzione, e attività specifiche in collaborazione con il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale (TPC)nell'ambito degli speciali poteri attribuiti dall'articolo 82 Costituzione è stata quella del furto della Natività di Caravaggio, avvenuta a Palermo nel lontano 1969 e mai più ritrovata, da sempre attribuita alla responsabilità di esponenti di cosa nostra.

Il ruolo della Criminalità Organizzata di tipo mafioso nel traffico internazionale di opere d'arte e reperti archeologici

Il fenomeno dell'aggressione al patrimonio culturale nazionale e la commercializzazione dei beni che ne fanno parte continua a mantenere in Italia una dimensione sempre estesa, come dimostrano i dati dell'attività operativa del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale (TPC) nel quadriennio 2014-2017, con più di 90.000 beni antiquariali, archivistici e librari recuperati e oltre 130.000 reperti archeologici sequestrati, per un valore complessivo di circa 270 milioni di euro.

Le attività d'indagine più recenti dimostrano che la destinazione finale dei beni culturali sottratti è sempre più canalizzata, per le opere di notevole rilevanza storico-artistica, verso i mercati di altri Paesi, anche economicamente più forti, e che la presenza di cointeressenze economiche con esponenti di spicco di consorterie criminali anche di stampo mafioso è una effettiva realtà.

In particolare, con riferimento alle indagini sulla rapina al museo civico di Castelvecchio (VR), dove sono stati sottratti 17 capolavori, tra cui opere di Mantegna, Rubens, Tintoretto e Pisanello, le indagini, sviluppate anche attraverso complesse rogatorie internazionali con la Moldavia e l'Ucraina, in tempi serratissimi, consentivano di conseguire:

- l'emissione di 18 provvedimenti cautelari, tra i quali Mandati di Arresto Internazionale, tra Italia – Moldavia – Ucraina, nei confronti di altrettanti indagati (*di nazionalità italiana, ucraina e moldava*) ritenuti responsabili di associazione per delinquere con l'aggravante della transnazionalità, finalizzata alla rapina aggravata, sequestro di persona, ricettazione, esportazione illecita di beni d'arte di pregevole valore storico artistico e culturale;

- l'estradizione in Italia dalla Romania di un cittadino moldavo, in esecuzione di Mandato d'Arresto Europeo promosso dall'Autorità Giudiziaria italiana;
- il recupero in Ucraina, di tutti i 17 dipinti trafugati.

Gli elementi di prova acquisiti in ordine alla reità degli indagati hanno permesso all'Autorità Giudiziaria di Verona di comminare, in brevissimo tempo, ai responsabili della rapina, condanne per un totale di circa 31 anni di reclusione.

In relazione all'interesse delle consorterie, anche di tipo mafioso, al mondo dell'arte, si evidenzia il sequestro preventivo[533], eseguito, nel novembre del 2017, a Castelvetrano in provincia di Trapani, del patrimonio di diversi milioni di euro di un noto trafficante di reperti archeologici di origine siciliana. Il provvedimento è stato emesso anche sulla base delle evidenze probatorie raccolte nell'ambito dell'indagine "Teseo" che ha consentito, tra l'altro, il rimpatrio da Basilea (Svizzera) di 5361 straordinari reperti archeologici, provenienti da scavi clandestini effettuati in Puglia, Sicilia, Sardegna e Calabria, di epoca compresa tra l'VIII secolo a.C. e il III secolo d.C.

Le verifiche espletate in campo internazionale hanno evidenziato il meccanismo, all'epoca consolidato, che, dopo una prima fase di restauro dei reperti prevedeva anche la successiva creazione di false attestazioni sulla loro provenienza, resa possibile anche attraverso l'artificiosa attribuzione della proprietà a società collegate nella gestione degli affari.

Ad ulteriore conferma di quanto il fenomeno abbia assunto una dimensione ed un carattere sempre più transnazionale con un crescente interesse della criminalità organizzata, si menziona anche il ritrovamento, operato dalla Guardia di Finanza a settembre del 2016, in un covo della camorra, dei dipinti di Vincent Van Gogh, rubati 14 anni fa dal Van Gogh Museum di Amsterdam. In considerazione del contesto criminale e dell'indagine che aveva l'obiettivo di disarticolare un sodalizio dedito, principalmente, al traffico di stupefacenti, il possesso delle opere può essere interpretato quale forma di investimento, da parte del clan, dei proventi illeciti e di ostentazione del proprio potere.

Analoghe considerazioni possono essere espresse anche per il sequestro di 97 opere, principalmente di arte contemporanea, effettuato nell'ambito dell'indagine effettuata dal Reparto Operativo Speciale dei Carabinieri denominata "Mafia Capitale". Tra queste, 38, a seguito della expertise effettuata dal Comando TPC, sono risultate false.

[533] Tribunale di Trapani, sezione misure di prevenzione, misura del sequestro di beni nei confronti Giovanni Francesco Becchina, 3 luglio 2017, proc. n. 52/2017 RGMP (Doc. n. 1613). Richiesto della DDA di Palermo, il sequestro è stato eseguito dalla DIA, nel novembre del 2017, nei confronti del proposto, ritenuto vicino sia alla famiglia mafiosa di Campobello di Mazara che alla famiglia mafiosa di Castelvetrano, da tempo attiva anche nel settore del commercio illecito dei reperti archeologici provenienti da scavi clandestini nell'area di Selinunte, in forza di interessi facenti capo al noto latitante Matteo Messina Denaro, e prima ancora a suo padre Francesco.

Anche se più datato nel tempo, ma di pari rilevanza, è il sequestro effettuato a Milano nel 2007 nei confronti di un cittadino italiano, contiguo ai vertici della mafia italo-canadese, in cui vennero rinvenuti 340 dipinti di celebri artisti (Guttuso, De Chirico, Morandi, Campgili, Guidi, Boldini, Sironi) nonché sculture, bronzi e vasi. Ben 80 di tali opere, certificate come di rilevante interesse artistico, sono state poi destinate al circuito museale della città di Milano.

Parimenti, nel 2012 il tribunale di Reggio Calabria ha confiscato a un soggetto contiguo a cosche di ndrangheta 110 quadri di grande valore, tra i quali opere di De Chirico, Sironi, Guttuso, Ligabue e Dalì, esposti al pubblico per la prima volta in occasione della riapertura, dopo il restauro, del Museo della Magna Grecia di Reggio Calabria[534].

La contraffazione delle opere d'arte rappresenta un fenomeno che può attrarre la criminalità anche di tipo mafioso. A fronte di un impegno realizzativo spesso modesto in termini artistici ed economici, i potenziali ingenti proventi della vendita dell'opera falsa, le procedure di verifica talvolta difficoltose e con esiti contrastanti per accertarne la natura, nonché le limitate sanzioni, rendono l'azione delittuosa particolarmente remunerativa.

L'analisi statistica ha permesso di constatare la crescente rilevanza di tale fenomeno criminale: il numero di opere false sequestrate, nello scorso anno, è stato di 43.853 per un valore economico stimato in oltre 218 milioni di euro, a fronte dei 57 milioni di euro riferito all'anno 2016. Tra i beni sequestrati, 43.814 sono opere di arte contemporanea che permane l'ambito di maggiore interesse.

È inoltre importante considerare che l'attuale orizzonte operativo debba tener conto anche dello scenario internazionale relativo alle aree di crisi nelle quali è presente una continua attività di saccheggio di reperti archeologici che, transitando nei mercati esteri, contribuisce a finanziare indirettamente il terrorismo internazionale[535] e ad alimentare le possibilità, per le organizzazioni criminali, di attingere ad importanti "serbatoi" di opere da immettere negli scambi commerciali.

I gruppi criminali che operano su mercati internazionali presentano delle caratteristiche peculiari quali la flessibilità, l'alto livello di organizzazione nonché l'abilità di avvalersi di tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e di gestione dell'informazione, tendendo così, in questo scenario, a massimizzare le opportunità offerte

[534] La sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Reggio Calabria ha applicato a Gioacchino Campolo, monopolista nella distribuzione dei videopoker in ragione dei suoi rapporti con esponenti delle cosche De Stefano, Tegano, Libri, Audino, Zindato, condannato a 18 anni di reclusione per estorsione aggravata dal metodo mafioso e riciclaggio, la sorveglianza speciale di P.S. confiscando un patrimonio valutato in circa 330 milioni di euro. La confisca è cosa giudicata e i quadro sono stati esposti al pubblico per la prima volta il 3 agosto 2013 in occasione della riapertura, dopo il restauro, del Museo della Magna Grecia di Reggio Calabria. A Campolo, oltre a i quadri, è stato confiscato un immenso patrimonio immobiliare, compresi una grande villa sull'Aventino a Roma e un immobile in Faubourg Saint Honorè a Parigi.

[535] Cfr. quanto riportato nella Risoluzione Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite nr. 2199 del 12 febbraio 2015.

e a minimizzare la possibilità di essere identificati, arrestati e condannati e/o di subire il sequestro di proventi delle loro attività illecite.

Da qui discende l'interesse, sempre attuale, della criminalità organizzata a commettere illeciti nello specifico settore, che deriva dalla consapevolezza di correre ben pochi rischi a fronte di enormi possibilità di guadagno.

Ciò anche perché il principale strumento normativo alla base delle complesse investigazioni, quasi esclusivamente svolte dal citato Comando dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, è rappresentato dal codice dei Beni Culturali e del Paesaggio[536]. Il limitato vigore sanzionatorio della legislazione speciale la rende meno incisiva rispetto alle norme del codice penale che, paradossalmente, meglio si adattano allo sviluppo delle indagini sul patrimonio culturale.

Per un più efficace contrasto al traffico nazionale ed internazionale di beni culturali occorre quindi dotare la Magistratura e le Forze di Polizia, in particolare i reparti di polizia specializzati, di strumenti adeguati all'evoluzione della minaccia da contrastare e/o perfezionati nella loro fase attuativa, individuando più adeguate soluzioni.

Sulla materia, nel corso della XVII legislatura non si è purtroppo completato l'iter di esame da parte del parlamento di un disegno di legge (AS 2864), nonostante fosse stato approvato a parte della Camera dei deputati; è pertanto auspicabile che nella prossima legislatura il Parlamento ne riprenda rapidamente l'esame, a beneficio del lavoro dell'Autorità Giudiziaria e dei reparti di polizia specializzati, per contrastare un fenomeno che ormai è sempre più transnazionale.

In effetti, il tema della tutela del patrimonio culturale trova sempre maggiore significativa centralità anche in ambito internazionale: in questa direzione, a testimonianza dell'accresciuta sensibilità per le questioni legate alla protezione del patrimonio culturale, è opportuno segnalare le "Linee guida internazionali per la prevenzione del crimine e sanzioni penali in relazione al traffico di beni culturali e dei reati ad esso connesso" (*International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences*), adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione n. 69/196 del 18 dicembre 2014 su proposta dell'Italia.

In tale documento l'obiettivo primario è quello di promuovere l'adattamento delle legislazioni degli Stati Membri a principi e regole condivisi, nonché quello di rafforzare la cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria attraverso la promozione, in particolare, dell'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, a suo tempo firmata a Palermo.

[536] Decreto legislativo n.42 del 22 gennaio 2004.

A livello comunitario, la recentissima introduzione dell'Ordine di Indagine Europeo (OIE), la cui applicazione è in via di consolidamento, potrà costituire un ulteriore strumento per superare le difficoltà nelle attività di indagine. Esso infatti, creando un unico strumento globale di ampia portata, sostituirà l'attuale quadro giuridico frammentato e ridurrà i tempi burocratici, fissando termini rigorosi per l'acquisizione delle prove richieste.

L'attività della Commissione parlamentare antimafia sul furto della Natività del Caravaggio

In occasione dell'udienza speciale accordata dal Santo Padre ai componenti e collaboratori della Commissione antimafia, il 21 settembre 2017, la presidente Rosy Bindi ha recato in dono a Papa Francesco una piccola riproduzione della celebre *Natività* di Michelangelo Merisi da Caravaggio, conservata a Palermo e rubata nella notte tra il 17 e il 18 ottobre 1969.

Nel corso della propria attività, iniziata a fine del 2013, la Commissione ha infatti inteso 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, tra l'altro designata capitale italiana della cultura nel 2018.

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 terribile furto, assurto a simbolo dei drammatici danni, morali e materiali, che la mafia ha prodotto e produce al nostro Paese e alla Chiesa Cattolica, che è anch'essa parte lesa, perché la legittima proprietaria dell'opera è la Curia arcivescovile di Palermo.

L'opera rappresenta la Natività con i santi Francesco e Lorenzo, che sono i Santi a cui sono rispettivamente intitolati l'Oratorio in cui il quadro era conservato e la basilica a cui l'Oratorio medesimo è annesso.

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.

Alcuni importanti collaboratori di giustizia hanno riferito che fosse andata perduta, e anche questo ha contribuito a far perdere le speranze di ritrovarla.

Sono state poi formulate moltissime congetture, anche del tutto fantasiose, che non hanno mai trovato alcuna prova: vi è chi ha sostenuto che la grande pala (misura quasi 3 metri per 2) fosse stata gravemente lacerata già all'atto del furto, o rovinata dov'era nascosta, bruciata o distrutta dai

topi; qualcuno ha sostenuto che fosse invece gelosamente conservata in Sicilia dai mafiosi che l'avevano rubata, per esporla in occasione dei summit tra i massimi capi di cosa nostra; che fosse rientrata nella cosiddetta trattativa Stato-mafia; che fosse stata appannaggio di avidi collezionisti, con il sospetto che fossero importanti personalità, ora della politica, ora degli affari o dello spettacolo.

Nel tempo si sono affastellate molte ipotesi sulle vicende del quadro, che sono state anche oggetto di numerosi libri, documentari, rappresentazioni teatrali e cinematografiche.

La lunga assenza ha inoltre impedito anche agli storici dell'arte di svolgere più accurati studi sull'opera, la cui iconografia non è del tutto decifrata né si è ancora ben ricostruito il significato, la committenza, i tempi, il luogo e l'occasione per cui è stata realizzata dal grande artista, un "gran lombardo", ma anche e soprattutto un grande italiano che, nato a Milano, visse a Roma e peregrinò tra Napoli, Malta, Siracusa, Messina e Palermo in Sicilia, prima di morire in Toscana a Porto Ercole.

Il tempo trascorso aveva inevitabilmente affievolito le speranze di successo dei pur pregevoli sforzi di indagine, condotti a tutto campo e da tempo dai carabinieri del TPC e dalla Procura di Palermo, e che comunque non sono mai state interrotte anche se il delitto di furto è ormai prescritto.

L'opera è ormai da considerarsi alla stregua di un grande latitante di mafia, ed è inserita nella *Top Ten Art Crimes* della FBI, la lista dei più gravi furti d'arte al mondo compilata dalla famosa polizia americana, che ne stima il valore in 20 milioni di dollari, ammesso che l'opera possa averne uno sul mercato legale, essendo invendibile in quanto rubata.

Di sicuro, per la Sicilia e l'Italia, il suo valore è inestimabile, sia per l'appartenenza alla Nazione, che è fondata anche sul patrimonio storico e artistico sulla sua tutela, che la nostra Costituzione inserisce tra i suoi principi fondamentali, sia per la cultura e l'immagine del nostro Paese, anche per ciò che rappresenta all'estero, sia per la sua economia attraverso l'enorme indotto dell'arte e del turismo.

La Commissione di inchiesta, in base alla Costituzione (articolo 82), ha come noto i poteri della magistratura. Tuttavia per la sua peculiare natura politico-istituzionale essa non è soggetta ad alcune delle condizioni e dei limiti intrinseci alla funzione giudiziaria, come ad esempio l'obbligatorietà dell'azione penale e la prescrizione dei reati, e nella sua autonomia 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.

Per tale ragione 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). Sono stati quindi individuati nuovi filoni investigativi, affidati ai carabinieri del Comando per la tutela patrimonio culturale.

Dalle indagini è emerso che è stato senza dubbio un "furto di mafia", i cui autori sono stati individuati.

Convergenti dichiarazioni rese alla Commissione dai collaboratori di giustizia Gaetano Grado e Francesco Marino Mannoia hanno chiarito che il furto maturò nell'ambiente di piccoli criminali, ma che l'importanza del quadro, e il suo enorme valore, subito evidenziati sulla stampa dell'epoca, indussero i massimi vertici di cosa nostra ad interessarsi immediatamente della vicenda e a provvedere immediatamente a rivendicare l'opera.

La *Natività* fu quindi consegnata, dopo alcuni rapidi passaggi di mano, prima a Stefano Bontade come capo del mandamento "competente" per il furto e poi a Gaetano Badalamenti, all'epoca a capo dell'intera organizzazione mafiosa.

Al riguardo, è importante evidenziare la ritrattazione, avvenuta proprio nel corso della recente attività della Commissione, del collaboratore di giustizia Francesco Marino Mannoia in merito alla asserita distruzione dell'opera, così come in precedenza dichiarato da lui stesso all'autorità giudiziaria, tra cui allo stesso giudice Giovanni Falcone.

Dopo la "avocazione" della gestione del furto da parte del Badalamenti, quest'ultimo ne curò in tempi rapidi, già nel 1970, il trasferimento all'estero, verosimilmente in Svizzera, sfruttando i canali ampiamente aperti con quel Paese nell'ambito del traffico internazionale di sostanze stupefacenti.

L'intermediazione nella vendita dell'opera sarebbe stata curata da un fiduciario venuto dalla Svizzera, esperto antiquario, che risulta da tempo defunto.

Quest'ultimo è stato identificato grazie al riconoscimento fotografico effettuato da parte di uno dei collaboratori di giustizia interrogati, il quale lo aveva visto personalmente all'epoca dei fatti, nonostante il tempo trascorso.

Lo stesso collaboratore ha dichiarato che, in base a quanto appreso da Gaetano Badalamenti, l'opera era stata trasferita in Svizzera a fronte di una grande somma di denaro, pagata in franchi svizzeri, e lì verosimilmente scomposta, purtroppo, in sei o otto parti, per essere venduta sul mercato clandestino internazionale.

Non è pertanto possibile riferire ulteriori dettagli sulle indagini, che alla fine della legislatura saranno trasmessi per competenza alla magistratura palermitana ai fini del loro prosieguo.

Si può tuttavia affermare riepilogativamente che, grazie all'impulso della Commissione e al lavoro dei suoi collaboratori e dei carabinieri delegati alle indagini, si è riusciti a ricostruire la dinamica del furto e i passaggi conseguenti.

Sono stati dunque individuati sia gli esecutori materiali sia coloro che hanno gestito le fasi successive della custodia e del trasporto dell'opera, e della successiva vendita.

Si può pertanto ritenere – ed è questa un'acquisizione fondamentale - che l'opera non sia andata perduta, come si riteneva in precedenza in base alle dichiarazioni di importanti collaboratori di giustizia.

Il capolavoro del Caravaggio si trova da allora al di fuori del nostro Paese e probabilmente lo è tuttora, in uno o più Paesi dentro e fuori l'Europa a causa della probabile, criminale scomposizione dell'opera in più parti, effettuata allo scopo di mimetizzarne la provenienza furtiva e massimizzare i proventi derivanti dalla vendita non di uno ma di più quadri, ciascuno parte di un capolavoro assoluto.

Pertanto, a livello internazionale occorrerà una forte cooperazione giudiziaria e intergovernativa per seguirne le tracce e auspicabilmente arrivare un giorno a ritrovarla e restituirla alla città di Palermo, alla Nazione italiana e all'intero mondo della cultura.

4.13. I DELITTI E LE STRAGI DI CARATTERE POLITICO-MAFIOSO DEGLI ANNI 1992-1994

La legge 19 luglio 2013, n. 87, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, di questa legislatura, attribuisce all'organo parlamentare anche il compito di svolgere inchieste sul "rapporto tra mafia e politica" con riferimento ai delitti e stragi di carattere politico-mafioso succedutisi nei diversi momenti storici (articolo 1, comma 1, lett. f).

Tale specifica previsione normativa comparve per la prima volta nella legge istitutiva della Commissione parlamentare antimafia della precedente legislatura (legge 4 agosto 2008, n.132).

È agevole ritenere che all'iniziativa legislativa contribuì in modo determinante il fatto che, nella primavera del 2008, il tema era tornato all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale sotto la spinta di eventi giudiziari recenti – quali la nuova collaborazione con la giustizia di Gaspare Spatuzza che apriva nuovi scenari sulla storia delle stragi[537] e l'inchiesta nota come "trattativa Stato-mafia" – e di autorevoli commenti che avevano arricchito il quadro delle conoscenze e sollevato inquietanti interrogativi.

Sia in ragione della novella legislativa che di motivazioni politiche, la maggior parte del lavoro della Commissione antimafia della XVI legislatura, allora guidata dal senatore Giuseppe Pisanu, fu dedicato, pertanto, all'inchiesta sui grandi delitti di mafia degli anni 1992-94 e alla cosiddetta "trattativa Stato-mafia", con l'acquisizione di ampia documentazione alla quale questa Commissione ha fatto riferimento sin dall'inizio dei propri lavori.

Nelle comunicazioni iniziali del 30 giugno 2010[538], il presidente Pisanu pose particolare attenzione al mutamento strategico di cosa nostra e alla sua radice terroristico-eversiva. Aspetti che – come veniva sottolineato – furono colti immediatamente dai vertici della sicurezza dell'epoca, tanto che, nell'audizione dell'11 giugno 1993, il capo della Polizia, prefetto Parisi, riferì alla Commissione parlamentare antimafia che "il coinvolgimento della mafia nelle ultime operazioni criminali (...) non appare che situabile in un disegno ancor più ampio, laddove interessi macroscopici illeciti, sistemazioni di profitti, gestioni d'intese con altre componenti delinquenziali e affaristiche, nazionali e internazionali, emergono con ogni evidenza". A sua volta, l'allora direttore della DIA, Gianni De Gennaro, pur riconoscendo il contesto mafioso delle stragi intravedeva, specialmente in quella di via D'Amelio, "elementi tali da far sospettare che l'intero progetto

[537] Va ricordato che la concessione del programma di protezione a Spatuzza venne osteggiata dalla commissione centrale, fatto questo su cui occorrerebbe svolgere mirati approfondimenti.
[538] XVI legislatura, seduta del 30 giugno 2010, comunicazioni del presidente sui grandi delitti e le stragi di mafia degli anni 1992 – 1993, resoconto stenografico n. 48.

eversivo non fosse di esclusiva gestione dei vertici di cosa nostra, bensì che allo stesso potessero aver contribuito altri esponenti di un più vasto potere criminale. Era infatti evidente nell'omicidio Borsellino una chiara anomalia nel tradizionale comportamento mafioso, aduso a calibrare le proprie azioni delittuose sì da raggiungere il massimo risultato con il minimo danno; al delitto, infatti, era stata data una cadenza temporale tale da accelerare anziché infrenare l'azione reattiva delle istituzioni, con un conseguente ed apparente danno per l'organizzazione criminale"[539].

Per il presidente era dunque ragionevole ipotizzare, sin dall'inizio, che nella stagione dei grandi delitti e delle stragi si fosse verificata una convergenza di interessi tra cosa nostra, altre organizzazioni criminali, logge massoniche segrete, pezzi deviati delle istituzioni, mondo degli affari e della politica.

Nel prosieguo dell'attività d'inchiesta quella stessa Commissione ascoltò, in numerose sedute, eminenti figure istituzionali che nel periodo stragista avevano ricoperto importanti incarichi giudiziari e di governo, tra le quali il Procuratore nazionale antimafia, Pier Luigi Vigna, e il suo successore Pietro Grasso, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Firenze, Giuseppe Quattrocchi, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Messineo, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta, Sergio Lari, i ministri della giustizia dell'epoca, Claudio Martelli e Giovanni Conso, i ministri dell'interno, Vincenzo Scotti e Nicola Mancino, il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, Giuliano Amato, e il presidente della Commissione antimafia dell'XI legislatura, Luciano Violante[540].

In seguito alle dichiarazioni rese, in data 11 novembre 2010, dal Guardasigilli, professor Conso, assunse particolare rilievo, nella vicenda delle stragi, la gestione dei provvedimenti relativi al regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Per tale motivo, quella Commissione decise di approfondire la materia, dedicando numerose audizioni ai

[539] Seduta dell'11 giugno 1993, audizione del dottor Gianni De Gennaro.

[540] Pier Luigi Vigna, audizione del 21 ottobre 2010; Pietro Grasso, audizioni del 27 ottobre e 3 novembre 2009 e del 22 ottobre 2012; Giuseppe Quattrocchi, audizione del 12 marzo 2012; Francesco Messineo, audizione del 19 marzo 2012; Sergio Lari, audizione del 26 marzo 2012; Claudio Martelli, audizioni del 25 ottobre 2010 e dell'11 settembre 2012; Giovanni Conso, audizione dell'11 novembre 2010; Vincenzo Scotti, audizioni del 28 ottobre 2010 e 11 settembre 2012; Nicola Mancino, audizione dell'8 novembre 2010; Giuliano Amato, audizione del 10 settembre 2012; Luciano Violante, audizione del 29 marzo 2011.

funzionari del Ministero della giustizia del tempo[541], ai rappresentanti delle forze dell'ordine del medesimo periodo[542], ai testimoni di fatti specifici sulle vicende del regime speciale[543].

Le audizioni dei vertici delle procure titolari delle indagini sulle stragi di mafia e sulla cosiddetta "trattativa" consentirono, infine, alla Commissione, di avviare una proficua collaborazione con le stesse autorità giudiziarie attraverso l'acquisizione reciproca di documenti.

La complessiva attività di inchiesta, alla quale furono dedicate 37 sedute con l'audizione di 36 persone, non si concluse con l'approvazione di una relazione organica ma con le comunicazioni del presidente del 9 gennaio 2013[544] a cui fece seguito un ampio dibattito, svolto nella seduta del 15 gennaio[545], nel quale emersero posizioni contrarie e contributi diversi rispetto a quelli della presidenza.

Secondo la posizione espressa dal senatore Pisanu, non ci fu una vera e propria trattativa fra pezzi dello Stato e cosa nostra ma "una tacita e parziale intesa tra parti in conflitto"; gli uomini delle istituzioni che ebbero contatto con i mafiosi erano del tutto "privi di un mandato politico" ed ebbero rapporti con criminali che, a loro volta, erano "divisi tra loro e quindi privi anche loro di un mandato univoco e sovrano". Ci furono tra le due parti solo convergenze tattiche, ma con strategie divergenti: i carabinieri del ROS volevano far cessare le stragi, i mafiosi volevano invece svilupparle fino a piegare le istituzioni. In sostanza, "lo Stato in quanto tale, ossia nei suoi organi decisionali, non ha interloquito e ha risposto energicamente all'offensiva terroristico-criminale", tenuto conto che nessun elemento emerso dimostrava il coinvolgimento di personaggi di primo piano della politica e delle istituzioni di allora.

In ogni caso, lo stesso presidente Pisanu, nel concludere le proprie comunicazioni, oltre a rammentare che, all'esito dell'inchiesta, non si erano dissipate molte delle ombre che aveva già intravisto nelle comunicazioni del 30 giugno 2010, osservava che erano conosciute "le ragioni e le rivendicazioni che spinsero cosa nostra a progettare e a eseguire le stragi, ma è logico dubitare che

[541] Livia Pomodoro, audizione del 30 novembre 2010, e Giuseppe La Greca, audizione del 15 dicembre 2010, capi di gabinetto del Ministro della giustizia; Nicolò Amato, audizioni del 18 e 25 gennaio 2011, e Adalberto Capriotti, audizioni del 12 e 19 aprile 2011, capi del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP); Liliana Ferraro, direttore generale del Ministero, audizioni del 16 e 22 febbraio 2011; Edoardo Fazzioli, vice direttore generale del DAP, audizione del 28 giugno 2011; Andrea Calabria, vice direttore dell'ufficio detenuti, audizione del 28 giugno 2011; Sebastiano Ardita, dal 2002 al 2012 capo della direzione generale dei detenuti del DAP, audizione del 15 maggio 2012.

[542] Prefetto Luigi Rossi, in qualità di vice capo della Polizia, audizione del 16 febbraio 2011; generale Antonio Subranni, in qualità di capo del raggruppamento operativo speciale (ROS) dei Carabinieri, audizione dell'8 marzo 2011; il generale Giuseppe Tavormina audizioni del 16 e 23 marzo 2011 e il prefetto Gianni De Gennaro, audizione del 10 settembre 2012, in qualità di direttori della Direzione investigativa antimafia (DIA).

[543] Il sostituto commissario della polizia penitenziaria Nicola Cristella, all'epoca impiegato nella scorta del dottor Francesco Di Maggio (che aveva ricoperto l'incarico di vice direttore generale del DAP), audizione del 12 settembre 2012; monsignor Fabio Fabbri, in qualità di segretario particolare dell'ispettore generale dei cappellani delle carceri, audizione del 18 settembre 2012.

[544] Cfr. XVI legislatura, seduta del 9 gennaio 2013, comunicazioni del presidente sui grandi delitti e le stragi di mafia degli anni 1992-1993, resoconto stenografico n. 118.

[545] Cfr. XVI legislatura, seduta del 15 gennaio 2013, dibattito sulle comunicazioni del presidente sui grandi delitti e le stragi di mafia degli anni 1992-1993, resoconto stenografico n. 119.

agì e pensò da sola" e che "di certo non prese ordini da nessuno, perché ha sempre badato al primato dei suoi interessi e all'autonomia delle sue decisioni. Tuttavia, quando le è convenuto, quando vi è stata convergenza di interessi, non ha esitato a collaborare con altre entità criminali, economiche, politiche e sociali".

Anche questa Commissione, in prosecuzione dei lavori svolti nella precedente legislatura, ha affrontato il complesso argomento delle stragi a carattere politico-mafioso degli anni 1992-1994.

Nello svolgimento delle attività, ci si è dovuti confrontare con le acquisizioni della precedente Commissione e, soprattutto, con una serie di accadimenti, emersi sin dall'inizio dei lavori e per tutto il corso degli stessi, che trovavano la loro naturale sede di analisi e sviluppo nell'ambito giudiziario.

Uno di questi eventi era il dibattimento del cosiddetto "Borsellino-*quater*", celebrato a Caltanissetta in seguito alla revisione dei precedenti processi, cioè il "Borsellino" e il "Borsellino-*bis*", che erano stati fondati sulle dichiarazioni di quattro collaboratori di giustizia[546], le quali, in seguito alle propalazioni rese, a partire dal 2008, da Gaspare Spatuzza, appartenuto alla "famiglia" capeggiata dai fratelli Graviano, finirono per rilevarsi false e contaminate.

Mentre per i soggetti che erano stati ingiustamente condannati e che avevano subito oltre un decennio di detenzione, la corte d'assise d'appello di Catania, il 27 ottobre 2011, disponeva la sospensione della pena, a sua volta, la direzione distrettuale antimafia di Caltanissetta istruiva il nuovo procedimento che vedeva quali indagati sia alcuni altri appartenenti a cosa nostra quali responsabili della strage di via D'Amelio, sia i quattro "falsi pentiti", collaboratori costruiti a tavolino o indotti a mentire, quali autori di dichiarazioni calunniose.

Esercitata l'azione penale, alcuni imputati optavano per il rito abbreviato nel cui ambito, il 13 marzo 2013, il GUP di Caltanissetta condannava i collaboratori di giustizia Gaspare Spatuzza e Fabio Tranchina per il ruolo avuto nella strage, nonché il falso collaboratore Salvatore Candura per il delitto di calunnia aggravata.

La restante parte del processo, celebrata con il rito ordinario, si concludeva, invece, con la recente sentenza della corte di assise di Caltanissetta del 20 aprile 2017, della quale ancora non si conoscono le motivazioni. In particolare, venivano condannati alla pena dell'ergastolo gli altri due mafiosi accusati della strage, Salvino Madonia (del mandamento di San Lorenzo, tra i mandanti) e Vittorio Tutino (del mandamento di Brancaccio, tra gli esecutori), nonché, alla pena di dieci anni di reclusione, per il delitto di calunnia aggravata, i "falsi pentiti" Francesco Andriotta e Calogero Pulci. Nei confronti di Vincenzo Scarantino, invece, veniva dichiarato il non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato essendo stata riconosciuta l'attenuante di cui all'articolo 114 del

[546] Salvatore Candura, Vincenzo Scarantino, Francesco Andriotta, Calogero Pulci.

codice penale, che già da ora può lasciare intendere che egli sia stato indotto da terzi a commettere il delitto. Infine, veniva disposta la trasmissione degli atti alla procura della Repubblica di Caltanissetta per nuovi approfondimenti.

Contestualmente allo svolgimento del processo "Borsellino-*quater*", venivano svolte le indagini, dalla stessa procura di Caltanissetta, a carico di alcuni appartenenti al gruppo investigativo, appositamente istituito con decreto ministeriale per indagare sulle stragi di Capaci e di via D'Amelio, capeggiato da Arnaldo La Barbera.

Si era ipotizzato, invero, parallelamente ai fatti che avevano portato alla revisione dei due processi, che lo stesso La Barbera, ormai deceduto, tramite altri tre funzionari[547], avesse indotto i falsi collaboratori, come detto verosimilmente costruiti a tavolino o indotti a mentire, anche con continue violenze e pressioni psicologiche, a rendere quelle dichiarazioni auto ed etero calunniose.

Il procedimento veniva definito con un'articolata archiviazione, in cui si fa riferimento a numerose difficoltà sia di natura probatoria, che non avrebbero permesso di giungere a una univoca ricostruzione dei fatti, sia di natura tecnico-giuridica, che non avrebbero consentito il proficuo esercizio dell'azione penale. L'inquinamento delle indagini, allo stato, non trova dunque alcuna dichiarazione giudiziaria di responsabilità.

Mentre a Caltanissetta si trattavano i predetti procedimenti, a Palermo aveva inizio il dibattimento, innanzi alla corte di assise, per la cosiddetta "trattativa Stato-mafia" che, sebbene non avesse a oggetto le stragi in sé, si proponeva di accertare alcuni retroscena che avrebbero potuto incidere nella ricostruzione degli eventi di quel periodo.

Del lungo e complesso processo, ancora in corso, non si conoscono ancora le conclusioni anche se, proprio in questi giorni, volge verso la sua fase finale.

Ancora, durante la presente legislatura, a tali già delicate vicende, si aggiungevano altre evenienze di rilievo. Ci si riferisce, in particolare, alle intercettazioni delle lunghe conversazioni, registrate in momenti e in penitenziari diversi, di alcuni dei principali protagonisti del periodo stragista, cioè Totò Riina e Giuseppe Graviano, ciascuno dei quali, dialogando con i rispettivi co-detenuti, faceva riferimento, in termini più o meno chiari, proprio alla stagione delle stragi. Conversazioni queste ancora oggetto di esame da parte della magistratura, chiamata alla complessa verifica della veridicità delle confidenze registrate e dell'eventuale consapevolezza dei due capimafia di essere intercettati.

È proprio in questo peculiare contesto giudiziario, particolarmente delicato e *in itinere*, che la Commissione ha cercato di contribuire a fare luce su quegli accadimenti inauditi che si proposero di minare le istituzioni democratiche.

[547] Salvatore La Barbera, Mario Bò, Vincenzo Ricciardi.

Con il consueto spirito di collaborazione con la magistratura e del rispetto degli ambiti delle proprie competenze, la Commissione, innanzitutto, ha seguito da vicino lo svolgimento di quelle indagini e di quei processi che avrebbero potuto aggiungere nuovi tasselli alla complessiva ricostruzione dei fatti.

Per tale ragione si è proceduto, più volte, ad audizioni di magistrati della procura palermitana e di quella nissena – spesso necessariamente segretate – sì da ottenere ogni notizia e ogni aggiornamento che potesse fornire ulteriori elementi di conoscenza all'organo parlamentare e sì da porre agli inquirenti, di converso, una serie di interrogativi volti ad approfondire gli accertamenti pur senza interferire con le loro attività[548].

Inoltre, si è ritenuto di analizzare, attraverso alcune audizioni che non potevano sovrapporsi alle indagini e ai processi in corso[549], il tema dell'eccidio del giudice Paolo Borsellino e della sua scorta, che era al centro, seppure per profili diversi, dei dibattimenti in corso a Caltanissetta e a Palermo, e che, comunque, rappresenta per questa Commissione lo snodo cruciale per la lettura degli eventi luttuosi ed eversivi di quegli anni.

La Commissione, inoltre, ha inteso attribuire un particolare rilievo alle audizioni dei familiari di Paolo Borsellino.

Infatti, il 12 luglio 2016, veniva ascoltata, a Roma, la figlia Lucia Borsellino, la prima volta, dopo quasi venticinque anni, che un membro della famiglia del giudice assassinato è stato audito dalla Commissione parlamentare antimafia.

Più tardi, il 20 febbraio 2017 venivano sentiti, a Palermo, i fratelli del magistrato, Rita e Salvatore Borsellino, i quali evidenziavano alcuni dati di interesse per il prosieguo delle investigazioni sulla strage fornendo alcuni spunti di riflessione sulle modalità dell'attentato che, anche da sole, potrebbero rivelare presenze o complicità non ancora accertate.

Inoltre, il 19 luglio 2017, a Palermo, veniva ascoltata la figlia Fiammetta Borsellino la quale, oltre a porre taluni quesiti e a evidenziare alcune anomalie sulle indagini e i dibattimenti svolti, sollecitava fermamente la ricerca di una giustizia che, dopo venticinque anni dalla strage di via D'Amelio, la celebrazione di ben quattro processi e lo svolgimento di numerose indagini preliminari concluse con le archiviazioni, appare ancora lontana.

Il senso delle audizioni dei familiari di Paolo Borsellino era anche quello, dunque, di

[548] Cfr. missioni a Palermo del 26 novembre 2013 e del 2-4 marzo 2014; a Caltanissetta del 4-6 marzo 2015; del 14-16 novembre 2016 a Palermo, Agrigento ed Enna; cfr. audizioni del 17 marzo 2014 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo; del 26 novembre 2014 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo; del 14 giugno 2017 del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta.

[549] Cfr. audizioni di Calogero Germanà del 6 maggio 2015; di Lucia Borsellino del 12 luglio 2016; di Alessandra Camassa e Massimo Russo del 12 luglio 2016; di Rita e Salvatore Borsellino del 20 febbraio 2017, di Fiammetta Borsellino e Antonino Vullo del 19 luglio 2017; di Antonino Di Matteo del 13 settembre 2017 e 19 settembre 2017; di Gianfranco Donadio del 29 novembre 2017.

condurre formalmente nella sede parlamentare l'urgente richiesta di verità rappresentata dalla famiglia del magistrato, ma che riguarda tutti i cittadini e il Paese, sull'eccidio e su tutte le altre responsabilità politiche e giudiziarie che emergono dai fatti, per nulla confinabili nel mero circuito della colpevolezza penale degli uomini di cosa nostra.

Infine, si è ritenuto di procedere all'audizione del dottor Gianfranco Donadio che era stato, per diversi anni, procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia dove si era occupato dell'inchiesta sulle stragi, al fine di ottenere un resoconto unitario sulle ultimi possibili piste al vaglio degli investigatori[550].

L'inchiesta della Commissione, nonostante le suddette peculiarità del momento in cui si è svolta, si è proposta comunque di comprendere, alla luce dei più recenti accadimenti, quale fosse, dopo oltre un ventennio dalle stragi, lo stato complessivo delle ricognizioni e cosa sia ancora possibile compiere per giungere alla verità.

Sebbene occorra ancora un lungo lavoro di investigazione e di analisi, si ritiene, però, dalla lettura coordinata delle risultanze dei lavori delle Commissioni delle due ultime legislature, che ci si trovi in presenza di alcune acquisizioni sempre più nitide che, seppure bisognevoli di ulteriori verifiche, possono rappresentare un nuovo punto di partenza.

Sulla posizione espressa nelle comunicazioni del senatore Pisanu in merito alla "trattativa" appare opportuno attendere, per offrire un giudizio politico più articolato e consapevole, l'esito, peraltro prossimo, del dibattimento in corso che, da anni, cerca di approfondire ogni segmento dell'intera vicenda.

Può ritenersi, tuttavia, assolutamente condivisibile l'affermazione, prodotta all'esito di quei lavori parlamentari, secondo cui, nelle stragi che hanno colpito il Sud e il Nord del nostro Paese, accanto alla mano mafiosa, vi era una mano "esterna". Si tratta, del resto, di conclusioni che, negli ultimi anni, sono sempre più ricorrenti anche nei provvedimenti giudiziari in cui spesso ci si riferisce a mandanti "esterni" o "occulti", mentre, d'altro canto, i coinvolgimenti di cosa nostra in episodi destabilizzanti sono già emersi, come per la strage del rapido 904 e il fallito golpe Borghese, anche in sentenze passate in giudicato.

Se si parte da queste acquisizioni, diventa chiaro che ciò che deve essere focalizzato nel prosieguo delle investigazioni, non è soltanto l'interesse in sé, vendicativo, rivendicativo o di qualsiasi altra natura, che cosa nostra perseguiva tramite la realizzazione delle stragi, ma l'interesse "terzo", perché tale finalità "esterna" fosse stata perseguita tramite quelle stragi, quelle vittime, quei luoghi e quella tempistica.

[550] Seduta del 29 novembre 2017. audizione del dottor Gianfranco Donadio, magistrato, resoconto stenografico n. 233.

Le conclusioni del processo "trattativa", qualunque saranno, non potranno rispondere a questa più ampia domanda. La possibile "contrattazione" Stato-mafia, nel cui contesto l'ala militare di cosa nostra era motivata dalla necessità di costringere le istituzioni a concedere loro condizioni favorevoli, non può spiegare, da sola, tutta la concatenazione degli eventi, che partono dal 1989 con l'attentato all'Addaura ai danni di Giovanni Falcone, né la presenza, sempre più ventilata, nella realizzazione degli attentati, di soggetti esterni all'associazione mafiosa[551], né il condizionamento delle indagini su via D'Amelio, che certamente non mirava a tutelare i protagonisti mafiosi delle stragi, Salvatore Riina e i Graviano, chiamati in causa dai finti pentiti. Né, in ogni caso, la "trattativa", che incoraggiava gli uomini di cosa nostra a pressare lo Stato con la strategia stragistica, può escludere, da sola, che, accanto a essa, siano intervenuti altri accordi o vi siano state convergenze con i cosiddetti "poteri occulti". Né la "trattativa" può distogliere dalla circostanza che le stragi volute dai vertici corleonesi costituirono un irreparabile danno per l'associazione mafiosa, mentre ebbero, invece, evidenti effetti politici e causarono chiare trasformazioni nell'assetto istituzionale del Paese.

Una seria analisi dei fatti, della loro sequenza temporale, della loro interruzione improvvisa e della mancata riproposizione degli attentati falliti, va condotta di pari passo a una, altrettanto seria, analisi degli accadimenti politici e macroeconomici del tempo, essendo questo il passaggio essenziale che potrebbe contribuire a disvelare quale interesse si volesse perseguire con la destabilizzazione oltre che la destabilizzazione stessa.

L'elezione del Presidente Oscar Luigi Scalfaro prima, all'indomani della strage di Capaci, la formazione del primo governo di sinistra affidato a Carlo Azeglio Ciampi nei giorni immediatamente antecedenti l'inizio delle stragi del nord poi, la "discesa in campo" di Silvio Berlusconi coeva al tacere delle bombe infine, potrebbero aiutare a comprendere la storia di quel tempo.

Non ci si può accontentare, dunque, almeno in questo momento di oscurità, di rispondere a tutti gli interrogativi attraverso la "trattativa" che, altrimenti, finirebbe per rappresentare, anziché un momento di verità, un altro depistaggio culturale che allontana da una verità più ampia.

Alle conclusioni della precedente Commissione sulla complicità e cointeressenza dei "poteri occulti", si è aggiunto, in perfetta continuità, il nuovo tassello delle recenti acquisizioni del processo "Borsellino-*quater*".

Le motivazioni della sentenza non sono state ancora depositate, ma già *l'iter* processuale, che ha portato alla revisione dei precedenti processi, alla condanna per calunnia dei falsi

[551] Cfr., ad esempio, tra gli altri, le dichiarazioni rese da Gaspare Spatuzza davanti all'autorità giudiziaria di Caltanissetta nel 2008-2010, depositate dal procuratore distrettuale di Caltanissetta, Sergio Lari, in occasione della sua audizione del 26 marzo 2012 (Doc. 754.1 - XVI legislatura).

collaboratori indotti a mentire, e all'avvio di indagini sul gruppo investigativo Falcone-Borsellino, lascia emergere un pesante condizionamento delle prime investigazioni sull'eccidio di via D'Amelio che conduce verso una lettura dei fatti in termini di depistaggio e spinge, anche per questo aspetto, verso la ricerca dell'interesse "terzo".

Non convince, infatti, la spiegazione minimalista, talvolta proposta, secondo cui si agì in quella direzione pur di dare il rassicurante segnale che si erano trovati i responsabili dell'allarmante delitto, fatto questo che, comunque, seppure per altri versi, attenta anch'esso ai meccanismi democratici. Arnaldo La Barbera, con esperienze significative di appartenente alla polizia di Stato e di collaboratore del SISDE, era un abile investigatore e un profondo conoscitore di cosa nostra e, proprio per questo era stato posto a capo del gruppo costituito con decreto ministeriale per indagare sulle morti dei due magistrati palermitani. Né le sue conoscenze del fenomeno mafioso né il suo specifico mandato, dunque, gli avrebbero mai potuto consentire di pilotare un'operazione al solo fine di trovare un qualunque colpevole piuttosto che cercare il vero colpevole.

È soprattutto la perseveranza con cui si volle fare di Vincenzo Scarantino un collaboratore di giustizia, che stride, in una condizione di normalità, con il buon senso. Non bastarono né le ritrattazioni, né le segnalazioni di alcuni magistrati sull'inattendibilità del balordo della Guadagna, né gli avvertimenti, in più vasto ambito giudiziario, sull'inverosimiglianza di quei racconti che mal si conciliavano con la storia e l'organizzazione di cosa nostra, per condurre a un passo indietro. Anche i metodi usati, pure violenti secondo quanto riferito da Scarantino, appaiono abnormi rispetto a un disegno "bonario" che, del resto, a quel punto, poteva anche essere tralasciato dato che, nel frattempo, altri collaboratori di giustizia iniziavano a entrare nella scena delle indagini e a indicare i nomi dei veri responsabili.

Di particolare rilievo, quanto dichiarato a tal proposito, il 22 ottobre 2012, alla Commissione parlamentare antimafia precedente, quando cioè ancora non si conosceva l'esito del processo "Borsellino-*quater*", dall'allora Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, attuale Presidente del Senato: «Perché si costruisce un depistaggio? Un depistaggio si costruisce perché si deve coprire qualcos'altro: è questa l'ipotesi principale. Non solo, ma quando verifichi che le cose che dovevi trovare al loro posto non le trovi al loro posto e che certi filoni di indagine non sono stati completamente percorsi e approfonditi, viene qualche sospetto che vi siano una regia e una strategia che qualcuno mette in atto. Nel nostro Paese, nella nostra storia, sono tanti i fatti, gli eventi che si sono creati, in cui si può certamente desumere che ci sia qualcosa di non trasparente, che non è assolutamente visibile e che opera di nascosto. La definizione 'centri occulti di potere' sarà generica, ma dà l'idea di qualcosa che opera in parallelo rispetto a cosa nostra".

Del resto, quel possibile depistaggio sembra porsi in una linea di continuità con la

precedente vicenda dell'agenda rossa di Borsellino mai più ritrovata. Non rileva, in questa riflessione, che il processo intentato a carico dell'allora capitano dei carabinieri Giovanni Arcangioli, non ebbe esito, perché rimane egualmente inquietante il fatto che l'agenda scomparve proprio nei momenti immediatamente successivi all'esplosione e in un contesto in cui erano presenti le forze dell'ordine e la magistratura. Così come è inquietante che anche gli stessi appartenenti alle istituzioni fornirono poi sull'agenda versioni contrastanti mai sanate, contraddittorie con precedenti dichiarazioni e piene di "non ricordo".

Può ritenersi ormai assodata, inoltre, un'ulteriore anomalia della strage di via D'Amelio e cioè l'improvvisa "accelerazione" all'eliminazione di Paolo Borsellino che portò cosa nostra a interrompere i piani di attuazione di altri delitti per dedicarsi, con rapidità inusuale, all'esecuzione dei fatti verificatasi il 19 luglio 1992. Anomalia che impone, oggi, alla luce delle ultime risultanze, altri interrogativi e apre altre prospettive.

Se il processo sulla "trattativa" risponderà al quesito se il magistrato costituisse, secondo cosa nostra, un ostacolo alla contrattazione con le istituzioni, rimane però da verificare quale fosse l'interesse "terzo" alla morte di quel giudice e in quel preciso momento. Appare cioè doverosa anche la verifica se l'accelerazione prima e il depistaggio poi, potessero servire alla parte "terza", a far ritenere la strage di via D'Amelio, cronologicamente e logicamente, una mera prosecuzione di quella di Capaci, sì da evitarne la riconducibilità a un contesto investigativo diverso dal maxiprocesso. La travagliata vicenda del poliziotto Rino Germanà, pure audito da questa Commissione il 6 maggio 2015, e che subì un attentato a Mazara del Vallo il 14 settembre 1992, a breve distanza da quel 19 luglio 1992, potrebbe, quindi, assumere un altro significato. Così come la complessa ricostruzione contenuta nella recente sentenza sull'omicidio di Mauro Rostagno del 13-15 maggio 2014, depositata il 27 luglio 2015[552], può offrire illuminanti chiavi di lettura su quel contesto territoriale.

Rispondere a queste domande non sarebbe, però, egualmente sufficiente a dipanare tutte le ombre che l'eccidio di Paolo Borsellino presenta. Tanti altri aspetti vanno ancora chiariti, seppur con grave ritardo, anche con riguardo alle evidenti responsabilità istituzionali e giudiziarie che dimostrano intollerabili carenze del sistema democratico complessivo che non comprese, o non volle comprendere, la portata della sfida insita nelle stragi di Capaci e di via D'Amelio.

Tra questi vi è certamente il mancato rafforzamento, dopo la morte di Giovanni Falcone, delle misure di sicurezza nei confronti di Paolo Borsellino.

Le parole di sua figlia Lucia, affidate a questa Commissione, lasciano emergere con evidenza la superficialità preoccupante con cui si cercò di tutelare la vita del giudice e della sua

[552] Cfr. doc. 702.

scorta, subito dopo la strage di Capaci: "Noi in qualche modo eravamo preparati a ciò che purtroppo sarebbe accaduto, in quanto soprattutto negli ultimi giorni della vita di mio padre era evidente a tutti – ma evidentemente cercavamo di rimuoverlo dalla nostra mente – che mio padre corresse un pericolo assolutamente tangibile e preventivabile. Alla luce di ciò che è accaduto dopo è facile pensare che non si sia fatto tutto il possibile, perché questa tragedia si evitasse. Noi lo gridiamo a gran voce da anni, perché sono note a tutti le molte istanze di mio padre che non riteneva che la scorta fosse il metodo più sicuro per poter tutelare la propria incolumità, anche perché si metteva a rischio quella di ragazzi che avevano la mia età, perché Emanuela Loi aveva la mia età, ma nonostante tutto mio padre invocò l'aiuto dello Stato perché venissero rafforzate le misure di protezione, in particolare per quanto riguarda i siti dove più spesso si recava, come quello dell'abitazione della madre"[553].

Un'analoga riflessione deve essere compiuta anche sull'inadeguatezza del sistema giudiziario. Come accennato, a parte il cosiddetto "Borsellino-*ter*", conclusosi con sentenza definitiva a carico di taluni mandanti ed esecutori della strage di via D'Amelio, il primo e il secondo processo furono oggetto di revisione, sicché, dopo venticinque anni, rimangono ancora tante incognite da decifrare.

Anche in questo caso, le dichiarazioni di Lucia Borsellino si rivelano di sicura efficacia: "Attualmente si sta celebrando il cosiddetto "Borsellino-*quater*", siamo arrivati alla quarta fase di un processo lunghissimo che dura da circa 24 anni e, se siamo arrivati a questo punto, è perché sicuramente qualcosa non è andata. (…) Nel caso della strage che ha tolto la vita a mio padre e agli uomini della scorta ritengo che non sia stato fatto ciò che, invece, era giusto che si facesse. Il lavoro pare che sia stato tanto, ma ritengo che per quello che sta emergendo in questa fase processuale ci si debba interrogare sul fatto se veramente ci si possa fidare *in toto* delle istituzioni. Scusatemi se lo dico in una sede istituzionale autorevolissima, ma il semplice sospetto che uomini dello Stato abbiano potuto tradire un altro uomo dello Stato – lo dico non da figlia, ma da cittadina – mi fa vergognare"[554].

È un dato incontrovertibile che le indagini e i relativi processi per i fatti più importanti della storia d'Italia degli ultimi venticinque anni siano stati condotti dall'autorità giudiziaria nissena che, quantomeno numericamente, non era attrezzata, né del resto venne particolarmente attrezzata, per far fronte ad accertamenti epocali, peraltro in concomitanza con la gestione di tutta quella serie di procedimenti e processi che, normalmente, gravano su una procura della Repubblica.

Non si vuole ignorare che, in quelle condizioni, era facile commettere errori e farsi trarre dall'urgenza di offrire e offrirsi una risposta, così come era facile essere più vulnerabili rispetto a un

[553] Cfr. seduta del 12 luglio 2016, audizione della dottoressa Lucia Borsellino, resoconto stenografico n. 163.
[554] Cfr. seduta del 12 luglio 2016, audizione della dottoressa Lucia Borsellino, resoconto stenografico n. 163.

depistaggio portato avanti da stimatissimi appartenenti alle forze dell'ordine, anche se tutto questo non spiega il perché Paolo Borsellino non fu sentito sulla morte di Giovanni Falcone nonostante lo avesse pure richiesto pubblicamente.

Tuttavia, nel caso della strage di via D'Amelio, al di là dei singoli magistrati e dei singoli errori ma anche dei possibili depistaggi, è l'intero sistema giudiziario che non ha funzionato. Nonostante tre gradi di giudizio e i sospetti che gli stessi giudici sottolineavano, nelle loro sentenze, sulle dichiarazioni dei falsi collaboratori, si giunse egualmente, in due processi, alle condanne definitive.

Bisogna comprendere, allora, anche per il futuro, quali siano stati i meccanismi di controllo del processo penale e dell'ordinamento giudiziario che non si siano attivati, consentendo che quattro balordi condizionassero la storia del Paese, e come tutto questo, a partire quantomeno dalla sospensione della pena del 2011 per i soggetti ingiustamente condannati, non abbia ancora trovato una spiegazione.

Lo sfogo del procuratore aggiunto di Caltanissetta, dottor Gabriele Paci[555], dà il senso non solo della gravità di quanto accaduto, ma di come quel peculiare passato renda oggi difficoltose le nuove prospettive di ricerca della verità: "Siamo rimasti molto scottati dalla vicenda Scarantino, perché siamo noi a scoprire la vicenda e siamo noi vent'anni dopo a dire che non possiamo andare avanti perché dobbiamo guardare indietro. Noi attendiamo con ansia la fine di questo processo, perché vogliamo fare queste indagini per andare oltre, però la procura nissena, che è numericamente ridotta e si trova a svolgere un lavoro immenso nonostante sia composta da pochi, quando si trova di fronte a un depistaggio che ha caratterizzato due processi di stragi deve prendere tutto quello che è successo in dieci anni di attività e, anziché utilizzarlo come basamento per sopraelevare il piano, deve fare le prove di carotaggio e verificare per ogni pilone se con una nuova prova da sforzo quegli elementi possano reggere a tutto ciò che si sovrappone (...). Questo è quello che abbiamo fatto in questi anni, che è una cosa – credo – unica nella storia giudiziaria italiana, cioè una procura che ha il coraggio di dire che sono stati fatti degli errori con sentenze irrevocabili, e vi prego di credere con quale scetticismo noi rilevammo la presenza di un collaboratore che diceva: 'guardate che tutto quello che è scritto in due sentenze passate in giudicato con tanto di ergastoli applicati è fondato su qualcosa di falso'. La procura ha fatto questo lavoro e, come abbiamo detto in requisitoria, quello non è sicuramente l'ultimo dei depistaggi. (...) Tengo a sottolineare che, se ci sono delle sentenze della Cassazione, delle sentenze di quattro corti d'assise, non diciamo che quei giudici fossero degli sprovveduti o in malafede, ma diciamo che il sistema è andato in *tilt*. Questa è l'occasione del processo Borsellino, perché forse tutti dobbiamo trarre una lezione da quanto è successo, ossia

[555] Cfr. Missione a Enna del 16 novembre 2016, audizione del procuratore distrettuale di Caltanissetta, Amedeo Bertone, resoconto stenografico.

capire perché un sistema è andato in *tilt*, in quanto il sistema dei collaboratori di giustizia nella lotta alla mafia non può franare, però, se un collaboratore la dice veramente grossa, il famoso principio della frazionabilità delle dichiarazioni lo possiamo ancora applicare in questo modo, così come è stato applicato per Scarantino? Poniamoci questo problema, perché ci siamo trovati (…) quattro collaboratori «farlocchi», perché sono quattro le collaborazioni che hanno determinato quei processi, e sono stati commessi degli errori. Attenzione, perché se non capiamo quali sono stati gli errori corriamo il rischio di basare il prossimo "Borsellino-*quinquies*" ancora su quelle false verità, che riteniamo qualcuno abbia a volte interesse a inserire nel circuito".

****

Occorre salvare la memoria integrale degli eventi che insanguinarono quella terribile stagione della storia della Repubblica. Nel tempo, la Commissione ha già proceduto ad acquisire e informatizzare molti documenti inerenti alla stagione delle "stragi di mafia", ma l'opera va adesso completata.

A conclusione dei propri lavori, nell'ambito dei compiti previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera f) della legge istitutiva, la Commissione ha pertanto convenuto unanimemente di adottare un'iniziativa concreta di raccolta di tutti gli atti e documenti, giudiziari e non, afferenti a quegli eventi, ampliando l'orizzonte della ricerca e dell'analisi alla tematica dei possibili mandanti e coautori occulti, anche al fine di una ricomposizione archivistica razionale e fruibile delle fonti esistenti[556].

Al riguardo, la commissione ha pertanto individuato un elenco di tematiche, che è pubblicato nell'allegato 5 ed è parte integrante della presente relazione.

Tutti gli atti e i documenti relativi a tali tematiche dovranno essere raccolti, nel modo più ampio e sollecito possibile, presso l'archivio della Commissione, e successivamente versati presso l'Archivio Storico della Camera dei deputati, favorendo la loro più ampia accessibilità.

****

La nostra democrazia ha retto all'urto eversivo di quegli anni. La mafia stragista è stata sconfitta e l'impunità su cui fondava la sua forza attrattiva è rimasta soltanto nel ricordo nostalgico di tanti capimafia che invecchiano all'ergastolo.

[556] V. seduta del 7 febbraio 2017, seguito della discussione e votazione della relazione conclusiva, resoconto stenografico n. 243, interventi del senatore Lumia e dell'onorevole Sarti.

Tuttavia, sulla campagna di destabilizzazione realizzata per mano corleonese restano ombre e interrogativi che i processi non hanno chiarito nonostante l'impegno profuso, specie negli ultimi anni, dalla magistratura con il coordinamento e l'impulso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Le indagini giudiziarie hanno limiti, regole e termini precisi oltre i quali non si può sconfinare sicché, nei ristretti argini del processo penale, volto ad accertare singole responsabilità, fisiologicamente si dà luogo a visioni frammentarie e a valutazioni necessariamente miopi rispetto agli antefatti, ai post-fatti e ai fatti paralleli degli eventi.

Questo non significa rinunciare alla giustizia dei tribunali. Vuol dire invece che, dopo venticinque anni, la sede naturale in cui cercare la verità storica complessiva sulle stragi è quella politica.

Si tratta di un percorso complesso in cui sarebbe auspicabile anche che i protagonisti, diretti o indiretti, o soltanto testimoni del perseguimento di quegli interessi "terzi", finalmente contribuissero a far luce sulle pagine buie della storia italiana[557].

Ma è un lavoro fattibile e possibile che questa Commissione rimette al futuro Parlamento. Ciò che è accaduto è grave e non riguarda soltanto il circoscritto settore del crimine, ma la dignità di questo Paese che, ora, ha un debito di verità.

[557] Sul punto appare un dovere morale ricordare le parole che, due giorni dopo l'udienza del 26 novembre 2013 del processo "Borsellino-*quater*", il fratello del giudice Paolo Borsellino, Salvatore, scelse di scrivere in una lettera aperta al capo della Polizia, prefetto Alessandro Pansa: "Avvalersi della facoltà di non rispondere è molto peggio che non ricordare, avvalersi, come testimoni, della facoltà concessa agli imputati di reato connesso – e si tratta di poliziotti – significa, per quelli che dovrebbero essere dei servitori dello Stato, mettere deliberatamente degli ostacoli sulla strada della Verità e della Giustizia. Significa continuare a essere corresponsabili di uno dei peggiori depistaggi della storia d'Italia, che pure di stragi di Stato e di successivi depistaggi letteralmente trasuda. Significa, ed è davvero intollerabile proprio perché di servitori dello Stato si tratta, mostrarsi più omertosi dei mafiosi…".

5. CONCLUSIONI

5.1 Il lascito per la XVIII legislatura e le prospettive per la nuova legge istitutiva

> La politica autentica, quella che riconosciamo come una forma eminente di carità, opera per assicurare un futuro di speranza e promuovere la dignità di ognuno. Proprio per questo sente la lotta alle mafie come una sua priorità, in quanto esse rubano il bene comune, togliendo speranza e dignità alle persone. A tale scopo, diventa decisivo opporsi in ogni modo al grave problema della corruzione che, nel disprezzo dell'interesse generale, rappresenta il terreno fertile nel quale le mafie attecchiscono e si sviluppano. In fondo, la corruzione è un *habitus* costruito sull'idolatria del denaro e la mercificazione della dignità umana, per cui va combattuta con misure non meno incisive di quelle previste nella lotta alle mafie.
>
> *Papa Francesco*
> *Discorso ai membri*
> *della Commissione*
> *parlamentare antimafia*
> *giovedì, 21 settembre*
> *2017*

La XVII legislatura potrà essere ricordata, probabilmente, come una legislatura costituente per la lotta alle mafie e alla corruzione, innovativa anche per i contenuti e per i metodi dell'inchiesta parlamentare su tale materia, che si è svolta lungo l'arco di un quinquennio denso di accadimenti di rilievo sul piano nazionale e internazionale.

I compiti previsti dalla legge istitutiva sono stati svolti all'interno di una prospettiva di grande ampiezza quantitativa e qualitativa, volta a includere il più possibile temi e soggetti di interesse all'interno dello spettro di un'indagine che ha abbracciato pressoché tutti tali compiti, probabilmente come mai in precedenza, nei termini riferiti nella premessa.

Nella presente Relazione conclusiva, al pari di tutte le altre relazioni approvate durante la legislatura, si è pertanto cercato di dare conto della latitudine di tale prospettiva e delle chiavi interpretative di un fenomeno che ha caratteri sempre antichi e sempre nuovi, cercando di ricondurre il molteplice delle mafie e dei loro metodi all'unità di un modello di analisi più attuale e tendenzialmente coordinato nell'impiego degli strumenti di prevenzione e contrasto.

Tale modello deve essere infatti reso più capace di leggere i cambiamenti e di riconoscere le figure sintomatiche dell'infiltrazione mafiosa nei diversi settori della politica e dell'economia, allo scopo di predisporre difese più avanzate, nell'ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale, contro la minaccia arrecata dalle mafie alla libertà, alla dignità e alla sicurezza dei cittadini di ogni Paese.

L'impegno della Commissione in questo senso ha seguito tre grandi direttrici di lavoro. In ciascuna di esse, l'azione dell'organo nel suo complesso e anche dei suoi singoli componenti ha inteso concorrere, nell'ambito della funzione conoscitiva dell'inchiesta parlamentare, alla definizione dell'indirizzo politico sulla materia, in un modo che si è rivelato quasi sempre largamente condiviso. Tale impegno, unitamente alle sinergie istituzionali sviluppate all'interno di una visione plurale e costituzionale della lotta alle mafie, costituisce al contempo un frutto dell'attività svolta e un patrimonio da preservare per il futuro.

La prima direttrice di lavoro è stata rivolta al piano concettuale e definitorio, per riflettere sulla natura attuale del fenomeno mafioso, sulle caratteristiche dei suoi recenti mutamenti e delle sue trasformazioni in tutte le connessioni politiche, economiche e sociali, sempre più reticolari, come si è rilevato costantemente. Rientrano in questo campo principalmente l'indagine sul rapporto tra mafia e corruzione, gli approfondimenti sull'evoluzione storica del movimento civile dell'antimafia e sul ruolo dell'antimafia sociale, sull'economia criminale e sulla zona grigia che la sostiene, sul rapporto tra mafie e consenso, nonché la generale iniziativa di promozione e divulgazione informativa, culturale e scientifica sui temi della legalità e della conoscenza delle mafie.

La seconda direttrice è stata rivolta al piano normativo, per elaborare proposte sulle misure necessarie per rendere 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. Rientra in questo campo l'elaborazione di importanti proposte, approvate dalle Camere e divenute legge dello Stato, tra cui spicca la profonda revisione del "codice antimafia", il principale testo normativo in materia, effettuata mediante l'approvazione della legge

n. 161 del 2017[558], e la legge sulla protezione dei testimoni di giustizia, che per la prima volta ne definisce in modo autonomo e organico la natura e lo *status*; vi rientrano anche gli strumenti amministrativi di contrasto o le misure organizzative, come quelle sollecitate in relazione alla situazione degli uffici giudiziari calabresi[559] o sull'assetto della magistratura di sorveglianza. Parimenti importanti sono state le iniziative istituzionali di coordinamento nazionale e di cooperazione internazionale, come gli incontri con le "commissioni antimafia" istituite nei consigli regionali, per creare un laboratorio politico regionale e una rete di esperienze e buone pratiche, specialmente in tema di riutilizzo dei beni confiscati, utile ai diversi livelli della legislazione primaria e secondaria, nonché tutte le missioni presso le istituzioni europee e all'estero (Canada, Spagna, Paesi Bassi, San Marino, Malta), per creare occasioni di scambio di esperienze ai massimi livelli politico istituzionali del Parlamento europeo e degli altri Paesi membri[560].

La terza direttrice di lavoro è stata rivolta al piano storico e fattuale, per indagare degli accadimenti e delle vicende che hanno coinvolto territori e personaggi importanti per la storia della mafia e dell'antimafia. A tale proposito, è appena il caso di sottolineare, a margine, l'importanza per le nostre istituzioni e il valore simbolico dell'elezione quale Capo dello Stato di Sergio Mattarella, fratello del presidente della Regione siciliana Piersanti, assassinato dalla mafia a Palermo nel 1980.

In questo campo del lavoro di inchiesta rientrano molte vicende, recenti oppure risalenti nel tempo, che sono state ritenute meritevoli di attenzione da parte della Commissione per provare a fornire, in un quadro di leale collaborazione e nel rispetto delle funzioni della magistratura e degli altri poteri dello Stato, un contributo ulteriore di conoscenza e chiarezza.

Si sono ascoltati a più riprese i magistrati ancora impegnati nei processi sulle grandi stragi di mafia e sulla cosiddetta trattativa e, per la prima volta in sede ufficiale, i familiari del giudice Borsellino per capire quali questioni restano ancora aperte su quella drammatica stagione del nostro Paese. Si sono verificate le modalità della detenzione di Salvatore Riina nell'ultimo periodo della sua vita, e riaperti casi irrisolti, ma di interesse ancora attuale, come il lontano furto della *Natività* del Caravaggio. Inoltre, la presenza su tutto il territorio nazionale, segnata dalla Commissione all'interno di un vasto programma di missioni fuori sede, e l'ascolto degli appartenenti alle strutture territoriali di contrasto e degli esponenti della politica e della società locali, ha consentito di

[558] Legge 17 ottobre 2017, n. 161, 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.

[559] Relazione sulla situazione degli uffici giudiziari in Calabria. Risultanze delle missioni a Catanzaro, Reggio Calabria e Locri (Rel.: onorevole Rosy Bindi), approvata dalla Commissione nella seduta del 27 aprile 2016, Doc. XXIII, n. 14.

[560] Il programma di visite è stato svolto anche in base al mandato ricevuto dalle Camere in concomitanza con il semestre italiano di presidenza dell'Unione europea, per favorire la diffusione della consapevolezza dei rischi dell'infiltrazione mafiosa in quei Paesi e la costituzione di uno spazio giuridico antimafia europeo. Cfr. Camera dei deputati, seduta del 17 novembre 2014, resoconto stenografico n. 233.

raccogliere molte e nuove preziose informazioni sullo stato e sul radicamento delle organizzazioni criminali di tipo mafioso in tutte le regioni italiane, nessuna esclusa.

La legislatura ha segnato infatti, con varie tappe, uno snodo fondamentale per la storia delle mafie tradizionali e la conoscenza di quelle nuove, effettuata mediante l'osservazione delle manifestazioni locali di pressoché tutta la fenomenologia degli stadi "evolutivi" delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, da quelli, di primordiale parossismo, della sopraffazione violenta fino a quelli più moderni di strategia politica e colonizzazione economica. Un'epoca è finita e nuovi scenari si sono inaspettatamente aperti: occorre pertanto riflettere sullo stato delle mafie oggi.

La fase di avvio dei lavori della Commissione, nel 2014, è coincisa con la conferma, da parte della Corte di cassazione, della sentenza sul processo Crimine-Infinito, scaturito dalle inchieste collegate delle procure di Reggio Calabria e di Milano. La magistratura giudicante ha definitivamente statuito circa l'unitarietà della 'ndrangheta, sulla sua struttura verticistica e sulla sua organizzazione cellulare che le consente di detenere, dall'arretrata Calabria, rilevanti quote di mercato nel traffico mondiale degli stupefacenti e di governare gli imponenti flussi finanziari transnazionali che ne derivano.

Rapidamente, si è assistito alla deflagrazione degli effetti – giudiziari, politici e istituzionali - dell'inchiesta della procura distrettuale di Roma sulla "mafia capitale" e alla "scoperta" delle mafie insediate a Ostia e nel basso Lazio, nonché al disvelamento della portata dell'insediamento (e dell'ospitalità ricevuta) in Piemonte, Lombardia, Liguria ed Emilia-Romagna, e dei capisaldi presenti anche in Valle d'Aosta.

Auspicabilmente, tutto ciò ha messo definitivamente fine all'ipocrisia di chi riteneva il Centro Nord immune dalle mafie. Queste sono invece largamente presenti e si manifestano nei diversi stadi di crescita, come una malattia che occorre imparare a riconoscere subito dai sintomi per poter curare poi con terapie chirurgiche e sistemiche.

Al Meridione, si rimane colpiti ancor oggi, non senza sgomento, dalla ferocia arcaica delle mafie foggiane e dalla violenza liquida della camorra napoletana. Quest'ultima è ormai polverizzata in una galassia criminale di clan tradizionali e *baby gang* metropolitane, composte di minori pronti a tutto, *paranze* disperse di giovanissimi sottratti alla scuola, presto destinati al carcere o al cimitero; mentre in provincia l'avvenuta disarticolazione dei vertici della camorra casalese non ne frena tuttavia lo spregiudicato dinamismo imprenditoriale e il capillare controllo della spesa pubblica locale.

In Sicilia, con la morte di Bernardo Provenzano (2016) Salvatore Riina (2017) si è infine definitivamente compiuto il crepuscolo della cosa nostra corleonese, mentre si resta ancora in attesa

della cattura del "primo latitante" Matteo Messina Denaro, emblema di una mafia mutante tra modernità e tradizione, *network* di relazioni con soggetti di impresa e centri occulti di potere.

Occorre pertanto leggere la realtà, soffermandosi anzitutto sulla natura attuale di ciò che chiamiamo mafia e sulla sua evoluzione.

Sulla base delle valutazioni emerse nel corso del lavoro di inchiesta, infatti, la materia del fenomeno mafioso si è andata sempre più definendo come una realtà dotata di una natura reticolare, in ragione delle relazioni soggettive di cui si intesse l'azione delle organizzazioni criminali, contraddistinta per tale motivo da un indubbio carattere rigenerativo di politicità che la distingue dalla criminalità comune e la colloca a metà tra la metafora della piovra e quella dell'idra dalle tante teste.

In secondo luogo, un'altra acquisizione fondamentale è stata la connessione intrinseca, rilevata sempre più frequentemente, con il diverso fenomeno della corruzione, della quale ha mutuato, ai propri fini, il carattere collusivo-consensuale come dato prevalente del modo di agire, fondato cioè su cointeressenze tra l'autore e il destinatario dell'azione criminale. L'agire mafioso si manifesta ormai, in modo frequente ma non esclusivo, in forme non violente, con effetti di minor percezione in termini di allarme sociale e di maggior difficoltà a essere scoperto; ma sempre, come stabilito dalla Corte di cassazione, con la garanzia della riserva di capitale violento, di pronta soluzione all'occorrenza.

Il collegamento tra mafia e corruzione è stato nitidamente indicato da Papa Francesco, con la semplicità e l'eloquenza che traspaiono dal discorso riportato in epigrafe. Le parole della più alta autorità della Chiesa Cattolica, con il loro valore morale e l'universalismo proprio della dottrina religiosa, forniscono la guida morale e gli strumenti di comprensione della realtà, ai cristiani e non solo ad essi. Esse indirizzano l'azione pastorale della curia in una direzione molto chiara, che non ammette (più) ambiguità nella componente spirituale, che va affrontata per comprendere quali siano stati, nel tempo, non solo i fattori immateriali del potere della mafia ma anche la forza morale dell'antimafia[561].

In occasione di una visita pastorale in Calabria nel 2014, nei confronti dei mafiosi il Santo Padre ha fulminato la scomunica, la massima pena prevista dal diritto canonico. I corrotti sembrano destinati a ricevere la medesima punizione nella chiesa.

[561] Cfr. anche Conferenza episcopale calabra, *Nota pastorale contro la 'ndrangheta in Calabria*, 25 dicembre 2014.

Sul piano giuridico, molte misure legislative approvate negli ultimi anni affrontano i temi della criminalità organizzata e della corruzione[562], e vanno nel senso dell'interoperabilità degli strumenti per combatterle.

La centralità della lotta alla mafia, come fattore cruciale di tenuta democratica e sviluppo economico, risiede infatti anche nella disponibilità di un *know how* specifico, nel patrimonio acquisito di conoscenze che l'Italia accumulato, specialmente dal 1982 in poi. Questo sapere, tecnico-giuridico e investigativo, è in grado di essere impiegato utilmente anche in altre nazioni, per fronteggiare il fenomeno mafioso, e anche in altri campi, per fronteggiare fenomeni connessi o analoghi.

La connessione con altre forme criminali coinvolge ad esempio anche il rapporto tra mafia e terrorismo.

In sede nazionale e internazionale si è infatti valorizzata l'esperienza, i metodi e gli strumenti di indagini delle investigazioni del nostro Paese nel contrasto alle mafie come modello per il loro impiego anche contro il terrorismo. Il decreto legge n. 7 del 2015, convertito in legge n. 43 del 2015, ha attribuito infatti il coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, al Procuratore nazionale antimafia, all'interno dell'ufficio giudiziario che ha assunto ormai la denominazione di Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo[563].

---

[562] Per una mera ricognizione delle tendenze legislative recenti, si rileva che, già dalla scorsa legislatura, il legislatore si è attivato per ratificare le Convenzioni internazionali in materia, e in particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione internazionale, sottoscritta a Mérida nel 2003, ratificata dalla legge n. 116 del 2009 e le Convenzioni di Strasburgo del 1999, promosse dal Consiglio d'Europa e relative alle conseguenze penali e civili della corruzione, ratificate, rispettivamente, dalla legge n. 110 del 2012 e dalla legge n. 112 del 2012; per introdurre nuove fattispecie di reato, per inasprire le pene per i reati già previsti e disciplinare modelli organizzativi per prevenire il fenomeno corruttivo. Su tali aspetti è intervenuta la Legge 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (c.d. legge Severino) e su tale base il Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190. In questa legislatura sono state introdotte importanti norme sull'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC). La legge 11 agosto 2014, n. 114, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, ha soppresso l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici e ne ha trasferito le competenze all'Autorità nazionale Anticorruzione, di cui è stata ridisegnata la missione istituzionale. La legge 27 maggio 2015, n. 69, Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura penale, alle relative norme di attuazione e alla legge 6 novembre 2012, n. 190 è stata volta a contrastare i fenomeni corruttivi attraverso una serie di misure che vanno dall'incremento generalizzato delle sanzioni per i reati contro la pubblica amministrazione, al recupero delle somme indebitamente percepite dal pubblico ufficiale, alla revisione del reato di falso in bilancio; parimenti è significativo in materia il Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

[563] Legge 17 aprile 2015, n. 43 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, 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

Nel nostro ordinamento, dunque, la risposta dello Stato ai due fenomeni trova un punto di sintesi nel soggetto istituzionale che ha la regia delle complesse attività di indagine[564].

Il collegamento tuttavia appare esistere non solo sul piano dell'efficace utilizzo delle medesime misure investigative, ma anche sotto il profilo sostanziale del sostegno sociale di cui possono giovarsi tali forme criminali: è stato autorevolmente affermato che il livello di radicamento del terrorismo islamico in determinati territori nel cuore dell'Europa è paragonabile a quello della 'ndrangheta in certi comuni calabresi[565]. L'affermazione ha destato polemiche, ma la provenienza delle contestazioni lascia pensare che, come in altri casi, la critica riguardi solo apparentemente il merito, mentre è invece rivolta a colpire il fondamento dell'impianto normativo e le sinergie tra gli strumenti di contrasto.

Ci sono sintomi preoccupanti, emersi anche in occasione dell'approvazione delle modifiche al codice antimafia. Sorprende infatti che (finora) *nulla quaestio* quando i destinatari di misure personali o patrimoniali incisive, come il sequestro e la confisca di beni provento di attività illecite, sono criminali conclamati come mafiosi o terroristi; mentre si levano critiche quando le stesse misure sono proposta anche per gli autori di delitti come la corruzione o il riciclaggio. Questi ultimi sono di norma socialmente più rispettati in quanto appartenenti ad ambienti economici e finanziari, ma costituiscono come noto la "zona grigia", senza la quale sarebbe impossibile il reimpiego del danaro sporco, strumentale ai rispettivi scopi, politico-eversivi o economico-parassitari, delle rispettive organizzazioni.

Pur nella diversità dei fini e delle condotte, i fenomeni criminali appaiono infatti, dentro e fuori i confini nazionali, da collegare maggiormente sotto il profilo dell'analisi dei metodi criminali e della valutazione dei rischi derivanti dalle loro reciproche interferenze e dell'impiego degli strumenti investigativi e repressivi. Suo malgrado, l'Italia si è dovuta dotare, più di ogni altro Paese, di un sistema di regole e di apparati che appaiono oggi connotati, per così dire, dalla tripla A non solo per le iniziali dei termini che ne descrivono le finalità (antimafia, anticorruzione e antiterrorismo), ma anche per un giudizio di merito sulla loro affidabilità rispetto agli standard di molti Paesi stranieri: non riconoscerlo sarebbe di per se stessa una ingiusta sottovalutazione.

---

pace e di stabilizzazione. La legge attua la Risoluzione n. 2178 del 2014, adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite e quindi vincolante per gli Stati.

[564] Relazione annuale del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

[565] Cfr. seduta di mercoledì 22 giugno 2016, audizioni dedicate alla situazione del comune di Platì (RC), anche in relazione alla contestazione delle citate dichiarazioni dell'onorevole Minniti, all'epoca sottosegretario alla presidenza del consiglio e poi ministro dell'interno, che nel 2016 in occasione di un vertice sulla sicurezza dopo gli eventi terroristici di Bruxelles aveva paragonato Molenbeek a Platì. La contestazione era avvenuta in occasione di una manifestazione pubblica a Platì nei locali della parrocchia, ed è poi risultata promossa da soggetti riconducibili alle locali cosche di 'ndrangheta. La vicenda è stata di interesse per la Commissione anche per la sensibilizzazione delle autorità ecclesiastiche calabresi che ne è derivata.

Parimenti, la connessione oggettiva di forme criminali diverse richiede una sempre più forte connessione sul piano soggettivo delle istituzioni, attraverso la cooperazione sovranazionale e internazionale.

A suo modo è simbolico, guardando alle date, il passaggio di consegne tra la costituzione della Commissione antimafia il 22 ottobre 2013, e la commissione speciale sul crimine organizzato, la corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) del Parlamento Europeo, che aveva concluso i propri lavori il giorno prima. Istituita il 14 marzo 2012 sulla base della risoluzione sul crimine organizzato approvata dall'assemblea il 25 ottobre 2011, il mandato della CRIM ricomprendeva non a caso le tre diverse attività criminali. Il lavoro della commissione CRIM è stato considerato con grande attenzione dalla Commissione antimafia. Quest'ultima ha dedicato la sua prima relazione alle Camere all'argomento del contrasto alle mafie nella dimensione europea e internazionale, che è stata approvata all'inizio dei lavori nel 2014, in vista del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea. Tale relazione è stata posta all'ordine del giorno di entrambe le Camere. La risoluzione che ha concluso il dibattito è stata approvata all'unanimità sia alla Camera sia al Senato ed è stata trasmessa direttamente al Parlamento europeo.

In ossequio al mandato ricevuto in tale risoluzione[566], le numerose proposte di merito – tra cui quella di dar seguito all'esperienza istituzionale della CRIM – sono state illustrate e sostenute con convinzione dalla Commissione in tutte le sedi di confronto all'estero. È maturata presto la consapevolezza che la frontiera del prossimo futuro è l'impegno in una sempre più vasta "diplomazia antimafia", quanto meno nei Paesi membri dell'Unione europea, per condividere con le altre nazioni obiettivi e metodi - fondati sul *risk assessment* - della lotta alla criminalità organizzata, facendo comprendere agli altri Paesi che, in mancanza, rischiano di pagare un prezzo molto alto, che l'Italia ha già pagato nella sua storia. Affrontare insieme un rischio, che grava su tutta l'Unione, conviene a tutti. Le proposte della Commissione è stata illustrata sono state illustrate, in occasione di missioni a Bruxelles, sia in audizione formale presso la Commissione LIBE sia in un incontro con il presidente pro tempore del Parlamento Europeo, Martin Schulz. Su tali basi, si è fiduciosi che l'attenzione delle istituzioni europee possa crescere ulteriormente dopo l'elezione, avvenuta il 17

[566] Cfr. Camera dei deputati, seduta del 17 novembre 2014, resoconto stenografico n. 333. Discussione della relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (Doc. XXIII, n. 2). Risoluzione n. 6-00099, Bindi e altri: in cui si auspica "la ricostituzione della Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) in seno al Parlamento europeo. Inoltre, al fine di rafforzare la cooperazione tra i Parlamenti degli Stati membri sulla condivisione di esperienze normative e di inchiesta parlamentare sui fenomeni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, si propone di avviare i contatti necessari per mettere in rete le commissioni degli organismi parlamentari degli Stati membri dell'Unione aventi funzioni analoghe alla Commissione antimafia italiana"; la risoluzione è stata discussa e approvata nella seduta dell'11 dicembre 2014; cfr. resoconto stenografico n. 348. V. anche Senato della repubblica, sedute del 29 ottobre 2014, resoconti stenografici n. 341 e n. 342, risoluzione n. 6-00075, Zanda e altri.

gennaio 2017, di un italiano, Antonio Tajani, al vertice del massimo organo rappresentativo europeo.

Sul fronte nazionale, l'opera di sensibilizzazione svolta dalla Commissione si è articolata in modo incessante e a tutti i livelli attraverso la convocazione in Commissione dei principali soggetti istituzionali del Paese. Il lungo ciclo di audizioni dei vertici istituzionali ha coinvolto vari Ministri, i responsabili degli uffici giudicanti e requirenti di tutti i distretti giudiziari italiani, la Banca d'Italia e le altre istituzioni economiche nazionali, esponenti dei partiti e del mondo dell'informazione, all'interno di un percorso che si è simbolicamente chiuso con l'audizione del presidente del Consiglio dei ministri, Paolo Gentiloni, per un bilancio sulle politiche generali seguite dal Governo in tema di lotta alla mafia. L'ultimo precedente in cui il presidente del Consiglio dei ministri era stato audito in Commissione parlamentare antimafia risaliva a quasi venti anni prima[567].

Massima importanza è stata attribuita alle iniziative di alto valore simbolico come la Giornata della memoria, istituita con la legge n. 20 del 2017 nella ricorrenza del 21 marzo, per il ricordo delle vittime delle mafie[568], o come la Giornata Internazionale contro la Corruzione[569], istituita dalle Nazioni Unite nella ricorrenza del 9 dicembre, per sensibilizzare le persone sul grave problema globale della corruzione e sul ruolo della citata Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. Di quest'ultima, peraltro, occorre una revisione ed è auspicabile un rinnovato impegno per il suo aggiornamento, tanto più che nella prossima legislatura cadrà il ventennale dalla sua firma, avvenuta nel 2000 a Palermo[570].

---

[567] Massimo D'Alema fu ascoltato nel 1999, durante la XIII legislatura; Silvio Berlusconi nel 1994, durante la XII legislatura; Giuliano Amato nel 1992, durante la XI legislatura; Giulio Andreotti nel 1989 e nel 1990, durante la X legislatura.

[568] Legge 8 marzo 2017, n. 20, Istituzione della «Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie». La legge prevede iniziative volte alla sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alle mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie. Al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche, possono essere altresì organizzati manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri, momenti comuni di ricordo dei fatti e di riflessione, nonché iniziative finalizzate alla costruzione, nell'opinione pubblica e nelle giovani generazioni, di una memoria delle vittime delle mafie e degli avvenimenti che hanno caratterizzato la storia recente e i successi dello Stato nelle politiche di contrasto e di repressione di tutte le mafie.

[569] Le dichiarazioni rilasciate da autorità quali il Sommo Pontefice o il Presidente della Repubblica in occasione di tale giornata hanno offerto molti spunti di riflessione. Cfr. Dichiarazione del 9 dicembre 2015: «La corruzione è un furto di democrazia. Crea sfiducia, inquina le istituzioni, altera ogni principio di equità, penalizza il sistema economico, allontana gli investitori e impedisce la valorizzazione dei talenti. L'opacità e il malfunzionamento degli apparati pubblici e di giustizia colpisce ancor di più i poveri e le persone deboli, crea discriminazioni, esclusioni, scarti, distrugge le opportunità di lavoro. Sulle pratiche corruttive prosperano le organizzazioni criminali e la mafia, che soffocano le speranze dei giovani. Si può e si deve reagire a questa inaccettabile forma di oppressione. Sconfiggere le mafie è alla nostra portata».

[570] La giornata internazionale contro la corruzione è promossa congiuntamente dall'Ufficio delle Nazioni Unite sulla Droga e il Crimine (UNODC) e il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), è in particolare focalizzata sull'impatto negativo della corruzione sulla democrazia, sullo stato di diritto e sul mercato. L'Assemblea generale ha stabilito il 9 dicembre come giornata internazionale contro la corruzione nel 2003, con risoluzione 58/4, in vista dell'apertura alla firma dal 9 all'11 dicembre 2003 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC). UNODC svolge funzioni di segretariato per la Convenzione di Mérida, entrata in vigore nel dicembre 2005 e ratificata dall'Italia il 5 ottobre 2009. Come è stato rappresentato alla Commissione, uno dei punti nodali è l'assenza

Nel corso della legislatura l'attività di inchiesta della Commissione si è svolta anche mediante la promozione e la partecipazione ad un amplissimo novero di iniziative culturali, eventi commemorativi, seminari e incontri tematici, a cui si è fatto riferimento in premessa. Vi rientrano la presenza attiva in tutte le ricorrenze del 23 maggio e del 19 luglio, e in particolare del 25° anniversario delle stragi di Capaci e di via D'Amelio; le iniziative culturali come il "marzo dell'antimafia", gli incontri istituzionali con le commissioni antimafia regionali, i seminari istituzionali sui cinquanta anni dall'istituzione della Commissione antimafia e quelli sulla figura di Rosario Livatino; la presentazione congiunta della relazione annuale del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, i convegni con i magistrati sulle misure di prevenzione, gli incontri con delegazioni parlamentari straniere, la sensibilizzazione del mondo accademico e la promozione di ricerche scientifiche affidate alle università, la partecipazione attiva alla mobilitazione degli Stati generali della lotta alle mafie, organizzati dal Ministero della giustizia a Milano nel novembre 2017 per dare una nuova base teorica alla lotta alle mafie del Ventunesimo secolo[571].

La riflessione sulla *constituency* dell'antimafia si è rivolta, con lungimiranza e senza pregiudizi prima ancora dell'emersione di alcuni scandali, anche alle caratteristiche dell'"antimafia sociale", per guardare con senso critico alle radici, all'evoluzione e al futuro di un movimento civile di cui occorre preservare il patrimonio di valori, che si identificano sostanzialmente in quelli della Costituzione. Occorre piuttosto liberare tale movimento dalle superfetazioni e da una visione divisiva della legalità come patrimonio solo di alcuni. Il suo significato più autentico può essere rilanciato attraverso un processo di laicizzazione, che la faccia diventare - da culto per iniziati, con involontari idoli e sommi sacerdoti - una religione civile condivisa, capace di proiettarsi oltre le peculiari contingenze storiche che ne hanno determinato la nascita subito dopo la stagione delle stragi, e al di là delle distorsioni che in tempi recenti hanno macchiato la reputazione di taluni dei suoi protagonisti.

---

di un meccanismo di revisione e aggiornamento della Convenzione, sulla cui introduzione l'Italia è da tempo impegnata sul piano diplomatico. Cfr. doc. rappresentanza permanente a Vienna.

[571] Le tesi fondanti di tale elaborazione teoretica sono propedeutiche all'imprescindibile pratica complementare affidata all'azione politica, di cui la Commissione ha cercato di essere il motore parlamentare per la necessaria propulsione legislativa, amministrativa e culturale. Le conclusioni degli Stati generali hanno riguardato temi largamente sovrapponibili a quelli affrontati nella presente relazione, e cioè: la lotta alla mafia come priorità dell'azione politica; il cambiamento e la globalizzazione delle mafie; il metodo corruttivo e la zona grigia; gli strumenti di prevenzione ammnistrativa e la gestione dei beni sequestrati e confiscati; le politiche sociali e del lavoro; l'attenzione ai minori; la proiezione europea e internazionale; il rinnovamento del movimento civile dell'antimafia; la trasparenza e la condivisione delle basi informative; la rigenerazione democratica per scacciare il consenso cattivo delle mafie; la politica locale negli enti territoriali e le strategie elettorali dei partiti; le *bad companies* delle liste civiche nelle elezioni locali.

Al fianco dell'indagine sulla cultura dell'antimafia, si è approfondita la condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie e il ruolo, a volte ambiguo[572], del mondo dell'informazione, a cui è stata dedicata per la prima volta un'apposita relazione[573].

Si è inoltre prestata una naturale attenzione agli eventi di interesse all'interno della cronaca, non solo giudiziaria, che hanno fornito moltissimi spunti di discussione e riflessione, fondati su di una acquisizione documentale imponente dei provvedimenti connessi alle principali inchieste giudiziarie in materia di criminalità organizzata, ai provvedimenti di accesso e di scioglimento dei comuni per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, a interdittive prefettizie di particolare incidenza.

L'archivio della Commissione, luogo vivo della conoscenza delle mafie e della memoria dell'antimafia in Parlamento, è stato alimentato in modo costante, probabilmente come mai in precedenza, e ha offerto una base documentale preziosa per lo svolgimento delle funzioni della Commissione e del mandato dei parlamentari. Esso rappresenta una fondamentale opportunità di conoscenza a disposizione di tutte le forze politiche, con un beneficio che può essere persino maggiore per le forze di opposizione, le quali hanno potuto avere accesso a documenti di fonte qualificata, di cui diversamente non avrebbero potuto disporre facilmente. Si è riservata inoltre attenzione alle richieste provenienti da studiosi, giornalisti e ricercatori; ci si è fatti carico della pubblicazione di documenti di particolare interesse storico, politico o memorialistico, ancora classificati, come i numerosi resoconti stenografici delle sedute della prima commissione antimafia (che non furono pubblicati), alla documentazione sul caso Livatino, agli atti sull'assassinio dell'onorevole Piersanti Mattarella e sulla strage di Portella della Ginestra o la simbolica approvazione, quarant'anni dopo, della relazione di minoranza depositata al termine dei lavori della prima Commissione antimafia da Pio La Torre nel 1976, che già conteneva tutti i fondamenti della legislazione di contrasto alle mafie, che furono introdotti purtroppo solo dopo il suo omicidio e quello del generale dalla Chiesa.

Sul piano della conoscenza scientifica delle mafie, per la fondazione di una nuova "scienza della legalità" si è sottoscritta una intesa con la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI). Su tale base la Commissione ha promosso la istituzione del primo dottorato di ricerca sulle mafie nonché la realizzazione di progetti di ricerca universitaria, destinati a giovani studiosi, con le

[572] Cfr. seduta del 17 marzo 2015, audizione del presidente dell'ordine nazionale dei giornalisti, Vincenzo Iacopino, nonché, con riguardo all'intervista del figlio di Totò Riina trasmessa durante la trasmissione della RAI *Porta a Porta* e più in generale sul ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo nella lotta alle mafie, le sedute del 23 settembre 2015, audizione del direttore di Rai 1, Giancarlo Leone, e del 7 aprile 2016, audizione della presidente della RAI, Monica Maggioni, e del direttore generale della RAI, Antonio Campo Dall'Orto.

[573] Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie (rel. onorevole Fava), approvata nella seduta del 5 agosto 2015, Doc. XXIII, n. 6.

università di Milano, Torino, Napoli e della Calabria, sui temi del metodo mafioso, dei professionisti, dei minori, dello scioglimento dei comuni.

Molto è stato fatto ma molto resta da fare.

È sembrato opportuno riservare le conclusioni della presente Relazione finale, all'esito della XVII legislatura, non solo a quanto è stato fatto ma anche e soprattutto all'eredità che la Commissione lascia al prossimo Parlamento.

Questo lascito riguarda due assi principali.

Il primo è di natura politica ed è relativo ai numerosi filoni tematici che sono stati già aperti, che la Commissione potrà approfondire sulla base del mandato che sarà conferito con la nuova legge istitutiva, e quindi sviluppare nell'ambito della funzione conoscitiva dell'inchiesta.

Il secondo è di natura legislativa e riguarda le misure in tema di contrasto ai poteri mafiosi che il nuovo Parlamento è nelle condizioni di poter varare già dall'avvio della XVIII legislatura, in quanto esse si fondano sulle proposte di intervento normativo già elaborate e formulate in dettaglio da questa Commissione all'interno delle relazioni tematiche.

Il 2018 si è aperto con il 70° anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

A tale proposito, non si può dimenticare che la nostra Costituzione non potrà dirsi pienamente attuata, nei suoi valori fondanti di democrazia e libertà, se non sarà fatta piena luce sulle stragi e sui delitti a carattere politico-mafioso del 1992-1993.

La Commissione aveva a sua volta ricevuto in eredità dalla analoga Commissione della precedente legislatura tutto il lavoro che questa aveva dedicato, pressoché in via esclusiva, al compito di indagare sulle manifestazioni del rapporto tra mafia e politica "che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso"[574].

Il complesso *iter* giudiziario, purtroppo largamente insoddisfacente per appagare la sete di verità su quelle drammatiche vicende, è ancora incompleta; ancora in questi giorni è infatti attesa la pubblicazione delle motivazioni della sentenza sul processo cosiddetto Borsellino *quater*, celebratosi a Caltanissetta.

La rispettosa attesa della conclusione di tormentate vicende giudiziarie era apparsa vieppiù opportuna per evitare sovrapposizioni, poggiate per di più su un quadro infomativo ancora incompleto. Nelle more, si è cioè lasciata impregiudicata la valutazione in sede politica di molte questioni, su cui la Commissione ha comunque ritenuto imprescindibile aggiornare periodicamente

[574] La Commissione presieduta dal senatore Pisanu non era tuttavia arrivata ad approvare una relazione. Cfr. XVI legislatura, seduta del 9 gennaio 2013, comunicazioni del presidente sui grandi delitti e le stragi di mafia degli anni 1992-1993, resoconto stenografico n. 118.

lo stato delle conoscenze con plurime audizioni dei magistrati nisseni e, soprattutto, raccogliere i dolorosi appelli della famiglia Borsellino.

Tuttavia, il tempo trascorso, il crepuscolo dei protagonisti, gli istituti giuridici del giudicato e della prescrizione denotano ormai l'esigenza di un progressivo spostamento della sede del giudizio dalle aule dei processi alle pagine della storia politica, e non solo criminale, d'Italia.

Per tale ragione, è apparso doveroso lasciare, a conclusione della presente Relazione, un capitolo dedicato alle domande che restano ancora aperte su quella drammatica stagione delle cosiddette stragi di mafia.

Una loro lettura politica richiede probabilmente che vadano messe in connessione con altre drammatiche vicende precedenti, a partire dal delitto Moro, che restano ancora misteriose nonostante tutti gli sforzi di verità, anche recenti[575].

Nel 2018 ricorrono non solo i settant'anni dall'entrata in vigore della costituzione, ma anche i quaranta anni dall'assassinio di Aldo Moro.

Rimane il dubbio che vi sia una sottile linea del colore rosso del sangue che unisca politicamente via Fani a via D'Amelio, passando per tanti altri luoghi, in Sicilia e lungo la Penisola, e dove "menti raffinatissime tentano di orientare certe azioni della mafia. Esistono forse punti di collegamento tra i vertici di cosa nostra e centri occulti di potere che hanno altri interessi".

L'affermazione di Giovanni Falcone, paradossalmente, è ancora una domanda, a cui la politica non può rinunciare a provare ancora a dare una risposta soddisfacente, essendo l'unica - e l'ultima - che può ancora farlo.

Il passato è comprensibile soltanto alla luce del presente, e si può comprendere il presente unicamente alla luce del passato.

In questi anni abbiamo assistito al tramonto di molti protagonisti di quella stagione: dopo la morte nel 2016 di Bernardo Provenzano, nel novembre 2017 è morto anche Salvatore Riina.

Questo ci interroga oggi su come la mafia sia potuta sopravvivere, e persino rafforzarsi nella *communis opinio*, nonostante l'indubbia sconfitta della mafia stragista, i cui capi corleonesi sono indubitabilmente dei perdenti, forse i primi e gli unici nella storia di cosa nostra ad aver trascorso in carcere tutta la propria vita, dopo la pur tardiva cattura.

Occorre conoscere la storia per non essere condannati a riviverla. Da questo punto di vista uno dei fattori di sopravvivenza delle mafie, come forma di evoluzionismo criminale, può essere individuato nel corso della storia, almeno del Ventesimo secolo, nelle sue capacità di adattamento e

[575] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro, relazione sull'attività svolta, approvata nella seduta del 20 dicembre 2016, Doc. XXIII, n. 23. V. pagg. 149-154 e 158-160 in merito al possibile coinvolgimento nella vicenda Moro di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata mafiosa, in particolare di matrice 'ndranghetista.

nel suo collateralismo nei confronti di poteri esterni, nazionali o internazionali, e nella capacità politica di intrecciare relazioni con altri soggetti per conseguire reciproche utilità.

La forza delle mafie è anche fuori dalle mafie, che hanno agito in passato anche come agenzia di servizi criminali, in forza della "quota di sovranità" che in certi momenti sono state in grado di esercitare, con la corruzione, la minaccia o la violenza, in determinati territori o in spazi economici o amministrativi.

In termini di fattori di rischio occorre pertanto sempre tenere presente la possibilità di saldature tra esponenti della criminalità organizzata e settori della società, rilevanti per l'opinione pubblica e serbatoi di consenso, in cui può annidarsi il germe dell'estremismo politico.

La Commissione ha infatti avuto modo di rilevare i rischi di una tale forma di ibridizzazione, ad esempio, nell'ambito dell'inchiesta su calcio e mafia, in cui si è indagato anche sul variegato mondo delle "tifoserie organizzate" delle squadre di calcio, acclarato terreno di incontro tra delinquenza comune, mafiosa e politica[576]. Tale rischio non può essere ignorato, almeno in linea teorica, anche in relazione ai timori di instabilità politica che ogni fase di transizione legata ad appuntamenti elettorali, incluso il prossimo, può determinare.

Il tema del consenso delle mafie è stato ed è un altro punto centrale su cui l'inchiesta parlamentare, per la sua stessa natura politica, non poteva evitare di confrontarsi.

Questo consenso è costruito o indotto con diverse forme. Esiste quella arcaica della soggezione indotta dalla paura, fondata su esplicite manifestazioni di violenza, che ancora esiste in contesti circoscritti del Meridione, ed è connessa all'esercizio abusivo di funzioni di sicurezza e "giustizia", espressioni di sovranità in un dato contesto. Esiste anche quella del *welfare* mafioso, fondata sull'erogazione di servizi e diritti sociali che lo Stato fatica a garantire e che la mafia sostituisce o di cui si appropria in modo parassitario, come la salute, la casa o il lavoro. Ma c'è anche una terza forma di consenso, quella che accompagna l'espansione delle mafie nel resto

[576] Relazione su mafia e calcio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017, Doc. XXIII, n. 31, pag. 11: "Il primo ambito individuato dalla Commissione è riconducibile al tema dell'ordine pubblico e della sicurezza negli stadi e ha avuto ad oggetto l'infiltrazione, o per meglio dire la contaminazione, da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso delle tifoserie organizzate e, per il tramite di queste, le forme di condizionamento dell'attività delle società sportive professionistiche. Le risultanze dell'inchiesta parlamentare hanno consentito di rilevare varie forme, sempre più profonde, di osmosi tra la criminalità organizzata, la criminalità comune e le frange violente del tifo organizzato, nelle quali si annida anche il germe dell'estremismo politico. Il fenomeno della politicizzazione del tifo organizzato è un fenomeno antico ed è un dato di comune conoscenza la distinzione delle tifoserie sulla base dell'orientamento ideologico di estrema destra o di estrema sinistra. Tuttavia, crea inquietudine la presenza di tifosi *ultras* in tutti i recentissimi casi di manifestazioni politiche estremistiche di destra, a dimostrazione che le curve possono essere "palestre" di delinquenza comune, politica o mafiosa e luoghi di incontro e di scambio criminale". Cfr. Anche FIGC, corte d'appello federale, sezioni unite, decisione relativa ai com. uff. 064-068/CFA – riunione del 4 dicembre 2017 (Doc. 1715.1). Per le proposte relative alle criticità nel rapporto tra società e tifoseria, alla responsabilità oggettiva, all'introduzione di controlli sugli assetti proprietari delle società e sulle misure antiriciclaggio, v. par. mafia e calcio.

d'Italia, in particolare nel Centro Nord, e che si fonda su un patto di convenienza, sul vassallaggio omertoso indotto da un accordo contratto per scambiarsi favori e conseguire reciproche utilità.

Nell'economia mafiosa, le relazioni di impresa trasformano le vittime in complici, sostituendo la violenza con la corruzione. Vi è maggiore adesione colpevole nell'assoggettamento volontario che nella soggezione forzosa alla criminalità. Il consenso non fa venir meno il disvalore, anzi lo aggrava; parimenti è inaccettabile sul piano etico e politico che, in base alle regole europee di statistica per il calcolo del prodotto interno lordo sia computato all'interno del PIL, con le conseguenze che ne derivano sui Paesi dell'Unione europea, il valore economico delle attività illecite fondate su transazioni di natura consensuale, con il paradossale effetto di dover considerare, ad esempio, un sequestro di droga effettuato dalle forze di polizia, di fatto, come se fosse un atto contro l'economia nazionale[577].

Il mandato per la prossima commissione non potrà pertanto trascurare i compiti, su cui molto si è lavorato, in tema di rapporto tra mafia e politica, specialmente riguardo alla trasparenza e alla selezione delle candidature per le assemblee elettive e dei gruppi dirigenti, in particolare a livello locale.

Rientrano in quest'ambito, sotto il profilo legislativo, le proposte di modifica del Testo Unico degli Enti Locali nella parte relativa allo scioglimento dei comuni per infiltrazione e condizionamento mafioso, alla gestione dell'ente da parte della commissione straordinaria e alle previsioni in tema di incandidabilità e ineleggibilità.

Sotto il profilo della prosecuzione dell'inchiesta politica, vi rientra anche il tema dell'aggiornamento della proposta (cosiddetto codice di autoregolamentazione) in tema di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 settembre 2014, della relativa attività di verifica, effettuata dall'organismo di inchiesta in occasione di ogni tornata elettorale svolta nel corso della legislatura, e dell'aggiornamento e del perfezionamento degli strumenti operativi a disposizione della Commissione per offrire sia alle forze politiche sia all'opinione pubblica elementi di conoscenza certificata, riferita a dati non coperti da segreto di indagine, sulle posizioni giudiziarie, definitive e non definitive, dei candidati alle elezioni. A tale tema è collegata anche la revisione delle norme in tema di casellario giudiziale e alla predisposizione delle misure necessarie per rendere efficacemente consultabile tale fondamentale patrimonio informativo.

Tuttavia, il tema delle misure sulla presentazione delle candidature e della qualità di queste ultime (e cioè quella che nel gergo giornalistico, qui riportato per la prima volta, è stato veicolato in termini di "presentabilità" dei candidati) non si esaurisce certamente con l'esibizione di certificati

[577] Seduta del 6 ottobre 2014, audizione del presidente dell'ISTAT, Giorgio Alleva, resoconto stenografico n. 57.

penali privi di evidenze giudiziarie. Nonostante alcune polemiche, va dato atto alla Commissione di aver individuato sin da subito un tema rivelatosi centrale nell'opinione pubblica e, probabilmente, divenuto ormai irreversibile nel dibattito politico.

Di tale argomento la Commissione antimafia è stata, come in passato, il luogo di ideazione e elaborazione nonché il motore propulsivo; per la sua trattazione ha messo a disposizione anche la sede istituzionale, forse l'unica possibile di garanzia, in quanto plurale e rappresentativa di tutte le forze politiche. Il riconoscimento di tale funzione è stato, del resto, implicito nella richiesta formulata da alcune liste e formazioni politiche di procedere ad una verifica preventiva dei propri candidati.

Occorre ripensare specialmente agli strumenti e alle informazioni di cui i partiti e i movimenti devono poter disporre, per poter conseguentemente assumere le responsabilità politiche delle scelte, ai fini di una trasparente ed efficace selezione del personale politico e in generale dell'accreditamento di chiunque si candidi a cariche rappresentative, a partire da misure ormai indifferibili come la legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione sull'organizzazione dei partiti politici. Si rinvia a tal fine alle proposte contenute nella relazione approvata nella seduta del 27 aprile 2016[578], relative sia alle proposte di modifica legislativa sia alle scelte dei partiti e allo sviluppo di buone prassi al loro interno.

Allo stesso modo, non può restare inascoltato l'appello lanciato - in occasione degli Stati generali dell'antimafia organizzati dal Ministero della giustizia lo scorso 24 novembre 2017 a Milano - dal Ministro dell'interno, il quale ha chiesto un "patto solenne tra i partiti per respingere il voto mafioso", che tanto ha inquinato il voto locale, in particolare nel Meridione dove è stata esponenziale la crescita del numero e dell'importanza degli scioglimenti dei comuni per mafia.

La riflessione sull'aggiornamento del fondamentale istituto previsto dall'articolo 143 del TUEL sullo scioglimento dei comuni per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso dovrà necessariamente contemplare una "terza via" tra scioglimento e conclusione del procedimento ispettivo, in modo da ampliarne in modo flessibile le condizioni d'uso, sia nella fase che precede sia in quella che segue la decisione sulla permanenza della compagine politica; inoltre, maggiore incisività va trovata anche sulla componente amministrativa, molto spesso di fatto inamovibile.

Peraltro, va rilevato a tale proposito che la situazione di progressivo deterioramento delle condizioni di legalità in seno a molti enti locali - prevalentemente ma non esclusivamente meridionali - è andata di pari passo con l'avanzare dei sintomi di una poco strategica "ritirata" dei partiti nazionali da molte zone del Paese, e con la conseguente proliferazione delle liste civiche

[578] Relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative, (Rel.: onorevole Rosy Bindi), approvata dalla Commissione nella seduta del 27 aprile 2016, Doc. XXIII n. 13.

come unica proposta politica in occasione delle elezioni amministrative. Queste ultime, sciolte da una matrice o da apparentamenti politici chiari, sono risultate frequentemente una sorta di *bad companies* che rischiano di essere stratagemmi per dialogare, o per così dire "civettare", ora con i partiti tradizionali, di cui riciclano fuoriusciti o esponenti minori, ora con altri ambigui referenti locali, spesso prossimi a soggetti criminali, soprattutto nei piccoli comuni delle regioni di tradizionale insediamento mafioso.

Il consenso inquinato delle mafie incide in proporzione molto di più a fronte dell'allontanamento degli elettori dal voto per effetto dell'astensionismo. Il consenso cattivo può essere scacciato solo dal consenso buono, che è compito dei partiti e delle forze politiche democratiche ricostruire su basi legittime e condivise. In questo senso non depone in modo confortante l'assenza agli Stati generali dei segretari e dei responsabili di vertice delle principali forze politiche, a fronte della presenza delle massime cariche istituzionali, a partire dal Capo dello Stato. E' una responsabilità che è anche un'opportunità, forse l'ultima per ridare credibilità alla politica, nell'interesse del Paese e delle sue istituzioni, che non possono essere forti se non sono assistite dal consenso e dalla fiducia dei cittadini.

In questo la lotta alle mafie e ai nefasti effetti è anche una lotta di patria, fondata sui valori della democrazia e della Costituzione, della cui difesa tutti hanno il sacro dovere e a cui nessuno può sentirsi legittimato a sottrarsi. Non si sono sottratti gli eroi civili che celebreremo il 21 marzo, primo giorno di primavera, che come ricordato si aggiunge alle date presto divenute simboliche del 23 maggio e del 19 luglio. Le loro virtù eroiche si sono rivelate nella vita quotidiana di servitori dello Stato e paladini della Costituzione soprattutto mediante la testimonianza coraggiosa del dovere e l'assunzione piena delle proprie responsabilità, ora come politici, ora come magistrati, poliziotti, sindacalisti, giornalisti, cittadini.

Gran parte di essi proveniva dalle regioni meridionali di tradizionale insediamento mafioso, che nella loro storica miseria hanno tuttavia offerto al nostro Paese la nobiltà morale e la nobiltà di Stato dei patrioti costituzionali che hanno servito la Repubblica al costo della vita. Non può essere indifferente se quelle regioni, afflitte dalla presenza mafiosa e desertificate dalla crisi economica che induce i giovani a emigrare in cerca di lavoro, ancor oggi sono la riserva che produce gran parte dei funzionari dello Stato, delle pubbliche amministrazioni e delle forze di polizia.

L'insegnamento che se ne trae è che l'antimafia è anche un *habitus* di straordinaria ordinarietà, in cui l'esercizio consapevole dei diritti e il rispetto quotidiano dei doveri rende ogni cittadino la sentinella contro l'assedio ai beni comuni da parte dei poteri e della cultura mafiosa.

Un fortissimo senso della legalità, perseguita nel lavoro ma anche nella vita quotidiana, sostenuto dalla fede cristiana[579], contraddistingueva la vita e il lavoro di Rosario Livatino, il "giudice ragazzino" cui la Commissione ha dedicato un lavoro di raccolta e pubblicazione di atti e documenti, propedeutico all'udienza accordata da Papa Francesco in occasione dell'anniversario della morte del magistrato siciliano[580].

Il ricordo voluto dalla Commissione, paradigmatico di tante altre iniziative commemorative, è stato inteso anche come riconoscimento del valore concreto e attuale, sia morale sia politico, della sua vita e della sua vicenda. Da quella esperienza è nata infatti la disciplina sulla protezione dei testimoni di giustizia, oggi finalmente riscritta. La legislazione in materia nasceva infatti dall'archetipo di Piero Nava, ascoltato anche lui per la prima volta in Commissione per raccontare la motivazioni della sua scelta immediata di testimoniare contro gli assassini del magistrato, senza ripensamenti nella scelta tra bene e male, tra fare coraggiosamente il proprio dovere e voltarsi in modo ignavo dall'altra parte[581]. Ora che è in corso la causa di beatificazione di Rosario Livatino, il magistero di Papa Francesco su cosa sia il "combattimento spirituale" contro le mafie è ancor più chiaro.

Non si possono servire due padroni. La trasparenza nei confronti della collettività, in un equilibrato bilanciamento tra diritti soggettivi e doveri nei confronti della società, è stato altresì il criterio che ha guidato, nella prospettiva dei valori costituzionali e della loro attuazione, l'inchiesta sull'infiltrazione della criminalità mafiosa nella massoneria in Calabria e in Sicilia.

L'indagine è nata dalle vicende del comune di Castelvetrano (TP), luogo di origine di Matteo Messina Denaro, poi sciolto per mafia[582]. Le risultanze hanno fornito conferme in ordine alla rilevanza del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nella massoneria, a fronte di una sua negazione da parte dei vertici delle organizzazioni. Si sono evidenziati i fattori di rischio per la collettività derivanti dall'accertata presenza di soggetti, che ricoprono cariche o incarichi pubblici o comunque gestiscono risorse pubbliche, in consessi in cui possono ritrovarsi insieme a esponenti non solo di ceti socialmente elevati, ma anche di organizzazioni criminali interessate ad infiltrarli, favorite dai caratteri di segreto e rigida gerarchia delle *obbedienze* massoniche.

---

[579] La citata udienza speciale di Papa Francesco per i membri e i collaboratori della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, è stata concessa il 21 settembre 2017 nella 26° ricorrenza dell'anniversario dell'assassinio del giudice Livatino. Nell'indirizzo di saluto in occasione della cerimonia, la presidente della Commissione parlamentare antimafia, onorevole Rosy Bindi, ha ricordato al riguardo che "la misura della legalità è il bene comune che siamo chiamati a realizzare come cristiani e come cittadini, nella consapevolezza della radicale distanza che separa le mafie non solo dal Vangelo ma anche dalla nostra Costituzione". Cfr. testo allegato al resoconto della seduta del 4 ottobre 2017.

[580] Relazione per la memoria di Rosario Livatino, approvata nella seduta del 21 settembre 2016, Doc. XXIII, n. 21.

[581] Seduta del 21 settembre 2016, audizione di Piero Ivano Nava.

[582] Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e in Calabria, approvata nella seduta del 21 dicembre 2017, Doc. XXIII, n. 33.

La Commissione ha convenuto sulla necessità che il campo dell'indagine sia in futuro allargato a tutte le regioni italiane, soprattutto al Nord sempre più preda delle relazioni tra mafia e classi dirigenti, affinché si possa effettuare una compiuta valutazione delle dimensioni di un fenomeno in cui la massoneria rischia di fungere, anche involontariamente, da stanza di compensazione di un "potere invisibile", nemico della democrazia, in cui confluiscono diverse istanze politiche, imprenditoriali e criminali. Questo in Sicilia e Calabria è avvenuto. Sul piano piano legislativo, invece, appare comunque indispensabile un intervento sulla legge n. 17 del 1982, a suo tempo approvata sull'onda dello scandalo P2[583], chiarendo definitivamente che le associazioni sostanzialmente segrete, anche quando perseguano fini leciti, sono vietate in quanto tali, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della Costituzione. L'individuazione dei contenuti della proposta legislativa in tema di associazioni riservate e segrete, condiviso in modo unanime dalle forze politiche presenti in Commissione, rientra dunque nel lascito al nuovo Parlamento che si insedierà il 23 marzo.

Tale eredità ricomprende anche altri temi e altre proposte da considerarsi già mature per l'inserimento nel programma e nel calendario dei lavori delle commissioni di merito e delle assemblee parlamentari, anche in relazione all'attuazione di leggi di delega o al monitoraggio dell'applicazione di norme di recentissima introduzione, che direttamente o indirettamente rientrano nel *focus* della legislazione antimafia nell'ottica di prevenzione seguita dalla Commissione nel corso dei propri lavori.

Tra queste vi sono sicuramente la rivisitazione, per una maggiore efficacia preventiva, delle norme sul regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario; la revisione del sistema degli appalti contenuta nel codice dei contratti pubblici; il monitoraggio dell'applicazione e di alcuni aspetti critici del nuovo codice antimafia, sia con riguardo alle osservazioni formulate in tema di "confisca allargata" dal Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge sia con riguardo al nuovo istituto del controllo giudiziario delle aziende; l'applicazione delle misure di prevenzione di natura personale e patrimoniale al reato di corruzione e agli altri reati contro la pubblica amministrazione[584]; il monitoraggio dell'attuazione della nuova legge di riforma degli ordini professionali; la revisione della disciplina del settore dei giochi pubblici; la materia della sanità come settore di spesa particolarmente appetibile per le organizzazioni criminali interessate ad infiltrarsi non solo negli appalti pubblici per le forniture

[583] La legge 25 gennaio 1982 n. 17, Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2.

[584] L'articolo 1 della legge 17 ottobre 2017, n. 161, esplicita il catalogo dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e vi ricomprende gli indiziati del reato di assistenza agli associati e di associazione a delinquere finalizzata a numerosi reati contro la pubblica amministrazione nonché dei reati di terrorismo, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e *stalking*.

mediche, ma anche nella stessa funzione di un essenziale servizio pubblico, tradizionale bacino di consenso elettorale; la legge sulla *voluntary disclosure* per la regolarizzazione fiscale dei capitali detenuti all'estero.

A tale proposito, sarebbe auspicabile, e costituirebbe un segnale importante per tutti, prevedere di svolgere, già dall'inizio della prossima legislatura, una apposita sessione dei lavori parlamentare dedicata alle misure di contrasto delle mafie.

Il lascito per la nuova legislatura riguarda anche la riflessione sul ruolo istituzionale della Commissione antimafia, per due diversi aspetti, e cioè sul possibile nuovo mandato, nonché sull'organizzazione e sui suoi poteri.

In tale ambito, un primo gruppo di questioni è connesso alla definizione dei compiti della nuova Commissione e all'individuazione degli argomenti da integrare o da sviluppare ulteriormente alla luce dell'attività svolta; nel tempo si è infatti registrato un consolidamento progressivo e l'espansione costante delle competenze a essa attribuite[585]. L'esperienza del quinquennio 2013-2018 suggerisce perciò un ulteriore affinamento del mandato.

In via preliminare, si potrebbe cogliere l'occasione per affrontare una ormai storica questione nominalistica, legata alla denominazione della Commissione. Appare infatti auspicabile che la futura legge istitutiva possa attribuire ufficialmente alla Commissione, almeno in via alternativa, il nome con cui essa è convenzionalmente indicata già subito dopo la sua prima istituzione: nel lessico comune infatti era subito invalso l'uso della locuzione «Commissione antimafia», che poi accompagnerà tutti gli analoghi organismi parlamentari istituiti successivamente[586].

Nei compiti attribuiti, e nei filoni di inchiesta che la Commissione potrà sviluppare, appare opportuno che in tema di verifica dell'attuazione delle leggi di contrasto del fenomeno mafioso, vi si includano i nuovi spunti emersi. Pertanto occorrerà che in sede di discussione della nuova legge istitutiva possano essere valutate le seguenti esigenze:

1. svolgere il già ricordato monitoraggio dell'applicazione del nuovo codice antimafia, verificare l'attuazione delle nuove disposizioni in tema di testimoni di giustizia e verificare l'attuazione dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, anche con riguardo ai soggetti scarcerati per conclusione dell'espiazione della pena;

[585] Per una disamina più approfondita al riguardo, cfr. relazione sull'attività svolta, approvata nella seduta del 21 dicembre 2017 (rel. onorevole Bindi), Doc. XXIII, n. 34.

[586] Cfr. al riguardo quanto riportato nella relazione conclusiva approvata il 4 febbraio 1976: «Le polemiche sviluppate in sede parlamentare sulla conclusione dei lavori della Commissione ebbero notevole risonanza sulla stampa quotidiana e periodica: il che stava a dimostrare con quanto interesse l'opinione pubblica guardava all'attività della Commissione, ormai convenzionalmente indicata – con una significativa abbreviazione della denominazione attribuitale nella sua legge istitutiva –"Commissione antimafia"» (Atti Camera, Doc. XXIII n. 2, VI legislatura, cap. II, «L'attività della Commissione nella IV legislatura», p. 52).

2. sviluppare, in tema di accertamento e valutazione della natura e delle trasformazioni del fenomeno mafioso, l'indagine sul rapporto tra mafia e corruzione, e in tale ambito, compiere uno sforzo – da estendere anche agli elementi che definiscono il concorso esterno nell'associazione di tipo mafioso - di migliore individuazione e (ove possibile e non controproducente) di tipizzazione delle condotte agevolative, soprattutto a carattere collusivo, allo scopo di punire più efficacemente la zona grigia dei tecnici e dei professionisti facilitatori delle organizzazioni mafiose;

3. proseguire l'inchiesta sull'infiltrazione di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria, e comunque all'interno di associazioni a carattere segreto o riservato, da parte di esponenti riconducibili a cosche mafiose, estendendo il campo di investigazione a tutte le regioni italiane;

4. approfondire la tematica del contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso nel campo del traffico internazionale di stupefacenti che, come ricordato a più riprese dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, continua ad essere il principale e imponente canale di finanziamento della criminalità organizzata;

5. continuare a indagare sul rapporto tra mafia e politica, verificando in concreto le condizioni legali di elettorato attivo e passivo e promuovendo efficaci politiche in tema di selezione delle candidature elettorali da parte dei partiti e movimenti politici;

6. verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali, con particolare riguardo alle dotazioni organiche della magistratura e delle forze di polizia, alla rivisitazione dei compiti della magistratura di sorveglianza, quanto meno con riferimento all'attuazione del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis*, e alla riflessione sulla possibilità di introdurre anche nella magistratura giudicante un nuovo modello organizzativo, simmetrico alle competenze territoriali delle procure distrettuali antimafia;

7. curare i rapporti con gli organismi istituiti a livello regionale e locale per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso al fine di approfondire l'analisi delle proposte da essi elaborate;

8. valutare la natura e le caratteristiche storiche del movimento civile dell'antimafia e monitorare l'attività svolta dalle associazioni di carattere nazionale o locale che operano nel contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche al fine di valutare l'apporto fornito;

9. svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali, con particolare riguardo alla componente burocratico-

amministrativa e al ruolo dei funzionari, dei dipendenti e dei collaboratori a qualsiasi titolo; estendere ove possibile la verifica all'efficacia delle norme vigenti in materia di pubblica amministrazione e delle disposizioni di attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con particolare riguardo alla prevenzione della corruzione, alla pubblicità e alla trasparenza;

10. promuovere la realizzazione di iniziative per la sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alle mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie, anche in relazione all'attuazione della legge 8 marzo 2017, n. 20.

Un secondo gruppo di questioni attiene ai profili organizzativi, ed è connesso con la prima attuazione della nuova legge elettorale e ai possibili effetti sulla composizione dei gruppi parlamentari. Al riguardo, appare opportuno segnalare che, qualora si verificasse una riduzione del numero dei gruppi parlamentari costituiti in seno alle nuove Camere, potrebbe essere nuovamente esaminata l'ipotesi, già praticata dalla III alla X legislatura, contenuta anche in due delle proposte di legge discusse all'inizio di questa legislatura[587], che preveda una riduzione, in diversa misura, del numero dei componenti della Commissione rispetto al passato; un emendamento analogo presentato in Aula alla Camera era stato respinto, in ragione dell'esigenza di assicurare un'adeguata rappresentanza ai gruppi più piccoli.

Un numero inferiore - 30 o 40 componenti - faciliterebbe indubbiamente lo svolgimento dei lavori della Commissione. Tale riduzione dovrebbe essere valutata, alla luce della possibile contrazione del numero dei gruppi parlamentari per effetto della nuova legge elettorale, ai fini del rispetto dei principi di cui all'articolo 82 della Costituzione sull'applicazione del principio della ripartizione proporzionale dei parlamentari in relazione alla consistenza numerica dei rispettivi gruppi, garantendo, al contempo, un'adeguata rappresentanza dei gruppi minori.

Inoltre, considerando che la nuova legge elettorale ha un impianto prevalentemente proporzionale, si potrebbe prendere in considerazione, in alternativa all'elezione in seno alla Commissione, il ritorno al sistema di nomina del presidente della Commissione già adottato nelle legislature X, XI e XII, allorquando il sistema elettorale era su base proporzionale. In quel tempo, la scelta era affidata ai Presidenti delle Camere ai quali competeva la designazione, d'intesa fra loro, del presidente tra i parlamentari di Camera e Senato, al di fuori dei componenti la Commissione. Il ritorno al vecchio sistema potrebbe consentire di agevolare il rapido avvio dei lavori, qualora fosse necessario considerare il rischio di *impasse*, legato a probabili difficoltà nel trovare un accordo tra le forze politiche ai fini dell'elezione del presidente.

[587] XVII legislatura, AACC 482 e 887.

Nelle ultime legislature le leggi istitutive hanno altresì previsto il rinnovo dei componenti al termine del primo biennio, fatta salva ovviamente la loro riconferma. Tenuto conto delle particolari competenze attribuite alla Commissione e al fine di assicurare l'indispensabile continuità della sua azione, appare invece opportuno estendere la durata dell'incarico all'intera legislatura - ovvero a un periodo anche più lungo ma comunque predeterminato - e garantire analoga durata anche ai membri dell'Ufficio di Presidenza, come già previsto da alcune proposte di legge presentate nelle passate legislature[588]. D'altro canto, va rilevato che le procedure di rinnovo, pur avviate dopo un biennio dalla costituzione della Commissione, non sono state portate a conclusione né nella XVI né nella XVII legislatura.

Un'altra questione in tale ambito riguarda l'applicabilità del codice di autoregolamentazione ai componenti della Commissione. Risulta condivisibile l'orientamento consolidatosi nelle ultime legislature di prevedere espressamente nella legge istitutiva l'obbligo per i parlamentari di dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nei codici di autoregolamentazione, facendo in questo caso riferimento all'ultima delibera adottata in materia dalla Commissione il 24 settembre 2014 e alle modifiche che potranno essere disposte nella legislatura successiva.

Si realizza in tal modo una responsabilizzazione per i gruppi, che di fatto indicano i componenti, e per i Presidenti delle due Assemblee, che provvedono alla successiva nomina. Non appare infatti allo stato percorribile – per coerenza con i principi generali dell'ordinamento parlamentare e con gli articoli 1 e 67 della Costituzione - l'ipotesi di attribuire alla Presidenza di Camera e Senato un "potere sanzionatorio" nei confronti dei parlamentari la cui posizione risultasse in contrasto con il codice di autoregolamentazione, ma tale disciplina potrebbe essere opportunamente integrata, prevedendo la successiva comunicazione da parte del Presidente della Camera interessata anche al presidente della Commissione.

In merito alla qualità di componente della Commissione, occorre infatti ricordare che durante i lavori sono occorse vicende giudiziarie che hanno lambito l'attività di singoli commissari, che hanno posto l'esigenza di una ulteriore riflessione sul tema della composizione della Commissione, che non è nella disponibilità di quest'ultima, e sullo *status* di componente rispetto alle generali prerogative del parlamentare[589].

[588] Cfr. AC 688 della XVI legislatura.

[589] Cfr. sedute del 10 maggio 2017, comunicazioni della presidente sulla qualità di componente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, e del 17 gennaio 2018, comunicazioni della presidente.

In merito ai poteri, nel tempo si è realizzato un progressivo consolidamento delle competenze attribuite alla Commissione. L'esperienza degli ultimi anni suggerisce un ulteriore affinamento anche delle competenze, in modo da tener conto del ricordato ruolo assunto dalla Commissione nella individuazione dell'indirizzo politico in materia di lotta alle mafie.

Un aspetto molto qualificante è stata la propensione del lavoro di analisi non solo all'elaborazione delle relazioni ma anche alla successiva presentazione di articolate proposte di legge a firma di componenti della Commissione. Anche altre Commissioni di inchiesta, nell'esperienza recente, hanno accentuato questo aspetto dell'attività di inchiesta, volto a creare un foro parlamentare specifico in ciascuna delle materie individuate dalle leggi e dagli atti istitutivi, nel solco di quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale, che colloca il potere di inchiesta all'interno del procedimento di formazione delle leggi.

Tale positiva evoluzione del lavoro della Commissione antimafia sul versante dell'attività propriamente legislativa, rende pertanto opportuna una riflessione sul possibile ruolo attivo della Commissione anche all'interno del procedimento legislativo.

Il meccanismo della Relazione conclusiva, sia pur rafforzato da un successivo atto di indirizzo delle assemblee di Camera e Senato, come di norma avvenuto in questa legislatura per le relazioni predisposte dalla Commissione, non appare infatti uno strumento sempre idoneo a valorizzare le competenze specifiche acquisite sul campo da parte di una Commissione di inchiesta dalle competenze strutturate e consolidate nel tempo come la Commissione antimafia, e garantire così il contributo della Commissione stessa nella definizione di importanti provvedimenti di contrasto delle organizzazioni mafiose, raccordando le analisi e proposte della Commissione all'attività legislativa complessiva del Parlamento e assicurando maggiore coerenza alla produzione legislativa[590].

Le mafie di oggi si combattono infatti chiudendo i varchi soprattutto nella legislazione di settore; con ogni proposta di legge che si discute occorre domandarsi se si stanno aprendo varchi alle mafie, perché il tema va ben oltre la disciplina specialistica della legislazione antimafia.

Potrebbe pertanto essere opportuno prevedere nella futura legge istitutiva la possibilità che la Commissione possa richiedere al Governo di predisporre un'apposita relazione tecnica di "valutazione di impatto antimafia", che contenga l'analisi dei fattori di rischio e dell'impatto delle misure proposte ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, quanto meno con riferimento a progetti di legge di particolare rilievo in discussione presso uno dei rami del Parlamento.

[590] Si intravede infatti un'analoga esigenza anche in alcuni ordinamenti regionali, come quelli della Campania o della Calabria, che - almeno in linea teorica - attribuiscono alle commissioni di inchiesta un rilevante ruolo istruttorio nella definizione dei provvedimenti di legge regionali nelle materie di interesse.

Appare inoltre auspicabile che la futura Commissione possa essere messa in condizione di interloquire e, ove possibile, esprimere un parere su alcune nomine di spettanza dell'Esecutivo, a partire da quella riguardante il Direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: in tal senso dovrebbe essere predisposta una specifica modifica all'articolo 111 del decreto legislativo n. 159 del 2011. Analogo parere potrebbe essere espresso su altre nomine, come ad esempio quella del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura di cui all'articolo 19 della legge n. 44 del 1999.

Un altro profilo rilevante riguarda la competenza della Commissione per la verifica dell'adeguatezza della normativa vigente e del concreto funzionamento dei sistemi informativi e delle banche dati, giudiziarie e di polizia, riguardanti la criminalità organizzata di tipo mafioso, che rappresentano oggi uno strumento indispensabile per l'attività di prevenzione e contrasto svolta in qualsiasi sede e a qualsiasi livello.

La Commissione, come sopra illustrato, ha dedicato in questa legislatura una notevole attenzione alle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle istituzioni locali, la cui gravità emerge in più punti della presente Relazione. Per rafforzare l'attività di monitoraggio sui tentativi di condizionamento e infiltrazione mafiosa negli enti locali si prospetta per tale motivo l'utilità di prevedere espressamente il potere della Commissione di richiedere al Governo relazioni circostanziate sull'attività di gestione straordinaria di alcuni comuni sciolti ovvero su singoli casi in cui appare necessario approfondire il concreto rischio di condizionamento da parte della criminalità organizzata sulla vita democratica delle istituzioni locali.

A quest'ultimo riguardo potrebbe essere fissato il dovere per il Governo di comunicare ai presidenti delle Camere – e al presidente della Commissione antimafia – anche l'avvio delle procedure di accesso presso l'ente interessato per la verifica degli elementi sulle possibili infiltrazioni, mentre attualmente l'articolo 143 del TUEL prevede la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale solo del decreto di scioglimento o del decreto di archiviazione in seguito ad esito negativo della procedura di verifica.

Una particolare importanza riveste il rapporto con gli organismi istituiti a livello regionale e locale (commissioni, osservatori, consulte) specificamente destinati all'analisi e al contrasto delle organizzazioni criminali nelle diverse aree del Paese: la Commissione ha svolto in questa legislatura un importante lavoro di tessitura istituzionale con le diverse realtà territoriali, caratterizzandosi come una sorta di punto di riferimento delle politiche in tema di prevenzione e contrasto della

criminalità organizzata. Nel corso degli incontri effettuati[591] i rappresentanti delle regioni intervenuti hanno tutti sottolineato l'importanza di un efficace lavoro di verifica e raccordo con l'attività della Commissione parlamentare di inchiesta, al fine di realizzare uno scambio continuo delle esperienze positive realizzate e rendere più incisiva la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali nella lotta alle mafie su tutto il territorio nazionale; a tale riguardo è stato espresso l'auspicio di strutturare in modo stabile un luogo di confronto istituzionale tra le commissioni antimafia regionali nell'ambito della Conferenza dei consigli regionali, ferma restando l'opportunità di un periodico raccordo con la Commissione parlamentare. Una previsione in tal senso è d'altronde già contenuta in alcune leggi regionali.

Con riferimento alle associazioni antimafia e antiracket, infine, si ricorda che la legge istitutiva già prevede un'attenzione specifica sul punto, in quanto prevede la consultazione delle associazioni di carattere nazionale o locale che più significativamente operano nel contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso. La complessità e varietà del movimento civile dell'antimafia, e il ruolo crescente che esso riveste, a esempio con riguardo alla costituzione di parte civile nei processi per mafia, rende però necessario un costante monitoraggio, funzionale a verificare il corretto operato di tali associazioni.

Un ultimo gruppo di questioni è connesso con l'esigenza di garantire la continuità nel lavoro svolto dalle Commissione antimafia nel passaggio da una legislatura all'altra[592].

Un primo aspetto riguarda la gestione dei documenti di archivio delle Commissioni delle precedenti legislature. Al riguardo la legge n. 87 del 2013 (così come le precedenti leggi istitutive) si limita a prevedere che la Commissione curi l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti. In quest'ottica, la Commissione a inizio legislatura ha deliberato, seguendo la prassi consolidata, di acquisire l'intera documentazione raccolta dalle Commissioni antimafia delle precedenti legislature, con gli stessi vincoli di segretezza e riservatezza, in modo da poterne disporre, come parte dell'archivio complessivo della documentazione. A tale proposito sembra utile che nella futura legge istitutiva sia previsto il subentro diretto della prossima Commissione di inchiesta nella titolarità dei documenti pregressi, senza la necessità di ulteriori passaggi procedurali e la possibilità, conformemente alla prassi, di disporre in ordine alla classificazione degli atti riservati, ferma restando l'applicazione per quanto di eventuale competenza dei regolamenti dell'Archivio storico di Camera e Senato.

[591] Cfr. in particolare il convegno svolto il 5 ottobre 2017 in Senato sul "Contrasto alle mafie: gli strumenti nella dimensione istituzionale nazionale e regionale, che faceva seguito ad analoga iniziativa tenutasi il 25 marzo 2015 alla Camera, alla presenza del Presidente della Repubblica.

[592] Il discorso è valido anche per le altre Commissioni di inchiesta che vengano riproposte nel corso delle diverse legislature.

La presente relazione conclusiva, unitamente alla ricostruzione dell'attività svolta dalla Commissione nel corso di questa legislatura, ha inteso sottoporre all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica, insieme alle risultanze dell'attività, anche alcune riflessioni più generali in ordine al funzionamento, alle competenze e ai poteri della Commissione, insieme alla allegata proposta di riscrittura del testo della legge istitutiva. Si tratta di un'innovazione che, senza condizionare le scelte del prossimo Parlamento, si ritiene che possa essere utile in sede di discussione del provvedimento istitutivo della Commissione antimafia che potrà essere definito all'inizio della XVIII legislatura.

Come noto, pur essendosi sostanzialmente "stabilizzata" lungo l'arco di 55 anni di vita parlamentare repubblicana, occorrerà l'approvazione di una nuova legge per consentire ad una Commissione, percepita quasi come permanente, di ricostituirsi e di riprendere il proprio lavoro, che tuttavia non può che essere visto in continuità con le precedenti. A tale riguardo, a conclusione dei lavori della XVII legislatura è più che naturale e opportuno formulare l'auspicio che le forze politiche presenti nel prossimo Parlamento inseriscano con urgenza nel calendario dei lavori la discussione della nuova legge istitutiva della Commissione antimafia e che essa sia approvata nel più breve tempo possibile.

ALLEGATI

Allegato 1: elenco delle sedute della Commissione

2013

	15 ottobre 2013	Elezione del presidente, dei Vicepresidenti e dei segretari
	17 ottobre 2013	Elezione del presidente, dei Vicepresidenti e dei segretari
	22 ottobre 2013	Elezione del presidente, dei Vicepresidenti e dei segretari
1.	28 novembre 2013	Comunicazioni della presidente
2.	5 dicembre 2013	Comunicazioni della presidente
3.	19 dicembre 2013	Audizione del procuratore della Repubblica di Torino, Giancarlo Caselli

2014

4.	8 gennaio 2014	Audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino
5.	14 gennaio 2014	Seguito dell'audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino
6.	15 gennaio 2014	Audizione del direttore del DIS, Giampiero Massolo
7.	15 gennaio 2014	Audizione del direttore dell'AISI, Arturo Esposito
8.	16 gennaio 2014	Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Giuseppe Caruso
9.	20 gennaio 2014	Audizione del procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello di Palermo, Roberto Scarpinato Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trapani, Marcello Viola Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Trapani, Piero Grillo Audizione del sostituto procuratore presso il tribunale di Trapani, Andrea Tarondo
10.	21 gennaio 2014	Proposta di istituzione dei comitati di cui agli articoli 3 e 7 della legge 19 luglio 2013, n. 87 Audizione del presidente della commissione speciale sul crimine organizzato, la corruzione e il riciclaggio di denaro del Parlamento europeo, Sonia Alfano
11.	22 gennaio 2014	Audizione del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roberto Garofoli
12.	23 gennaio 2014	Audizione del capo della Polizia, Alessandro Pansa
13.	30 gennaio 2014	Audizione del Ministro della giustizia, Annamaria Cancellieri
14.	3 febbraio 2014	Audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano
15.	5 febbraio 2014	Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Giuseppe Caruso
16.	11 febbraio 2014	Audizione del presidente della commissione istituita presso il Ministero della giustizia per l'elaborazione di una proposta di interventi in tema di criminalità organizzata, Giovanni Fiandaca

17.	12 febbraio 2014	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Giuseppe Pignatone
18.	27 febbraio 2014	Audizione del comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, Leonardo Gallitelli Audizione del presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia giustizia, Marco Di Capua
19.	11 marzo 2014	Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni
20.	13 marzo 2014	Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo
21.	17 marzo 2014	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Messineo
22.	18 marzo 2014	Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Napoli, Eugenia Del Balzo Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Bari, Francesca La Malfa
23.	3 aprile 2014	Esame della proposta di relazione sulla gestione dei beni confiscati. (relatrice: on. Bindi)
24.	8 aprile 2014	Seguito dell'esame della proposta di relazione sulla gestione dei beni confiscati.
25.	9 aprile 2014	Audizione del presidente della regione Lombardia, Roberto Maroni
26.	9 aprile 2014	Votazione della proposta di relazione sui beni confiscati (relatrice: on. Bindi)
27.	14 aprile 2014	Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Nicola Gratteri
28.	6 maggio 2014	Audizione del direttore dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università di Milano, Nando dalla Chiesa
29.	8 maggio 2014	Audizione del viceministro dell'interno, Filippo Bubbico
30.	12 maggio 2014	Audizione del commissario unico delegato del Governo per Expo Milano 2015, Giuseppe Sala
31.	14 maggio 2014	Audizione del commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, Elisabetta Belgiorno
32.	15 maggio 2014	Audizione del prefetto di Milano, Francesco Paolo Tronca
33.	27 maggio 2014	Audizione del capo del dipartimento prevenzione reati finanziari del Ministero dell'economia e delle finanze
34.	28 maggio 2014	Audizione del direttore generale dell'OLAF, Giovanni Kessler
35.	29 maggio 2014	Audizione del vice direttore generale della Pubblica Sicurezza, Francesco Cirillo
36.	3 giugno 2014	Audizione del presidente nazionale Confesercenti, Marco Venturi
37.	4 giugno 2014	Audizione del presidente del Consiglio nazionale forense, Guido Alpa
38.	5 giugno 2014	Audizione del vicepresidente della Confindustria, Ivan Lobello e del presidente di Confindustria Sicilia, Antonello Montante
39.	11 giugno 2014	Audizione del direttore dell'unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia, Claudio Clemente
40.	12 giugno 2014	Esame della proposta di relazione sul semestre europeo (relatrice: on. Laura Garavini)
41.	17 giugno 2014	Votazione della proposta di relazione sul semestre europeo (relatrice: on. Laura Garavini)

42.	18 giugno 2014	Audizione del presidente dell'associazione antiracket e antiusura Addiopizzo, Daniele Marannano
43.	19 giugno 2014	Audizione del Ministro della giustizia, Andrea Orlando
44.	24 giugno 2014	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Matera, Celestina Gravina Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Potenza, Luigi Gay
45.	25 giugno 2014	Audizione del presidente della Federazione antiracket italiana, Tano Grasso
46.	3 luglio 2014	Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, Umberto Postiglione
47.	9 luglio 2014	Seguito dell'audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, Umberto Postiglione
48.	10 luglio 2014	Audizione del presidente dell'IRSAP della Regione siciliana, Alfonso Cicero
49.	16 luglio 2014	Audizione di Giuseppe Geraci
50.	17 luglio 2014	Audizione del sottosegretario di Stato con delega alle politiche europee, Sandro Gozi
51.	23 luglio 2014	Audizione del direttore generale detenuti e trattamento del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria presso il Ministero della giustizia, Roberto Piscitello
52.	24 luglio 2014	Audizione del direttore della Casa di reclusione Milano Opera, Giacinto Siciliano
53.	10 settembre 2014	Audizione del direttore dell'AISE, Alberto Manenti
54.	17 settembre 2014	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero De Raho
55.		Comunicazioni della presidente
56.	1° ottobre 2014	Audizione del procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello di Palermo, Roberto Scarpinato
57.	8 ottobre 2014	Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Giorgio Alleva
58.	14 ottobre 2014	Esame della proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia (relatore: on. Mattiello) Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), Raffaele Cantone
59.	15 ottobre 2014	Seguito dell'esame della proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia (relatore: on. Mattiello) Esame della proposta di relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159 (relatrice: on. Bindi) Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Giuseppe Pignatone e dei sostituti procuratori della Repubblica presso il tribunale di Roma Erminio Amelio e Maria Monteleone

60.	21 ottobre 2014	Seguito dell'esame e votazione della proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia (relatore: on. Mattiello) Esame della proposta di relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159 (relatrice: on. Bindi) Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Dario Scaletta e del sostituto procuratore nazionale antimafia, Maurizio De Lucia
61.	22 ottobre 2014	Audizione degli amministratori giudiziari di Italgas SpA, Andrea Aiello, Sergio Caramazza, Marco Frey, Luigi Saporito Audizione degli amministratori giudiziari di Gas Natural Italia SpA, Enzo Bivona, Gaetano Cappellano Seminara, Donato Pezzuto
62.	4 novembre 2014	Seguito dell'audizione del direttore dell'AISE, Alberto Manenti
63.	11novembre 2014	Audizione di Luca Schieppati, già amministratore delegato di Italgas
64.	12 novembre 2014	Seguito dell'audizione di Luca Schieppati, già amministratore delegato di Italgas Audizione di Leonardo Rinaldi, già amministratore delegato di Gas Natural
65.	19 novembre 2014	Comunicazioni della presidente Audizione di Alessandro Barbano, direttore del quotidiano "Il Mattino" e di Antonio Polito, direttore del quotidiano "Corriere del Mezzogiorno"
66.	25 novembre 2014	Audizione del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, Santi Giuffrè
67.	26 novembre 2014	Audizione del procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale di Palermo, Leonardo Agueci, del procuratore aggiunto Vittorio Teresi, e dei sostituti procuratori Nino Di Matteo e Francesca Mazzocco
68.	27 novembre 2014	Audizione dell'amministratore delegato di SNAM Rete Gas, Paolo Mosa
69.	10 dicembre 2014	Trasmissione di atti all'autorità giudiziaria Audizione dell'amministratore delegato di SNAM, Carlo Malacarne
70.	11 dicembre 2014	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Giuseppe Pignatone
71.	11 dicembre 2014	Audizione del prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro
72.	16 dicembre 2014	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo
73.	17 dicembre 2014	Audizione di Sebastiano Ardita, già vice direttore del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
74.	17 dicembre 2014	Audizione del sindaco di Roma, Ignazio Marino

2015

75.	13 gennaio 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Viterbo, Alberto Pazienti
76.	14 gennaio 2015	Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco
77.	15 gennaio 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania, Giovanni Salvi
78.	11 febbraio 2015	Audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo

79.	19 febbraio 2015	Seguito dell'audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo
80.	24 febbraio 2015	Audizione di Nando Dalla Chiesa, direttore dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano
81.	26 febbraio 2015	Audizione di Maria Carmela Lanzetta, già Ministro degli affari Regionali e delle autonomie
82.	11 marzo 2015	Seguito dell'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Brescia, Tommaso Buonanno
83.	17 marzo 2015	Audizione del presidente dell'ordine nazionale dei giornalisti, Vincenzo Iacopino
84.	26 marzo 2015	Audizione del segretario generale della Federazione nazionale della stampa italiana, Raffaele Lorusso
85.	8 aprile 2015	Audizione dell'avvocato Antonio Ingroia
86.	9 aprile 2015	Seguito dell'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Viterbo, Alberto Pazienti
87.	15 aprile 2015	Audizione dell'on. Gianni Alemanno, già sindaco di Roma
88.	21 aprile 2015	Audizione del sostituto procuratore presso la procura di Roma, Giovanni Musarò
89.	22 aprile 2015	Audizione del presidente Legacoop nazionale, Mauro Lusetti
90.	28 aprile 2015	Audizione del dott. Paolo Costantini
91.	28 aprile 2015	Audizione della dott.ssa Silvana Saguto e del dott. Fabio Licata, magistrati della sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo
92.	6 maggio 2015	Audizione di Calogero Germanà, già questore di Piacenza
93.	12 maggio 2015	Audizione della presidente della commissione di accesso presso il Comune di Roma, Marilisa Magno
94.	20 maggio 2015	Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, Nunzio Antonio Ferla
95.	29 maggio 2015	Comunicazioni della presidente in merito alla verifica di cui all'art. 4 del codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste elettorali, approvato dalla Commissione nella seduta del 23 settembre 2014
96.	10 giugno 2015	Comunicazioni della presidente
97.	16 giugno 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Caltagirone, Giuseppe Verzera
98.	25 giugno 2015	Audizione degli amministratori giudiziari di Italgas SpA, Andrea Aiello, Sergio Caramazza, Marco Frey, Luigi Saporito
99.	30 giugno 2015	Audizione del Ministro della giustizia, Andrea Orlando
100.	1° luglio 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Giuseppe Pignatone
101.	1° luglio 2015	Illustrazione ed esame della proposta di relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie (relatore: on.Fava)
102.	2 luglio 2015	Declassificazione e trasmissione di atti all'autorità giudiziaria Audizione del comandante del ROS dei Carabinieri, Mario Parente
103.	7 luglio 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania, Giovanni Salvi
104.	8 luglio 2015	Audizione del sottosegretario di Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze, Pier Paolo Baretta
105.	14 luglio 2015	Audizione del capo del Corpo forestale dello Stato, Cesare Patrone

106.	22 luglio 2015	Comunicazioni della presidente in merito alle vicende note come "mafia capitale"
107.	29 luglio 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo
108.	30 luglio 2015	Seguito dell'esame della proposta di relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie (relatore: on. Fava)
109.	5 agosto 2015	Audizione del prefetto di Roma, Franco Gabrielli
110.	5 agosto 2015	Seguito dell'esame della proposta di relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie (relatore: on. Fava)
111.	16 settembre 2015	Audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti
112.	17 settembre 2015	Audizione del presidente dell'ANIEM, Dino Piacentini
113.	23 settembre 2015	Audizione del direttore di Rai 1, Giancarlo Leone
114.	30 settembre 2015	Audizione del dott. Federico Migliaccio, dell'avv. Rosaria Russo Valentini, della dott.ssa Maria Donata Bellentani e della dott.ssa Giulia Dal Co
115.	30 settembre 2015	Audizione del direttore dell'osservatorio sulla criminalità organizzata, prof. Nando Dalla Chiesa
116.	7 ottobre 2015	Audizione dell'on. Giovanni Burtone Audizione del presidente della commissione speciale di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia dell'Assemblea regionale siciliana, Nello Musumeci
117.	8 ottobre	Trasmissione atti all'autorità giudiziaria Comunicazioni della presidente
118.	14 ottobre 2015	Audizione del dott. Antonio Ardituro, componente del Consiglio superiore della magistratura
119.	20 ottobre 2015	Audizione del prefetto Mario Morcone, capo dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.
120.	22 ottobre 2015	Audizione dell'ing. Claudio De Albertis, presidente dell'ANCE
121.	4 novembre 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Lo Voi
122.	19 novembre 2015	Audizione di Alfonso Sabella, già assessore alla legalità del comune di Roma
123.	24 novembre 2015	Audizione del presidente della commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, Nicola Gratteri
124.	1° dicembre 2015	Audizione di Salvatore Lupo, professore ordinario di storia contemporanea presso l'università di Palermo
125.	3 dicembre 2015	Esame di una proposta del comitato sul regime degli atti Audizione del prefetto Marilisa Magno, già presidente della commissione d'accesso presso Roma Capitale, della dottoressa Enza Caporale e del dottor Massimiliano Bardani, già componenti della medesima commissione

126.	14 dicembre 2015	Audizione del presidente del sindacato italiano balneari Lazio, Fabrizio Fumagalli Audizione del referente per Roma dell'associazione Libera, Marco Genovese Audizione del presidente dell'associazione Volare, don Franco De Donno
127.	15 dicembre 2015	Audizione di Isaia Sales, professore di storia delle mafie presso l'università Suor Orsola Benincasa di Napoli

2016

128.	12 gennaio 2016	Seguito dell'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Lo Voi
129.	13 gennaio 2016	Audizione del presidente di Libera, don Luigi Ciotti
130.	14 gennaio 2016	Audizione del sindaco di Catania, Enzo Bianco
131.	19 gennaio 2016	Audizione del sindaco di Quarto (NA), Rosa Capuozzo
132.	26 gennaio 2016	Audizione del prefetto di Roma, Franco Gabrielli
133.	2 febbraio 2016	Audizione del giornalista Attilio Bolzoni
134.	3 febbraio 2016	Audizione dell'on. Roberto Fico
135.	4 febbraio 2016	Audizione del presidente dell'ANAS, Gianni Vittorio Armani
136.	9 febbraio 2016	Audizione del presidente del Municipio VI di Roma Capitale, Marco Scipioni
137.	17 febbraio 2016	Audizione dell'on. Matteo Orfini e del prof. Fabrizio Barca
138.	18 febbraio 2016	Audizione del presidente della regione Puglia, Michele Emiliano
139.	1° marzo 2016	Audizione del commissario straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale, Francesco Paolo Tronca
140.	2 marzo 2016	Audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti
141.	8 marzo 2016	Audizione del vice prefetto Antonio Tedeschi, presidente della commissione di accesso presso il comune di Sacrofano (RM)
142.	8 marzo 2016	Seguito dell'audizione dell'on. Matteo Orfini
143.	9 marzo 2016	Audizione del prefetto Domenico Vulpiani, presidente della commissione straordinaria incaricata della gestione del X municipio di Roma Capitale
144.	15 marzo 2016	Audizione del Ministro dell'interno, on. Angelino Alfano
145.	22 marzo 2016	Seguito dell'audizione del Ministro dell'interno, on. Angelino Alfano
146.	22 marzo 2016	Audizione del presidente della regione Lazio, Nicola Zingaretti
147.	23 marzo 2016	Audizione del prefetto di Napoli, Gerarda Pantalone
148.	5 aprile 2016	Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Giuseppe Peleggi
149.	7 aprile 2016	Audizione della presidente della RAI, Monica Maggioni, e del direttore generale della RAI, Antonio Campo Dall'Orto
150.	13 aprile 2016	Seguito dell'audizione del prefetto di Napoli, Gerarda Pantalone
151.	20 aprile 2016	Comunicazioni della presidente

152.	27 aprile 2016	Esame della proposta di relazione per la ripubblicazione della relazione di minoranza presentata dal deputato Pio La Torre e altri deputati e senatori nella seduta del 15 gennaio 1976 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia Esame della proposta di relazione sulla situazione degli uffici giudiziari in Calabria. Risultanze delle missioni a Catanzaro, Reggio Calabria e Locri Esame della proposta di relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative
153.	4 maggio 2016	Audizione del prefetto di Latina, Pierluigi Faloni
154.	17 maggio 2016	Audizione del prefetto di Catanzaro, Luisa Latella Audizione del prefetto di Imperia, Silvana Tizzano
155.	18 maggio 2016	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bari, Giuseppe Volpe Audizione del questore di Latina, Giuseppe De Matteis
156.	25 maggio 2016	Audizione della presidente della commissione elettorale circondariale di Roma, prefetto Clara Vaccaro Audizione del prefetto di Caserta, Arturo De Felice
157.	31 maggio 2016	Esame della proposta di relazione sulla situazione dei comuni, sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso o sottoposti ad accesso ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di San Sostene (CZ), Joppolo (VV), Badolato (CZ), Sant'Oreste (RM), San Luca (RC), Ricadi (VV), Diano Marina (IM), Villa di Briano (CE), Morlupo (RM), Scalea (CS), Finale Emilia (MO), Battipaglia (SA) e Roma, in vista delle elezioni del 5 giugno 2016 (rel.: on. Rosy Bindi).
158.	21 giugno 2016	Esame della proposta di relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito (relatore: sen. Vaccari)
159.	22 giugno 2016	Audizione del prefetto Anna Palombi, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Platì Audizione del vice prefetto Luca Rotondi, già commissario prefettizio per la provvisoria gestione del comune di Platì Audizione del sindaco di Platì, Rosario Sergi
160.	28 giugno 2016	Audizione del vice prefetto Antonia Maria Grazia Surace, già coordinatrice della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Ricadi
161.	5 luglio 2016	Audizione del sindaco di Ricadi, Giulia Russo
162.	6 luglio 2016	Audizione del prefetto Umberto Campini, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Badolato Seguito dell'esame della proposta di relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito (relatore: sen. Vaccari)
163.	12 luglio 2016	Audizione della dott.ssa Lucia Borsellino, responsabile del coordinamento dei programmi di sviluppo e ricerca dell'Agenas e della formazione manageriale
164.	13 luglio 2016	Audizione del vice prefetto Salvatore Caccamo, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Scalea (CS) Audizione del sindaco di Scalea (CS), Gennaro Licursi
165.	14 luglio 2016	Audizione del dott. Alessandro Donati, maestro dello sport

166.	26 luglio 2016	Audizione del sindaco di Badolato (CZ), Gerardo Mannello
167.	27 luglio 2016	Trasmissione atti all'autorità giudiziaria Audizione del vice prefetto Gerlando Iorio, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Battipaglia (SA) Audizione della sindaca di Battipaglia (SA), Cecilia Francese
168.	2 agosto 2016	Audizione del presidente della Regione siciliana, Rosario Crocetta
169.	3 agosto 2016	Audizione del gran maestro del Grande oriente d'Italia, Stefano Bisi
170.	20 settembre 2016	Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Umberto Postiglione
171.	21 settembre 2016	Audizione di un testimone di giustizia Esame della proposta di relazione per la memoria di Rosario Livatino. Pubblicazione di atti e documenti
172.	4 ottobre 2016	Audizione del presidente della Regione Siciliana, Rosario Crocetta
173.	11 ottobre 2016	Audizione del prefetto di Catania, Maria Guia Federico
174.	13 ottobre 2016	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero De Raho
175.	19 ottobre 2016	Audizione di Virginia Raggi, sindaca di Roma Capitale Audizione del sindaco di Siracusa, Giancarlo Garozzo
176.	25 ottobre 2016	Audizione di Nicolò Marino, magistrato del tribunale di Reggio Calabria, già assessore all'energia e ai servizi di pubblica utilità della Regione siciliana
177.	26 ottobre 2016	Seguito dell'audizione di Virginia Raggi, sindaca di Roma Capitale
178.	9 novembre 2016	Audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti
179.	22 novembre 2016	Audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo
180.	23 novembre 2016	Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Teresa Maria Principato
181.	13 dicembre 2016	Audizione di Marco Venturi, già presidente di Confindustria Centro Sicilia
182.	21 dicembre 2016	Comunicazioni della presidente

2017

183.	11 gennaio 2017	Seguito dell'audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Teresa Maria Principato
184.	18 gennaio 2017	Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, del gran maestro del Grande oriente d'Italia – Palazzo Giustiniani, Stefano Bisi
185.	24 gennaio 2017	Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, del gran maestro della Gran loggia regolare d'Italia, Fabio Venzi Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, del gran maestro della Serenissima gran loggia d'Italia – ordine generale degli antichi liberi accettati muratori, Massimo Criscuoli Tortora

186.	25 gennaio 2017	Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, del gran maestro della Gran loggia d'Italia degli antichi liberi accettati muratori, Antonio Binni
187.	31 gennaio 2017	Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, di Giuliano Di Bernardo già gran maestro del Grande oriente d'Italia – Palazzo Giustiniani Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, di Amerigo Minnicelli, già maestro venerabile emerito della loggia Luigi Minnicelli n. 972 di Rossano (CS) del Grande oriente d'Italia – Palazzo Giustiniani
188.	1° febbraio 2017	Audizione del presidente della commissione straordinaria incaricata della gestione del X municipio di Roma Capitale, Domenico Vulpiani.
189.	8 febbraio 2017	Comunicazioni della presidente Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo
190.	15 febbraio 2017	Comunicazioni della presidente Audizione dell'Amministratore unico di Riscossione Sicilia Spa, Antonio Fiumefreddo
191.	22 febbraio 2017	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catanzaro, Nicola Gratteri
192.	1° marzo 2017	Comunicazioni della presidente e conseguenti deliberazioni Audizione del professore Isaia Sales e del professore Enzo Ciconte
193.	7 marzo 2017	Comunicazioni della presidente Audizione del procuratore Federale della Federazione italiana giuoco calcio, Giuseppe Pecoraro
194.	8 marzo 2017	Audizione del procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello di Palermo, Roberto Scarpinato
195.	14 marzo 2017	Audizione del presidente dell'Assemblea regionale siciliana, Giovanni Ardizzone
196.	15 marzo 2017	Audizione del legale della società Juventus football club, Luigi Chiappero
197.	22 marzo 2017	Seguito dell'audizione del legale della società Juventus football club, Luigi Chiappero Comunicazioni della presidente
198.	4 aprile 2017	Audizione del presidente dell'Associazione italiana calciatori, Damiano Tommasi
199.	5 aprile 2017	Audizione del procuratore federale della Federazione italiana giuoco calcio, Giuseppe Pecoraro
200.	11 aprile 2017	Audizione del sostituto procuratore della DDA di Napoli, Enrica Parascandolo Audizione del dirigente della sezione politiche per le migrazioni e l'antimafia sociale della regione Puglia, Stefano Fumarulo
201.	3 maggio 2017	Audizione del capo della Polizia, Franco Gabrielli
202.	4 maggio 2017	Comunicazioni della presidente Trasmissione atti all'autorità giudiziaria
203.	9 maggio 2017	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania, Carmelo Zuccaro
204.	10 maggio 2017	Comunicazioni della presidente
205.	11 maggio 2017	Audizione del direttore dell'osservatorio sulla criminalità organizzata, Nando dalla Chiesa

206.	18 maggio 2017	Audizione del presidente della società Juventus football club, Andrea Agnelli
207.	24 maggio 2017	Audizione del capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Gerarda Pantalone
208.	31 maggio 2017	Audizione del prefetto di Trapani, Giuseppe Priolo Audizione del prefetto di Reggio Calabria, Michele Di Bari Audizione del prefetto di Napoli, Carmela Pagano
209.	8 giugno 2017	Comunicazioni della presidente
210.	13 giugno 2017	Comunicazioni della presidente Audizione del Ministro dell'interno, Marco Minniti
211.	14 giugno 2017	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta, Amedeo Bertone
212.	20 giugno 2017	Audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia Audizione della presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano
213.	21 giugno 2017	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catanzaro, Nicola Gratteri
214.	27 giugno 2017	Audizione del presidente della Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia, Roberto Trucchi
215.	28 giugno 2017	Audizione del presidente del Genoa CFC, Enrico Preziosi Audizione del presidente della SSC Napoli, Aurelio De Laurentiis Audizione del presidente della SS Lazio, Claudio Lotito
216.	4 luglio 2017	Audizione del presidente Giuseppe Scandurra e del presidente onorario Tano Grasso, della Federazione delle associazioni antiracket e antiusura italiane
217.	5 luglio 2017	Audizione del presidente della Federazione italiana giuoco calcio, Carlo Tavecchio, del vice presidente della Lega nazionale professionisti B, Andrea Corradino, e del presidente della Lega Pro, Gabriele Gravina
218.	12 luglio 2017	Audizione di Alessandra Camassa e Massimo Russo, magistrati
219.	26 luglio 2017	Comunicazioni della presidente Audizione della sindaca di Arzano (NA), Fiorella Esposito Audizione del sindaco di Monte Sant'Angelo (FG), Pierpaolo D'Arienzo Audizione del sindaco di Bagnara Calabra (RC), Gregorio Giuseppe Frosina Audizione del sindaco di Bovalino (RC), Vincenzo Maesano Audizione del sindaco di Giardinello (PA), Antonino De Luca
220.	1° agosto 2017	Declassificazione e trasmissione di atti all'autorità giudiziaria Comunicazioni della presidente
221.	2 agosto 2017	Audizione del presidente del CONI, Giovanni Malagò
222.	12 settembre 2017	Audizione del Ministro per lo sport, Luca Lotti
223.	13 settembre 2017	Audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Antonino Di Matteo
224.	19 settembre 2017	Audizione del presidente della regione Liguria, Giovanni Toti
225.	19 settembre	Seguito dell'audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Antonino Di Matteo
226.	4 ottobre 2017	Comunicazioni della presidente

227.	10 ottobre 2017	Audizione del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, Giovanni Legnini
228.	11 ottobre 2017	Audizione del prefetto di Vibo Valentia, Guido Nicolò Longo Audizione della presidente della commissione elettorale circondariale di Roma, Enza Caporale
229.	10 ottobre 2017	Audizione del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo
230.	7 novembre 2017	Audizione del presidente della Conferenza dei rettori delle università Italiane, Gaetano Manfredi
231.	8 novembre 2017	Audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti
232.	14 novembre 2017	Declassificazione di atti Audizione del presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno
233.	29 novembre 2017	Comunicazioni della presidente Declassificazione di atti
234.	29 novembre 2017	Audizione del dottor Gianfranco Donadio, magistrato
235.	6 dicembre 2017	Audizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, Paolo Gentiloni Silveri
236.	13 dicembre 2017	Esame della proposta di relazione su mafie, migranti e tratta di esseri umani, nuove forme di schiavitù (relatrice: on. Dadone) Esame della proposta di relazione su mafia e calcio (relatori: on. Bindi e on. Di Lello)
237.	19 dicembre 2017	Esame della proposta di relazione sull'attività svolta (rel.: on. Bindi) Esame della proposta di relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria (rel.: on. Bindi)
238.	20 dicembre 2017	Esame della proposta di relazione sull'attività svolta (rel.: on. Bindi)
239.	21 dicembre 2017	Seguito dell'esame e votazione della proposta di relazione sull'attività svolta (rel.: on. Bindi) Seguito dell'esame e votazione della proposta di relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria (rel.: on. Bindi)

2018

240.	17 gennaio 2018	Declassificazione e trasmissione di atti all'autorità giudiziaria
241.	30 gennaio 2018	Esame della proposta di relazione conclusiva
242.	7 febbraio 2018	Seguito dell'esame e votazione della relazione conclusiva

Allegato 2: elenco delle audizioni svolte dai comitati

I COMITATO

Semestre di presidenza italiana della UE e lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale

indi*: Lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale*

Coordinatrice on. Laura GARAVINI

2014

31 marzo 2014	Audizione del docente di sociologia dei fenomeni criminali complessi dell'università cattolica del Sacro Cuore, Ernesto Savona
	Audizione del responsabile del servizio cooperazione internazionale della Direzione nazionale antimafia, Filippo Spiezia
	Audizione del direttore dell'ufficio I - affari legislativi, internazionali e grazie - del dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero di giustizia, Lorenzo Salazar
	Audizione del docente di criminologia del dipartimento di sociologia dell'università di Oxford, Federico Varese
14 aprile 2014	Audizione del comandante del raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei Carabinieri, Mario Parente
	Audizione del direttore del servizio per la cooperazione internazionale di polizia e responsabile della *task force* italo tedesca, Gennaro Capoluongo
17 aprile 2014	Audizione del capo del reparto relazioni internazionali della Direzione investigativa antimafia, Maurizio Raponi
30 aprile 2014	Audizione del rappresentante nazionale dell'Italia presso l'unità di cooperazione Eurojust, Franco Lo Voi
5 maggio 2014	Audizione del magistrato Marco Maria Alma
	Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Nicola Gratteri
	Audizione del direttore della direzione centrale per i servizi antidroga della Polizia di Stato, Andrea De Gennaro
	Audizione del comandante del servizio centrale investigazioni criminalità organizzata della Guardia di finanza, Giuseppe Magliocco
	Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Torino, Alberto Perduca
8 maggio 2014	Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bari, Patrizia Rautiis
12 maggio 2014	Audizione del procuratore generale presso la corte d'appello di Brescia, Pier Luigi Dell'Osso
15 maggio 2014	Audizione del presidente della sezione dibattimentale del tribunale di Reggio Calabria, Natina Pratticò
22 maggio 2014	Audizione del capo dell'unità nazionale dell'accademia europea di polizia, Rossana Farina
	Audizione del docente di diritto dell'Unione europea presso l'università di Roma Unitelma Sapienza, Mario Carta

2016

23 giugno 2016	Audizione del giornalista de *L'Avvenire*, Vincenzo Spagnolo
27 giugno 2016	Audizione collaboratore della rivista *Narcomafie,* Piero Innocenti
5 luglio 2016	Audizione del direttore della II divisione del servizio centrale operativo, della Polizia di Stato, Vincenzo Nicolì
11 luglio 2016	Audizione del direttore *transcrime - joint research Centre on transnational crime* dell'università cattolica del Sacro Cuore di Milano, Ernesto Savona
	Audizione del responsabile del III servizio della direzione centrale per i servizi antidroga della Polizia di Stato, Vincenzo Paticchio
	Audizione del vice comandante operativo del servizio centrale investigazioni criminalità organizzata della Guardia di finanza, Alessandro Cavalli
	Audizione del comandante della sezione del gruppo operativo antidroga del gruppo di investigazione sulla criminalità organizzata di Catanzaro, Gasparino La Rosa
	Audizione del comandante del 3° reparto raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei Carabinieri, Rubino Tomassetti
28 luglio 2016	Audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Francesco Curcio
	Audizione dell'esperto in criminologia informatica, Massimo Penco
	Audizione del rappresentante della direzione centrale della polizia criminale – servizio di cooperazione internazionale, Massimiliano Razzano
	Audizione del giornalista della rivista *Limes*, Lorenzo Trombetta

2017

31 gennaio 2017	Audizione del capo dipartimento affari di polizia della missione OSCE in Serbia, Denise Mazzolani
28 febbraio 2017	Audizione del responsabile dell'unità D3 – criminalità organizzata e politiche antidroga della Commissione europea, Floriana Sipala
16 marzo 2017	Audizione del comandante del nucleo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea e membro del comitato nazionale lotta antifrode (COLAF), Francesco Attardi, e dell'ufficiale addetto al medesimo nucleo della Guardia di finanza e coordinatore della Segreteria tecnica del COLAF, Ugo Liberatore
21 novembre 2017	Audizione di Antonio Nicaso

III COMITATO
Infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali
Coordinatore sen. Mario Michele GIARRUSSO

2014

30 ottobre 2014	Audizione del capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, Elisabetta Belgiorno
18 dicembre 2014	Audizione del presidente del sindacato dei prefetti (SI.N.PRE.F), Claudio Palomba

2015

19 febbraio 2015	Audizione del segretario nazionale unione nazionale segretari comunali e provinciali, Alfredo Ricciardi
16 aprile 2015	Audizione del coordinatore nazionale di Avviso pubblico, Pierpaolo Romani
14 maggio 2015	Audizione del segretario nazionale dell'U.N.A.DIR, Maria Rosaria Ingenito Gargano
22 settembre 2015	Audizione dei componenti della commissione di accesso presso il comune di Torre Annunziata (NA), Raffaele Sirico, Antonio Bruno e Rossella Zingaro
15 ottobre 2015	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torre Annunziata, Alessandro Pennasilico

2016

24 novembre 2016	Audizione del commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Africo (RC) *pro tempore*, Franca Tancredi

2017

2 febbraio 2017	Audizione del consigliere comunale di Siracusa, Simona Princiotta
23 febbraio 2017	Audizione del sindaco di Roccamena (PA), Tommaso Ciaccio
20 settembre 2017	Audizione del dirigente presso l'ufficio del catasto di Reggio Emilia *pro tempore*, Potito Scalzulli
14 novembre 2017	Audizione del sindaco di Aversa (CE), Domenico De Cristofaro e del sindaco di Castellammare di Stabia (NA), Antonio Pannullo

IV COMITATO
Cultura della legalità, minori, scuola, università
Coordinatrice on. Luisa BOSSA

2015

18 marzo 2015	Audizione del direttore dell'istituto penale per minorenni di Nisida, Gianluca Guida
6 maggio 2015	Audizione del direttore dell'istituto penale per minorenni di Palermo "Malaspina", Michelangelo Capitano
26 novembre 2015	Audizione del direttore reggente dell'istituto penale per minorenni di Torino "Ferrante Aporti", Gabriella Picco

2016

9 marzo 2016	Audizione del presidente vicario del tribunale per i minorenni di Napoli, Maurizio Barruffo
21 aprile 2016	Audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella
23 giugno 2016	Audizione del docente di psicologia clinica presso l'università di Palermo, Girolamo Lo Verso, e dello psicologo Enrico Interdonato
30 giugno 2016	Audizione dei fondatori e responsabili dell'associazione "Jonathan", Vincenzo Morgera e Silvia Ricciardi

V COMITATO
Vittime di mafia, testimoni di giustizia e collaboratori di giustizia
Coordinatore on. Davide MATTIELLO

2014

11 aprile 2014	Audizione di testimoni di giustizia
9 maggio 2014	Audizione di testimoni di giustizia
13 maggio 2014	Audizione del sottosegretario di Stato presso il Ministero dell'interno *pro tempore*, Alfredo Mantovano
16 maggio 2014	Audizione di testimoni di giustizia
23 maggio 2014	Audizione di testimoni di giustizia
30 maggio 2014	Audizione di testimoni di giustizia
6 giugno 2014	Audizione di testimoni di giustizia Audizione del vicepresidente nazionale di Libera, don Marcello Cozzi
13 giugno 2014	Audizione della rappresentante dell'associazione "Rita Atria", Nadia Furnari
	Audizione dell'avv.ssa Giovanna Fronte
	Audizione dell'avv.ssa Vincenza Rando
20 giugno 2014	Audizione del responsabile scientifico dell'associazione "In-Migrazione", Marco Omizzolo
	Audizione del responsabile del coordinamento migranti FLAI CGIL, Jean Renè Bilongo
	Audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia, Maurizio De Lucia
11 luglio 2014	Audizione del direttore del servizio centrale di protezione, Sergio Pascali
18 luglio 2014	Audizione del rappresentante della commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia, Iacopo Mannucci Benincasa

2015

3 marzo 2015	Audizione del viceministro dell'Interno, Filippo Bubbico

2016

18 ottobre 2016	Audizione di un testimone di giustizia
	Audizione del viceministro dell'interno, Filippo Bubbico

2017

7 marzo 2017	Audizione di Salvatore Vecchio
10 maggio 2017	Audizione di Paola Caccia
8 giugno 2017	Audizione del procuratore generale presso la corte d'appello di Torino, Francesco Enrico Saluzzo
27 luglio 2017	Audizione del direttore del servizio centrale di protezione, Andrea Caridi

VI COMITATO
Infiltrazioni nell'economia legale: mafie, impresa e professioni
Coordinatore on. Massimiliano MANFREDI

2017

31 ottobre 2017	Audizione del rappresentante dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Achille Coppola
	Audizione del rappresentante del Consiglio nazionale forense, Davide Calabrò
10 novembre 2017	Audizione del segretario del Consiglio nazionale geometri e geometri laureati, Ezio Piantedosi
	Audizione dei presidenti dei consigli distrettuali di disciplina forense di Bari, Franco Massimo, di Milano, Attilio Villa, di Napoli, Franco Tortorano, di Palermo, Antonino Reina e di Reggio Calabria, Luigi Cardone
16 novembre 2017	Audizione del presidente del Consiglio nazionale del notariato, Salvatore Lombardo
	Audizione del presidente del Consiglio nazionale degli ingegneri, Armando Zambrano
23 novembre 2017	Audizione del presidente dell'Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, Giuseppe Cappochin
	Audizione del presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, Roberta Chersevani
	Audizione del segretario della Federazione ordini farmacisti italiani, Maurizio Pace

VIII COMITATO
Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione
Coordinatore on. Claudio FAVA

2014

18 luglio 2014	Audizione del giornalista del quotidiano *La Repubblica*, Enrico Bellavia
	Audizione del giornalista del quotidiano *Il Fatto Quotidiano*, Lucio Musolino
25 luglio 2014	Audizione dei giornalisti del settimanale *L'Espresso*, Giovanni Tizian e Lirio Abbate
1° agosto 2014	Audizione del giornalista Roberto Rossi
9 settembre 2014	Audizione del giornalista Franco Castaldo
	Audizione del giornalista Domenico Valter Rizzo
16 settembre 2014	Audizione del giornalista Gaspare Giacalone
	Audizione del giornalista Giuseppe Maniaci
23 settembre 2014	Audizione della giornalista del quotidiano *La Repubblica*, Federica Angeli
	Audizione del giornalista Luigi Centore
30 settembre 2014	Audizione della direttrice di Radio Siani, dottoressa Amalia de Simone e del presidente della cooperativa Giancarlo Siani, Giuseppe Scognamiglio
7 ottobre 2014	Audizione del giornalista de *Il Quotidiano del Sud*, Michele Albanese
14 ottobre 2014	Audizione del giornalista de *la Repubblica*, Carlo Bonini
21 ottobre 2014	Audizione della giornalista de *il Mattino,* Rosaria Capacchione
31 ottobre 2014	Audizione del direttore del *Corriere della Calabria,* Paolo Pollichieni
4 novembre 2014	Audizione del direttore della *Gazzetta del Sud,* Alessandro Notarstefano
20 novembre 2014	Audizione del presidente dell'ordine dei giornalisti della Campania, Ottavio Lucarelli
27 novembre 2014	Audizione del presidente dell'ordine dei giornalisti della Sicilia, Riccardo Arena
9 dicembre 2014	Audizione del direttore del quotidiano *Il Garantista*, Piero Sansonetti
17dicembre 2014	Audizione del presidente dell'ordine dei giornalisti della Calabria, Giuseppe Soluri

2015

12 febbraio 2015	Audizione del condirettore responsabile del *Giornale di Sicilia,* Giovanni Pepi
10 marzo 2015	Audizione della giornalista Milena Gabanelli
	Audizione del direttore dell'associazione "Ossigeno per l'informazione", Alberto Spampinato
20 luglio 2015	Audizione del giornalista, Nino Milazzo
28 luglio 2015	Audizione del direttore dell'emittente televisiva "Telecolor" *pro tempore*, Michela Giuffrida

IX COMITATO
Mafia e manifestazioni sportive
Coordinatori: sen. Peppe DE CRISTOFARO
Indi: on. Marco DI LELLO e on. Angelo ATTAGUILE

2014

20 ottobre 2014	Audizione del capo della Digos della Questura di Roma, Diego Parente, e del Capo della Digos della Questura di Napoli, Luigi Bonagura

2017

26 gennaio 2017	Audizione del giornalista Daniele Poto
7 febbraio 2017	Audizione dei sostituti procuratore della Repubblica presso la direzione distrettuale antimafia di Torino, Paolo Toso e Monica Abbatecola
9 febbraio 2017	Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la direzione distrettuale antimafia di Catania, Alessandro Sergio Sorrentino
	Audizione del giornalista Mario Barresi
16 febbraio 2017	Audizione del coordinatore nazionale dell'associazione Avviso pubblico, Pierpaolo Romani
23 marzo 2017	Audizione del procuratore federale della FIGC *pro* tempore, Stefano Palazzi
20 aprile 2017	Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Genova, Francesco Cozzi
27 luglio 2017	Audizione del presidente dell'osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, Daniela Stradiotto
	Audizione di rappresentanti della Juventus FC in tema di misure di sicurezza durante le manifestazioni sportive, Francesco Gianello e Maria Turco
	Audizione di rappresentanti della SSC Napoli in tema di misure di sicurezza durante le manifestazioni sportive, Alessandro Formisano e Giuseppe Staiano
	Audizione di rappresentanti della SS Lazio in tema di misure di sicurezza durante le manifestazioni sportive, Sergio Pinata e Armando Antonio Calveri
20 settembre 2017	Sopralluogo stadio Olimpico di Roma
18 ottobre 2017	Sopralluogo *Allianz stadium* di Torino
8 novembre 2017	Audizione del procuratore federale della FIGC, Giuseppe Pecoraro
16 novembre 2017	Audizione del segretario generale della lega nazionale dilettanti, Massimo Ciaccolini e del presidente della commissione di vigilanza sulle società dilettantistiche, Paolo Agnesi
	Audizione del presidente della commissione di vigilanza sulle società professionistiche, Cesare Bisoni

X COMITATO
Infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito
Coordinatore sen. Stefano VACCARI

2016

25 febbraio 2016	Audizione del presidente dell'associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio (ALEA), Maurizio Fiasco
	Audizione del giornalista de *L'Espresso*, Giovanni Tizian
	Audizione del giornalista de *L'Avvenire*, Toni Mira
3 marzo 2016	Audizione del direttore della I divisione del servizio centrale operativo della Polizia di Stato, Andrea Grassi
	Audizione del comandante 3° reparto raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri, Rubino Tomassetti
	Audizione del capo del 3° reparto operazioni della Guardia di finanza, Stefano Screpanti
10 marzo 2016	Audizione del sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, Diana De Martino
17 marzo 2016	Audizione del coordinatore nazionale dell'associazione Avviso pubblico. Pierpaolo Romani
18 marzo 2016	Sopralluogo presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli
7 aprile 2016	Audizione del segretario generale dell'associazione concessionari apparecchi da intrattenimento, Stefano Baduini
	Audizione dei rappresentanti della società informatica "Cy4gate", Massimiliano Romeo e Andrea Pompili
14 aprile 2016	Audizione del presidente di Sistema gioco Italia, Massimo Passamonti
	Audizione del vicepresidente dell'ANCI, Umberto Di Primio

XII COMITATO
Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù
Coordinatrice on. Fabiana DADONE

2015

13 luglio 2015	Audizione del coordinatore dell'ufficio per gli affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale del dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Michele Palma
27 luglio 2015	Audizione del coordinatore dell'associazione *On the Road* onlus, Vincenzo Castelli
	Audizione della coordinatrice dell'associazione Gruppo Abele onlus, Mirta Da Pra Procchiesa.
14 settembre 2015	Audizione del referente nazionale sul tema della tratta dell'associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Francesca Nicodemi
	Audizione del responsabile del settore politico dell'associazione comunità Papa Giovanni XXIII, Luca Luccitelli
21 settembre 2015	Audizione capo del 3° reparto operazioni del comando generale della Guardia di finanza, Stefano Screpanti
	Audizione del capo del 2° reparto della Direzione investigativa antimafia, Vito Calvino
28 settembre 2015	Audizione del direttore del servizio centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere, Vittorio Pisani
	Audizione del direttore della II divisione del servizio centrale operativo, Vincenzo Nicolì
12 ottobre 2015	Audizione del comandante del 3° reparto raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei Carabinieri, Rubino Tomasetti
	Audizione del capo unità protezione minori migranti di *Save the Children* Italia, Viviana Valastro
19 ottobre 2015	Audizione del procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo, Giusto Sciacchitano
2 novembre 2015	Audizione della docente dell'università degli studi di Pavia, Anna Rita Calabro'
	Audizione del rappresentante speciale per la lotta alla tratta dell'Alto commissariato ONU per i diritti umani, Maria Grazia Giammarinaro
9 novembre 2015	Audizione del vicepresidente della Federazione internazionale della società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, Francesco Rocca
	Audizione dell'operatrice legale dell'ufficio immigrazione della Caritas italiana, Manuela De Marco
23 novembre 2015	Audizione del docente di sociologia del diritto dell'università degli studi di Milano, Marco Alberto Quiroz Vitale
	Audizione del sindaco di Prato, delegato ANCI all'immigrazione, avvocato Matteo Biffoni
30 novembre 2015	Audizione del capo dell'unità di gestione delle attività migratorie dell'organizzazione internazionale per le migrazioni, Giulia Falzoi

2016

12 dicembre 2016	Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Lecce, Elsa Valeria Mignone
	Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Calogero Ferrara

XIII COMITATO
Appalti
Coordinatore on. Andrea VECCHIO

2015

5 novembre 2015	Audizione del consigliere delegato della Bravo Solution Italia, Ezio Melzi
26 novembre 2015	Audizione direttore generale dell'associazione delle organizzazioni italiane di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica (OICE), Andrea Mascolini Audizione del giornalista de *Il Sole 24 ore*, Giorgio Santilli

2016

3 marzo 2016	Audizione di Domenico Cacopardo, già consigliere di Stato, collaboratore di *Italia Oggi*

ALLEGATO 3: Elenco delle missioni in Italia e relative schede

ANNO 2013

1.	26 novembre 2013	Palermo
2.	9-10 dicembre 2013	Reggio Calabria
3.	13 dicembre 2013	Caserta
4.	16-17 dicembre 2013	Milano

ANNO 2014

5.	2-4 marzo 2014	Palermo
6.	12 marzo 2014	Napoli
7.	24 marzo 2014	Catania
8.	7 aprile 2014	Vibo Valentia
9.	15 aprile 2014	Bari
10.	16 aprile 2014	Matera
11.	28-29 aprile 2014	Reggio Calabria
12.	26-27 giugno 2014	Torino
13.	7-8 luglio 2014	Imperia
14.	15 luglio 2014	L'Aquila
15.	31 luglio 2014	Foggia
16.	19 settembre 2014	Bologna
17.	27-28 ottobre 2014	Messina e Barcellona Pozzo di Gotto
18.	24 novembre 2014	Milano
19.	12 dicembre 2014	Latina

ANNO 2015

20.	16-17 febbraio 2015	Reggio Emilia e Modena
21.	23 febbraio 20 15	Catanzaro
22.	4-5-6 marzo 2015	Caltanissetta, Ragusa e Siracusa
23.	30-31 marzo 2015	Venezia e Verona
24.	17 aprile 2015	Como
25.	12-13 giugno 2015	Trieste
26.	22 giugno 2015	Lamezia Terme e Catanzaro
27.	14-15 settembre 2015	Napoli
28.	26-27 ottobre 2015	Cosenza
29.	6 novembre 2015	Avellino
30.	9 dicembre 2015	Ostia

ANNO 2016

31.	25 gennaio 2016	Perugia
32.	22-23-24 febbraio 2016	Lecce
33.	31 marzo – 1° aprile 2016	Reggio Calabria e Locri
34.	18-19 aprile 2016	Milano

35.	23 maggio 2016	Palermo e S. Agata di Militello
36.	15-16 giugno 2016	Mantova
37.	18-19-20 luglio 2016	Palermo e Trapani
38.	14-15-16 novembre 2016	Palermo, Agrigento, Enna

ANNO 2017

39.	19-20 gennaio 2017	Milano
40.	13-14 febbraio 2017	Firenze
41.	20 febbraio 2017	Palermo
42.	26 aprile 2017	Foggia
43.	27 aprile 2017	Campobasso
44.	15-16-17 maggio 2017	Cagliari e Sassari
45.	30 maggio 2017	Roma (Prefettura)
46.	05-07 giugno 2017	Rimini
47.	07 giugno 2017	Ancona
48.	19 giugno 2017	Salerno
49.	13 luglio 2017	Trento
50.	19-20 luglio 2017	Palermo
51.	24-25 luglio 2017	Genova
52.	13 ottobre 2017	Palermo
53.	19 ottobre 2017	Aosta
54.	5 dicembre 2017	Roma (Ostia – X municipio)

1.

PALERMO – 26 novembre 2013

Il 26 novembre 2013, una delegazione della Commissione, ha svolto la prima iniziativa fuori sede recandosi in missione a Palermo.

La missione è stata finalizzata a un incontro con i magistrati della procura distrettuale per esprimere solidarietà dopo le gravi minacce ricevute e per sollecitare l'adozione di adeguate misure di sicurezza.

L'incontro si è tenuto con il procuratore della Repubblica, Francesco Messineo, con il procuratore aggiunto, Vittorio Teresi e con i sostituti procuratori Antonino Di Matteo, Francesco Del Bene e Roberto Tartaglia, alla presenza anche del procuratore generale, Roberto Scarpinato.

2

REGGIO CALABRIA – 9-10 dicembre 2013

Il 9 dicembre 2013 la Commissione parlamentare antimafia ha svolto simbolicamente la prima seduta della XVII Legislatura a Reggio Calabria.

La missione ha approfondito la situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Reggio Calabria, nonché lo scioglimento del consiglio comunale di Reggio Calabria nel 2012, ai sensi dell'articolo 143 del Testo unico sugli enti locali, per infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso, primo capoluogo di provincia ad essere sottoposto a scioglimento nella storia d'Italia. Ulteriori questioni oggetto delle audizioni sono state il ruolo

dell'antimafia sociale e un ampio confronto con le parti sociali e con l'associazionismo del territorio.

In tale seduta sono stati auditi il Ministro della giustizia, Annamaria Cancellieri, e il Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti, sui temi generali del ruolo del Ministero della giustizia e della Direzione nazionale antimafia nel contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso, sull'adeguatezza della normativa e delle proposte di modifica in discussione, anche con riferimento al tema dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose, nonché sul funzionamento dell'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati.

Sono state svolte le audizioni del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho, accompagnato dal procuratore aggiunto, Nicola Gratteri, e dai sostituti Giuseppe Lombardo e Alessandra Cerreti; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di di Catanzaro, Vincenzo Lombardo, a cui si è aggiunto il prefetto di Crotone, Maria Tirone, per un immediato approfondimento sulla vicenda dell'arresto – concomitante con la missione della Commissione – del sindaco di Isola Capo Rizzuto; del prefetto di Reggio Calabria, Vittorio Piscitelli, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Guido Longo, questore; Lorenzo Falferi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri; Alessandro Barbera, comandante provinciale della Guardia di finanza; Gianfranco Ardizzone, capo centro DIA di Reggio Calabria); dei componenti della commissione straordinaria per la gestione del comune di Reggio Calabria (Gaetano Chiusolo, Giuseppe Castaldo e Carmelo La Paglia), insediatasi in seguito allo scioglimento del comune per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso; del prefetto di Vibo Valentia, Giovanni Bruno, sullo scioglimento del comune di Nardodipace; del sindaco di Rosarno, Elisabetta Rosa Tripodi, e del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Reggio Calabria, Salvatore Di Landro, oggetto di gravi atti intimidatori; del presidente di Confindustria di Reggio Calabria, Andrea Cuzzocrea; dei sindacati, rappresentati da Mimma Pacifici della CGIL; degli esponenti delle più significative associazioni antimafia e antiracket locali (Mimmo Nasone, Libera; don Pino De Masi e Antonio Napoli, cooperativa sociale Valle del Marro; Claudia Pratticò, Riferimenti; Maria Teresa Morano, Federazione antiracket italiana; Rosaria Lucia Altilia e Giuseppe Abramo, Ammazzateci tutti; Mario Nasone, centro comunitario AGAPE; don Giovanni Ladiana, Reggio non tace); è stato infine audito l'imprenditore antiracket Tiberio Bentivoglio, destinatario di un attentato, nonché di reiterati atti intimidatori che hanno colpito la sua attività commerciale.

3

CASERTA - 13 dicembre 2013

Il 13 dicembre 2013 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Caserta.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento sul tema della cosiddetta "terra dei fuochi" e sulle infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso sia nella provincia di Caserta, che nella gestione del ciclo dei rifiuti in Campania.

Nel corso delle audizioni sono stati altresì affrontati i temi dei protocolli stipulati con i competenti Ministeri e le misure adottate per il contrasto della gestione illecita dei rifiuti. Nell'ambito della missione è stato svolto un sopralluogo presso la discarica Resit di Giugliano.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Caserta, Carmela Pagano, e del prefetto di Napoli, Francesco Musolino; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo e dei procuratori aggiunti Nunzio Fragliasso, Francesco Greco e Giovanni Melillo; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Corrado Lembo, e dei procuratori aggiunti Luigi Gay e Raffaella Capasso; del procuratore della Repubblica facente funzioni presso il tribunale di Napoli Nord, Raffaele Marino; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nola, Paolo Mancuso, e del sostituto procuratore Maria Cristina Amoroso; del presidente della Coldiretti di Caserta, Tommaso De Simone; del rappresentante di

Legambiente della Campania, Francesco De Pascale, e del vicepresidente dell'Associazione Medici per l'Ambiente ISDE della Campania, Antonio Marfella.

4

MILANO – 16-17 dicembre 2013

Il 16 dicembre 2013 la Commissione ha svolto la seconda seduta della Legislatura a Milano, in continuità con la seduta svolta la settimana precedente a Reggio Calabria, a simboleggiare la dimensione nazionale della lotta alla mafia.

La seduta della Commissione ha avuto ad oggetto le audizioni del Ministro dell'interno, Angelino Alfano, del Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti, e del direttore della direzione investigativa antimafia (DIA), Arturo De Felice, e in essa sono stati trattati i temi del radicamento al nord delle organizzazioni di tipo mafioso e delle attività di prevenzione adottate in vista dell'Expo 2015.

Nell'ambito della missione, la delegazione della Commissione si è recata al cimitero monumentale di Milano sulla tomba di Lea Garofalo per renderle omaggio come "donna coraggiosa che ha pagato con la vita la scelta di ribellarsi all'omertà del sistema mafioso".

La missione è proseguita con un approfondimento della situazione della criminalità organizzata di Milano e sono state svolte le audizioni del prefetto di Milano, Francesco Paolo Tronca, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Luigi Savina, questore; Maurizio Stefanizzi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri; Francesco Greco, comandante provinciale della Guardia di finanza; Alfonso Di Vito, capo centro della DIA di Milano); del sindaco di Milano, Giuliano Pisapia; della direzione distrettuale antimafia di Milano (Edmondo Bruti Liberati, procuratore della Repubblica, Ilda Boccassini, procuratore aggiunto e delegato al coordinamento della DDA, Alessandra Dolci, sostituto procuratore); della commissione per la provvisoria gestione del comune di Sedriano (Adriana Sabato, coordinatrice, Rosario Muzio Guercio e Stefano Simeoni); del commissario unico delegato dal Governo per l'Expo Milano 2015, Giuseppe Sala, congiuntamente al prefetto di Milano; del sindaco di Corsico, Maria Ferrucci, in tema di contrasto al gioco d'azzardo.

5

PALERMO – 2, 3 e 4 marzo 2014

Dal 2 al 4 marzo 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Palermo.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento della situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Palermo.

Nel corso delle audizioni sono stati altresì affrontati i temi della nuova configurazione di cosa nostra, dei meccanismi alla base della sua organizzazione e dei riti di affiliazione; della gestione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata; del rapporto tra mafia e appalti; delle misure detentive alle quali sono sottoposti i condannati per associazione mafiosa; delle minacce subite da alcuni magistrati e del processo sulla presunta trattativa tra Stato e mafia.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Palermo, Francesca Cannizzo, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Maria Rosaria Maiorino, questore, Pierangelo Iannotti, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Stefano Screpanti, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giuseppe D'Agata, capo del centro DIA di Palermo); del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Palermo, Roberto Scarpinato; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Messineo, dei procuratori aggiunti Vittorio Teresi, Leonardo Agueci, Maurizio Scalia e Teresa Principato, e del sostituto procuratore Antonino Di Matteo; del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Silvana Saguto, dei magistrati Fabio Licata e Lorenzo Chiaramonte, addetti alla stessa sezione; del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Caltanissetta, Antonio Balsamo;

degli amministratori giudiziari di beni confiscati, Gaetano Cappellano Seminara, Nicola Ribolla e Luigi Turchio; del presidente del centro Pio La Torre, Vito Lo Monaco; del rappresentante dell'associazione SOS Impresa Palermo Rete per la Legalità, Costantino Garaffa; del coordinatore del comitato studi della fondazione Rocco Chinnici, Giovanni Chinnici; del responsabile regionale dell'associazione Libera, Umberto Di Maggio; del presidente del centro di accoglienza Padre Nostro, Maurizio Artale; dei rappresentanti di Scorta Civica, Simone Cappellani (Agende Rosse) e Giorgio Bongiovanni (Antimafia 2000); del presidente dell'associazione Addiopizzo, Daniele Marannano; del presidente regionale di Confindustria, Antonello Montante; del presidente regionale della Confcommercio, Pietro Agen; del segretario regionale UIL Sicilia, Claudio Barone; del segretario regionale CGIL Sicilia, Michele Pagliaro; del segretario regionale CISL Sicilia, Giorgio Tessitore.

6

NAPOLI – 12 marzo 2014

Il 12 marzo 2014 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Napoli.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Napoli, nonché un *focus* specifico sulla recrudescenza della violenza camorristica e sulle indagini riguardanti una catena di omicidi verificatisi nell'*hinterland* napoletano.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Napoli, Francesco Musolino, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Guido Marino, questore; Marco Minicucci, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri; Salvatore Tatta, comandante provinciale della Guardia di finanza; Giuseppe Linares, capo centro DIA di Napoli), nonché dei vertici della direzione distrettuale antimafia di Napoli (Giovanni Colangelo, procuratore della Repubblica di Napoli, e Giovanni Melillo, procuratore aggiunto).

7

CATANIA - 24 marzo 2014

Il 24 marzo 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Catania.

La missione ha avuto ad oggetto, un approfondimento della situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Catania e del tema della gestione dei beni sequestrati e confiscati nella città e nella provincia.

Nel corso delle audizioni sono stati altresì approfonditi il tema del rapporto tra mafia ed economia, con particolare attenzione al tema degli appalti e la gestione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata; si è ripresa la questione dei procedimenti disciplinari adottati dai locali ordini professionali, in particolare degli avvocati, nei confronti dei propri iscritti coinvolti in inchieste giudiziarie di criminalità organizzata.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Catania, Maria Guia Federico, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Salvatore Longo, questore, Alessandro Casarsa, comandante dell'Arma dei carabinieri, Roberto Manna, comandante provinciale della Guardia di finanza, Renato Panvino, capo del centro DIA di Catania); dell'amministratore giudiziario del gruppo Riela, Alessandro Cimeca, e dei rappresentanti dei lavoratori del medesimo gruppo; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania, Giovanni Salvi, del procuratore aggiunto, Michelangelo Patanè, del sostituto procuratore, Antonino Fanara: del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Catania, Rosario Cuteri.

8

VIBO VALENTIA - 7 aprile 2014

Il 7 aprile 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Vibo Valentia.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, la situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia, nelle istituzioni e negli enti locali a Vibo Valentia e il tema della gestione dei beni sequestrati e confiscati nella città e nella provincia.

Nel corso delle audizioni si è approfondito il tema dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose, oltre a un aggiornamento delle recenti indagini sulla 'ndrangheta.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Vibo Valentia, Giovanni Bruno, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Angelo Carlutti, questore, Daniele Scardecchia, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Paolo Valle, comandante provinciale della Guardia di finanza, Antonio Turi, capo della sezione DIA di Catanzaro); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catanzaro, Antonio Vincenzo Lombardo, del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Vibo Valentia, Mario Spagnuolo, e del sostituto procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Catanzaro, Marisa Manzini.

Nel corso della missione è stato effettuato un sopralluogo a Limbadi presso un bene confiscato alla cosca 'ndranghestista Mancuso.

9

BARI - 15 aprile 2014

Il 15 aprile 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Bari.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, la situazione della criminalità organizzata a Bari e il tema della gestione dei beni sequestrati e confiscati in città e in provincia.

Nel corso delle audizioni, oltre ad un aggiornamento sugli ultimi sviluppi relativi all'attività della criminalità organizzata locale e i relativi recenti delitti, sono stati approfonditi i temi delle misure di prevenzione, dell'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, del ruolo degli istituti di credito nell'elargire mutui a esponenti della criminalità organizzata e nel mancato contrasto al riciclaggio di somme provenienti da attività illecite, del gioco d'azzardo.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Bari, Antonio Nunziante, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Domenico Pinzello, questore, Rosario Castello, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Vincenzo Papuli, comandante provinciale della Guardia di finanza, Maurizio Favia, capo del centro DIA di Bari); del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Bari, Pasquale Drago, e dei sostituti, Eugenia Pontassuglia e Patrizia Rautiis; del presidente regionale dell'associazione Libera, Alessandro Cobianchi, e del vicepresidente dell'associazione Avviso pubblico, Abbaticchio.

Durante la missione si è partecipato alla cerimonia "La colomba della legalità" presso un bar confiscato alla criminalità organizzata e presso il tribunale di Bari.

10

MATERA - 16 aprile 2014

Il 16 aprile 2014 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Matera.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento della situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Matera e in particolare del tema della gestione dei beni sequestrati e confiscati in città e in provincia.

Nel corso delle audizioni sono stati altresì affrontati i temi dei rapporti tra gli uffici giudiziari distrettuali e circondariali.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Matera, Luigi Pizzi, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Stanislao Schimera, questore, Antonio Russo, comandante dell'Arma dei carabinieri, Pantaleo Cozzoli, comandante provinciale della Guardia di finanza); del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Matera, Annunziata Cazzetta (in

sostituzione del procuratore); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Potenza, Laura Triassi; del presidente della Confederazione italiana agricoltori di Matera, Nicola Serio; del direttore regionale Coltivatori diretti, Angelo Milo, del consigliere della Confagricoltura di Matera, Giovanni Ancona; del coordinatore del Comitato per la difesa delle terre joniche, Gianni Fabbris; del presidente del distretto agroalimentare di qualità del Metapontino, Salvatore Martelli; del vicepresidente nazionale dell'associazione Libera, don Marcello Cozzi.

11

REGGIO CALABRIA – 28 E 29 aprile 2014

Il 28 e il 29 aprile 2014 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Reggio Calabria.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un aggiornamento della situazione della criminalità organizzata a Reggio Calabria e un approfondimento della situazione del porto di Gioia Tauro e della Locride.

Nel corso della missione è stato effettuato un sopralluogo nel porto di Gioia Tauro, strategico anche per il traffico di droghe, nonché al santuario di Polsi, in Aspromonte, storico luogo di incontro di esponenti della 'ndrangheta. Nelle audizioni si è approfondito il tema del ruolo della 'ndrangheta nel traffico di stupefacenti e di armi.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Reggio Calabria, Claudio Sammartino, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Guido Longo, questore, Lorenzo Falferi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Alessandro Barbera, comandante provinciale della Guardia di finanza, Gianfranco Ardizzone, capo centro DIA di Reggio Calabria; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho, del procuratore aggiunto, Nicola Gratteri, dei sostituti Alessandra Cerreti, Roberto Di Palma, Antonio De Bernardo e Giovanni Musarò; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palmi, Giuseppe Creazzo; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Locri, Luigi D'Alessio; dei rappresentanti della CGIL, Domenica Pacifici e Antonino Costantino; del rappresentante della CISL, Domenico Serranò, del rappresentante UIL, Giuseppe Zito; del presidente del tribunale dei minori di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, e del procuratore presso il tribunale dei minori di Reggio Calabria, Francesca Stilla; dell'imprenditore Antonino De Masi, oggetto di minacce da parte di 'ndranghetisti; dell'ex presidente dell'autorità portuale di Gioia Tauro, Giovanni Grimaldi; dell'amministratore delegato della MCT (Mecenter container terminal), Domenico Bagalà e del vicepresidente della stessa società, Marco Simonetti; dell'amministratore delegato della BLG Automobile Logistics Italia s.r.l., Francesco De Bonis.

12

TORINO – 26 e 27 giugno 2014

Il 26 e il 27 giugno 2014 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Torino.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento del tema della infiltrazione della criminalità organizzata nelle regioni del nord Italia e di quello della gestione dei beni confiscati.

Nel corso delle audizioni è stato fornito un aggiornamento delle recenti indagini sulla presenza della 'ndrangheta in Piemonte e sulla sentenza per il processo Minotauro; sono stati affrontati i temi della collusione tra esponenti politici locali e forme di criminalità organizzata, dello scioglimento per infiltrazioni mafiose di comuni della provincia, delle infiltrazioni mafiose nel tessuto economico locale, in particolare nella grande opera della TAV in Val di Susa, e delle relative forme di prevenzione e di controllo. Si è inoltre accennato a indagini relative a vicende di criminalità organizzata di stampo 'ndranghetista connesse alla

probabile presenza di un'articolazione locale della 'ndrangheta anche sul territorio della Val d'Aosta.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Torino, Paola Basilone, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Antonino Cufalo, questore, Roberto Massi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Giuseppe Gerli, comandante provinciale della Guardia di finanza, e Marina Di Donato, capo centro DIA di Torino); del procuratore vicario della Repubblica presso il tribunale di Torino, Sandro Ausiello, dei sostituti Roberto Sparagna, Antonio Smeriglio e Stefano Castellani; del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Torino, Pietro Capello.

La missione ha previsto anche la partecipazione al convegno *Istituzioni e lotta alle mafie* organizzato dalla commissione consiliare speciale di promozione della cultura della legalità e del contrasto dei fenomeni mafiosi; la presentazione del rapporto *Le mafie al nord. L'evoluzione del fenomeno nel territorio e negli enti locali*, redatto per conto della Commissione, dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano diretto dal professore Nando Dalla Chiesa ed un sopralluogo al bene confiscato Cascina Caccia a San Sebastiano Po, appartenuto alla famiglia 'ndranghestista Belfiore e assegnato all'associazione Libera.

13
IMPERIA – 7 e 8 luglio 2014

Il 7 e 8 luglio 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Imperia.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel ponente ligure, in particolare la 'ndrangheta, anche in relazione alle forme di condizionamento e infiltrazione degli enti locali. È stata la prima volta che la Commissione antimafia ha visitato, nel corso della propria attività, la provincia di Imperia.

Nel corso delle audizioni è emersa la questione della sottovalutazione e della resistenza al riconoscimento, anche da parte della magistratura giudicante, della presenza del fenomeno mafioso, in particolare 'ndranghetista, nelle regioni diverse da quelle di tradizionale insediamento.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Imperia, Fiamma Spena, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Pasquale Zazzaro, questore; Luciano Zarbano, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri; Giovanni Battaglia, comandante provinciale della Guardia di finanza, e Sandro Sandulli, capo centro della DIA di Imperia); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Genova, Michele Di Lecce, e del sostituto procuratore, Giovanni Arena; del sostituto procuratore nazionale antimafia, Anna Canepa; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Imperia, Giuseppa Geremia; degli ex componenti delle commissioni straordinarie per la gestione dei comuni di Ventimiglia (Antonio Lucio Garufi, Pasquale Aversa e Luciana Lucianò) e di Bordighera (Paolo D'Attilio e Valeria Fazio); del sindaco di Ventimiglia, Enrico Ioculano; del sindaco del comune di Bordighera, Giacomo Pallanca; del sindaco del comune di Vallecrosia, Ferdinando Giordano, comune già oggetto di accesso da parte della prefettura; del sindaco di Diano Marina, Giacomo Chiappori; del presidente dell'associazione antimafia "Casa della Legalità", Christian Abbondanza. La Commissione ha, infine, svolto un *focus* sulla gestione del casinò di Sanremo, procedendo all'audizione del presidente, Giancarlo Ghinamo, e dei consiglieri di amministrazione, Marco Cambiaso e Sara Rodi, della società a capitale pubblico Casinò spa.

14
L'AQUILA - 15 luglio 2014

Il 15 luglio 2014 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a L'Aquila.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento sul tema delle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle opere di ricostruzione post - terremoto.

Le audizioni hanno evidenziato sostanzialmente le infiltrazioni della criminalità organizzata, in particolare del clan dei casalesi negli appalti per la ricostruzione, sia pubblica che privata, in seguito ai danni causati dal terremoto del 6 aprile 2009; al ruolo della camorra nell'impiego di lavoratori; alla normativa che disciplina gli appalti privati.

Sono state svolte le audizioni del prefetto dell'Aquila, Francesco Alecci, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Vittorio Rizzi, questore, Giuseppe Donnarumma, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Giovanni Castrignanò, comandante provinciale della Guardia di finanza, Nevio Savini, comandante del Corpo forestale dello Stato, Giuseppe Linares, capo centro operativo della DIA di Napoli, Francesco Pisano, coordinatore del Gruppo interforze centrale emergenza ricostruzione); del procuratore della Repubblica presso il tribunale dell'Aquila, Fausto Cardella, e del sostituto procuratore, Diana De Martino; del vice sindaco dell'Aquila, Nicola Trifuoggi, e dell'assessore alla ricostruzione, Pietro Di Stefano.

Al termine delle audizioni è stato svolto un sopralluogo nel centro storico dell'Aquila, gravemente danneggiato in seguito al terremoto.

15

FOGGIA – 31 luglio 2014

Il 31 luglio 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Foggia.

La missione ha avuto a oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Foggia, caratterizzata da manifestazioni criminali particolarmente violente, peraltro caratterizzate da una scarsissima copertura mediatica, tanto da far parlare di Foggia come inserita in una sorta di "cono d'ombra".

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Foggia, Luisa Latella, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Piernicola Silvis, questore; Antonio Basilicata, comandante dell'Arma dei carabinieri; Giuseppe Lubrano, comandante provinciale della Guardia di finanza; Leonardo Matera, capo centro della DIA di Foggia); dei vertici della direzione distrettuale antimafia di Bari (Giuseppe Volpe, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bari, e Pasquale Drago, procuratore aggiunto) e del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Foggia, Leonardo Leone de Castris; delle associazioni antimafia, antiusura e antiracket locali (Daniela Marcone, Libera – Associazione, nomi e numeri contro le mafie; Giuseppe Cavaliere, presidente della Fondazione Buon samaritano - Fondo di solidarietà antiusura, Carlo Simone, Associazione antiracket ALILACCO – SOS Impresa).

16

BOLOGNA - 19 settembre 2014

Il 19 settembre 2014 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Bologna.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento del tema della infiltrazione della criminalità organizzata nella regione Emilia-Romagna.

Durante le audizioni sono stati trattati i temi delle infiltrazioni nell'economia legale delle principali forme di criminalità organizzata italiana, anche attraverso le procedure di appalto, delle *white list* e delle interdittive antimafia volte a contrastare tali infiltrazioni, delle misure di prevenzione patrimoniali applicate nei confronti della criminalità organizzata. È emerso che nel territorio le organizzazioni 'ndranghetiste, pur non avendone il controllo militare, svolgono affari illeciti e attività molto lucrose e commettono i cosiddetti "reati fine", tipici delle associazioni di tipo mafioso, ossia l'estorsione, l'usura, il traffico di stupefacenti, il gioco illecito, il riciclaggio, il reimpiego di proventi illeciti.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Bologna, Ennio Mario Sodano, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Vincenzo Stingone, questore, Antonio Jannece, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Virgilio Pomponi, comandante provinciale della

Guardia di finanza, Antonio Cannarella, direttore della sezione DIA di Bologna, Cono Incognito, coordinatore della GIRER); del prefetto di Ferrara, Michele Tortora, del prefetto di Forlì-Cesena, Erminia Rosa Cesari, del prefetto di Modena, Michele Di Bari, del viceprefetto vicario in sede vacante di Parma, Michele Formiglio, del prefetto di Piacenza, Anna Palombi, del prefetto di Ravenna, Fulvio della Rocca, del viceprefetto vicario di Reggio, Emilia Adriana Cogode, del prefetto di Rimini, Claudio Palomba; dei magistrati della direzione distrettuale antimafia di Bologna (il procuratore della Repubblica, Roberto Alfonso, e i sostituti procuratori Enrico Cieri, Francesco Caleca, Stefano Orsi e Marco Mescolini).

17

MESSINA e BARCELLONA POZZO DI GOTTO – 27-28 ottobre 2014

Il 27 e 28 ottobre 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Messina, dove sono state svolte audizioni presso la locale prefettura, e a Barcellona Pozzo di Gotto, dove si è svolto un incontro presso la "Casa antiracket" con le principali associazioni antiracket locali.

La missione ha avuto ad oggetto la situazione della criminalità organizzata mafiosa nel territorio della provincia di Messina, che ha il suo epicentro nella città di Barcellona Pozzo di Gotto, nonché la questione dell'infiltrazione mafiosa nel sistema dei contributi a fondo perduto dell'Unione europea, la cosiddetta "mafia dei terreni".

Nel corso delle audizioni è emersa altresì la vicenda relativa al suicidio del professore universitario Adolfo Parmaliana.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Messina, Stefano Trotta, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Giuseppe Cucchiara, questore; Stefano Spagnol, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri; Vincenzo Vellucci, comandante provinciale della Guardia di finanza; Carmelo Di Vincenzo, dirigente dell'Ispettorato ripartimentale foreste del Corpo forestale regionale; Letterio Romeo, capo centro operativo della DIA di Messina); dei magistrati della DDA di Messina (il procuratore della Repubblica, Guido Lo Forte, e i sostituti procuratori, Giuseppe Verzera, Maria Pellegrino, Angelo Cavallo, Vito Di Giorgio, Liliana Todaro, Fabrizio Monaco); del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Messina, Nunzio Trovato; dei procuratori della Repubblica presso i tribunali di Barcellona Pozzo di Gotto, Francesco Massara, e di Patti, Rosa Raffa; dei familiari del dottor Attilio Manca (il padre Gioacchino, la madre Angela Gentile e il fratello Gianluca), che ritenevano che la morte del medico – avvenuta a Viterbo il 12 febbraio 2004 – potesse essere collegata con la latitanza di Bernardo Provenzano; dell'on. Sonia Alfano, sull'omicidio del padre Beppe avvenuto l'8 gennaio 1993, e sul protocollo Farfalla, nonché dell'avvocato Fabio Repici, legale sia della famiglia Manca sia della famiglia Alfano; delle associazioni antimafia e antiracket locali (Giuseppe Scandurra, presidente della Federazione associazioni antiracket e antiusura italiane; don Terenzio Pastore, presidente del Comitato Addiopizzo-Messina; Tiziana Tracuzzi, rappresentante di Libera Messina; Carmelo Catania, rappresentante dell'associazione antimafia Rita Atria).

18

MILANO – 24 novembre 2014

Il 24 novembre 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Milano.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso in Lombardia, anche alla luce di importanti indagini della direzione distrettuale antimafia di Milano, e dell'Expo 2015, nonché uno specifico approfondimento sul tema dell'occupazione abusiva delle case popolari e sui relativi eventuali collegamenti con la criminalità organizzata.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Milano, Francesco Paolo Tronca (accompagnato dal capo di gabinetto, Ugo Taucer, e dalla dirigente dello *staff* della sezione specializzata del comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere per Expo, Angela Lorella Di Gioia), e del commissario unico delegato dal Governo per l'Expo Milano 2015, Giuseppe Sala; del prefetto di Como, Bruno Corda, per un approfondimento sulle infiltrazioni della criminalità organizzata, in particolare della 'ndrangheta calabrese, nella provincia di Como, anche con riferimento a sviluppi delle indagini della direzione distrettuale antimafia di Milano, e in vista di una futura missione a Como; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, Edmondo Bruti Liberati, e del procuratore aggiunto, Ilda Boccassini, per un aggiornamento sul tema delle infiltrazioni della criminalità organizzata, soprattutto di matrice 'ndranghetista, in Lombardia, con particolare riguardo alle risultanze investigative dell'operazione "Insubria"; sul tema delle occupazioni abusive sulle case popolari sono stati auditi l'assessore alla sicurezza, protezione civile e immigrazione della regione Lombardia, Simona Bordonali, l'assessore alla casa, *housing* sociale e pari opportunità della regione Lombardia Paola Bulbarelli, l'assessore alla sicurezza e coesione sociale, polizia locale, protezione civile e volontariato del comune di Milano, Marco Granelli, l'assessore all'area metropolitana, casa e demanio del comune di Milano Daniela Benelli, il presidente dell'Azienda lombarda edilizia residenziale (ALER) Gian Valerio Lombardi e il portavoce della delegazione dei sindacati degli inquilini degli alloggi popolari (SICET, SUNIA, Unione inquilini, CONIA e UNIAT), Leo Spinelli.

19

LATINA – 12 dicembre 2014

Il 12 dicembre 2014 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Latina.

La missione ha avuto a oggetto un approfondimento sulle infiltrazioni della criminalità organizzata nel basso Lazio, in particolare nella provincia di Latina, anche alla luce di recenti indagini della direzione distrettuale antimafia di Roma.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Latina, Antonio D'Acunto, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Giuseppe De Matteis, questore; Giovanni De Chiara, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri; Giovanni Reccia, comandante provinciale della Guardia di finanza; Giuseppe Persi, comandante del Corpo forestale dello Stato; Renato Chicoli, capocentro della DIA di Roma); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Latina, Andrea De Gasperis; del presidente del tribunale di Latina, Catello Pandolfi, anche sul tema delle misure di prevenzione; del giudice della sezione penale del tribunale di Latina, Lucia Aielli, titolare del processo «Damasco» relativo alle infiltrazioni della 'ndrangheta nella provincia di Latina, che è stata oggetto di atti intimidatori.

20

REGGIO EMILIA e MODENA – 16 e 17 febbraio 2015

Il 16 e il 17 febbraio 2015 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Reggio Emilia e a Modena.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento dell'infiltrazione mafiosa nel nord Italia con riferimento all'inchiesta "*Aemilia*".

Nel corso delle audizioni è stato affrontato il tema delle interdittive antimafia comminate ad imprese locali, delle infiltrazioni della 'ndrangheta nel territorio emerse in seguito all'inchiesta *Aemilia*, del sistema delle *white list* e dei lavori istruttori volti a prevenire le infiltrazioni nei lavori di ricostruzione successivi ai danni causati dal terremoto del 2012.

A Reggio Emilia sono state svolte le audizioni del prefetto di Reggio Emilia, Raffaele Ruberto, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Isabella Fusiello, questore, Paolo Zito, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Ippazio Bleve, comandante provinciale della Guardia di finanza, Antonino Cannarella, capo sezione della DIA di Bologna); del procuratore della

Repubblica presso il tribunale di Bologna, Roberto Alfonso, e del sostituto procuratore, Marco Mescolini; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Brescia, Tommaso Buonanno.

A Modena sono state svolte le audizioni del prefetto di Modena, Michele Di Bari, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Oreste Capocasa, questore di Modena, Stefano Savo, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Michele Pallini, comandante provinciale della Guardia di finanza, Antonino Cannarella, capo della sezione DIA di Bologna); del coordinatore GIRER (Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna), Cono Incognito; del presidente nazionale FITA CNA, Cinzia Franchini; dei dirigenti della struttura commissariale regionale per la ricostruzione post-terremoto, Alfiero Moretti ed Enrico Cocchi; del segretario regionale CGIL Emilia-Romagna, Vincenzo Colla, del rappresentante regionale CISL Emilia-Romagna, Giorgio Graziani, del segretario regionale UIL Emilia-Romagna, Giuliano Zignani, del presidente Confindustria Emilia-Romagna, Maurizio Marchesini, del presidente dell'ANCE Emilia-Romagna, Giovanni Torri, del presidente Confartigianato Emilia-Romagna, Marco Granelli, del presidente CNA Emilia-Romagna, Paolo Govoni, del presidente Alleanza Cooperative Italiane, Giovanni Monti.

21

CATANZARO – 23 febbraio 2015

Il 23 febbraio 2015 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Catanzaro.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nel distretto giudiziario di Catanzaro – che ricomprende anche le province di Cosenza, Vibo Valentia e Crotone – anche alla luce dei collegamenti con l'inchiesta "*Aemilia*", e per un aggiornamento in tema di minori, in particolare sulle indagini relative alla strage in cui trovò la morte anche il piccolo Nicola «Cocò» Campolongo di Cassano allo Ionio.

Sono state svolte le audizioni congiunte del prefetto di Catanzaro, Maria Latella, unitamente ai responsabili provinciali delle forze di polizia (Luigi Peluso, vicequestore, Ugo Cantoni, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Antonio De Nisi, comandante provinciale della Guardia di finanza, Salvatore Spanò, comandante del Corpo forestale dello Stato, Gaetano Scillia, caposezione DIA di Reggio Calabria), del prefetto di Cosenza, Gianfranco Tomao, del prefetto di Crotone, Vincenzo De Vivo, e del prefetto di Vibo Valentia, Giovanni Bruno. Sono stati auditi, inoltre, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catanzaro, Vincenzo Antonio Lombardo, il procuratore aggiunto, Giovanni Bombardieri, e i sostituti Camillo Falvo, Vincenzo Luberto, Pierpaolo Bruni, Vincenzo Capomolla, Domenico Guarascio ed Elio Romano.

22

CALTANISSETTA, RAGUSA E SIRACUSA - 4, 5 e 6 marzo 2015

Il 4, 5 e 6 marzo 2015 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Caltanissetta, Ragusa e Siracusa.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa del distretto giudiziario di Caltanissetta.

Nel corso delle audizioni sono stati forniti aggiornamenti in merito al processo relativo all'attentato al magistrato Borsellino; è stato affrontato il tema del contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mercato e nell'agricoltura locale, con un particolare riferimento al mercato ortofrutticolo di Vittoria e al regolamento di recente approvazione, nonchè delle indagini inerenti gli appalti relative alle strutture dedicate all'accoglienza degli immigrati (CARA).

A Caltanissetta sono state svolte le audizioni del prefetto di Caltanissetta, Maria Teresa Cucinotta, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Filippo Nicastro, questore, Angelo De Quarto, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Pierluigi Sozzo, comandante provinciale della Guardia di finanza, Gianfranco Ardizzone, capo centro operativo della DIA di

Caltanissetta); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Ragusa, Carmelo Petralia; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta, Sergio Lari, del procuratore aggiunto, Lia Sava, dei sostituti procuratori Giovanni Di Leo, Onelio Dodero, Stefano Luciani e Gabriele Paci; del presidente della corte d'appello di Caltanissetta, Salvatore Cardinale, del presidente del tribunale di Caltanissetta, Claudio Dell'Acqua, del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Caltanissetta, Antonio Balsamo.

A Ragusa sono state svolte le audizioni del prefetto di Ragusa, Annunziato Vardè, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Giuseppe Gammino, questore, Sigismondo Fragassi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Alessandro Cavalli, comandante provinciale della Guardia di finanza, Renato Panvino, centro operativo della DIA di Catania); del giornalista Paolo Borrometi; del sindaco di Vittoria, Giuseppe Nicosia.

A Siracusa sono state svolte le audizioni del prefetto di Siracusa, Armando Gradone, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Mario Caggegi, questore, Mauro Perdichizzi, comandante dell'Arma dei carabinieri, Antonino Spampinato, comandante provinciale della Guardia di finanza, Renato Panvino, capo centro operativo della DIA di Catania); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catania, Giovanni Salvi, dei procuratori aggiunti, Amedeo Bertone e Carmelo Zuccaro, dei sostituti procuratori, Andrea Ursino e Valentina Sincero; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Siracusa, Francesco Paolo Giordano; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Caltagirone, Giuseppe Verzera; del rappresentante sindacale della CGIL, Paolo Zappulla, del rappresentante sindacale della CISL, Paolo Sanzaro, del rappresentante sindacale della UIL, Stefano Munafò, e del rappresentante sindacale dell'UGL, Antonio Galioto; di rappresentanti dell'associazione *antiracket* FAI, Mauro Magnano e Paolo Caligiore.

23

VENEZIA E VERONA – 30 e 31 marzo 2015

Il 30 e 31 marzo 2015 una delegazione della Commissione antimafia si è recata in missione a Venezia e Verona.

La missione ha avuto ad oggetto la tematica delle infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso nelle istituzioni, nell'economia e nella realtà sociale della regione Veneto, anche alla luce delle risultanze dell'inchiesta *Aemilia* condotta dalla procura distrettuale di Bologna e dalle procure distrettuali di Brescia e Catanzaro.

Nel corso delle audizioni sono emersi altresì come temi rilevanti il mancato coordinamento tra le attività investigative delle procure circondariali con le procure distrettuali e, in particolare a Verona, l'atteggiamento di sottovalutazione, ai limiti del negazionismo, dei meccanismi di infiltrazione mafiosa nel tessuto imprenditoriale locale.

Ulteriore tema oggetto delle audizioni è stato quello dei collegamenti tra le inchieste in cui emergono fattispecie criminose come la corruzione o le associazioni per delinquere finalizzate all'evasione tributaria, come ad esempio l'inchiesta sul MOSE, e le organizzazioni criminali mafiose.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Venezia, Domenico Cuttaia, accompagnato dai responsabili provinciali delle forze di polizia (Angelo Sanna, questore, Enrico Sulpizi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Marcello Ravaioli, comandante provinciale della Guardia di finanza, Roberto Zuliani, capocentro DIA di Padova) e di tutti i prefetti della regione (Patrizia Impresa, prefetto di Padova; Michele Pozzi, viceprefetto di Verona, in rappresentanza del prefetto; Maria Augusta Marrosu, prefetto di Treviso; Eugenio Soldà, prefetto di Vicenza; Francesco Provolo, prefetto di Rovigo; Carlo De Rogatis, prefetto vicario di Belluno); della direzione distrettuale antimafia di Venezia (il procuratore della Repubblica, Luigi Delpino, e il sostituto procuratore, Giovanni Zorzi); dei procuratori circondariali di Treviso, Michele Dalla Costa, e di Padova, Matteo Stuccilli; delle parti sociali (Tiziana Basso, segretario confederale CGIL Veneto;

Onofrio Rota, segretario generale aggiunto della CISL Veneto; Giulio Fortuni, segretario organizzativo CISL Veneto; Brunero Zacché, segretario organizzativo UIL Veneto; Italo Candoni, vicedirettore di Confindustria Veneto, accompagnato dal presidente dell'ANCE Veneto, Giovanni Salmistrari; Alessandro Conte, presidente della CNA Veneto; Luigi Curto, presidente di Confartigianato Veneto; Eugenio Gattolin, segretario generale Confcommercio Veneto; Franco Storer, presidente Cassa artigiani Veneto).

Il 31 marzo 2015 la Commissione ha inoltre svolto le audizioni del prefetto di Verona, Perla Stancari, accompagnata dai responsabili provinciali delle forze di polizia (Vito Danilo Gagliardi, questore, Pietro Oresta, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Pietro Bianchi, comandante provinciale della Guardia di finanza, Roberto Zuliani, capo centro DIA di Padova), del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Verona, Mario Giulio Schinaia, e del sostituto procuratore, Valeria Ardito; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Vicenza, dottor Antonino Cappelleri; delle associazioni (Roberto Tommasi, Luciano Sterzi e Francesca Turra, referenti di Libera Veneto; Luigi Lazzaro, presidente Legambiente Veneto, accompagnato da Michele Bertucco, Gianni Belloni e Luigi Tirapelle, che collabora anche con l'Osservatorio giustizia, ambiente e legalità di Venezia; Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale di Avviso Pubblico), del vicepresidente della Camera di Commercio di Verona, Maurizio Danese.

24

COMO – 17 aprile 2015

Il 17 aprile 2015 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Como.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso, in particolare la 'ndrangheta, nelle province di Lecco e di Como, anche alla luce delle risultanze dell'operazione "Insubria" condotta dalla DDA di Milano, che nel novembre 2014 ha portato ad arresti di componenti delle locali di Cermenate (CO) e Fino Mornasco (CO).

Nel corso delle audizioni è stato affrontato il tema del raccordo tra l'attività delle procure circondariali e la procura distrettuale competente per territorio.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Como, Bruno Corda, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Francesco Scalise, vicequestore vicario, Roberto Jervolino, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Marco Pelliccia, comandante provinciale della Guardia di finanza, Alfonso De Vito, capo centro DIA di Milano) e del viceprefetto vicario di Lecco, Gennaro Terrusi; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Como, Giacomo Bodero Maccabeo, e del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lecco, Antonio Chiappani.

Nell'ambito della missione ha altresì avuto luogo un'iniziativa pubblica di presentazione del secondo rapporto trimestrale sulle mafie nelle aree settentrionali redatto, per conto della Commissione, dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università di Milano, diretto dal professore Nando dalla Chiesa. L'iniziativa è stata organizzata congiuntamente con la commissione speciale antimafia del consiglio regionale della Lombardia.

25

TRIESTE - 12 giugno 2015

Il 12 giugno 2015 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Trieste.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nel distretto giudiziario di Trieste e sull'area portuale di Trieste e Monfalcone.

Nel corso delle audizioni sono stati affrontati i temi dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico locale e, in relazione a questo aspetto, della sensibilità degli imprenditori locali e di Fincantieri; nonché i temi delle attività svolte dalla criminalità organizzata nel porto di Trieste, del traffico di droga e nella gestione dell'accoglienza agli immigrati. Inoltre sono emerse le criticità interne agli uffici della procura.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Trieste, Francesca Adelaide Garufi, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Antonio Maiorano, questore, Andrea Guglielmi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Giovanni Padula, comandante provinciale della Guardia di finanza, Roberto Zuliani, capo centro DIA di Trieste); del prefetto di Gorizia, Vincenzo Zappalorto; dei sostituti procuratori della Repubblica presso il tribunale di Trieste, Federico Frezza, Giorgio Milillo e Carlo Mastelloni; del direttore marittimo del Friuli-Venezia Giulia e comandante della Capitaneria di Porto di Trieste, Goffredo Bon; del comandante del compartimento marittimo della Capitaneria di porto di Monfalcone, Pasquale Di Gioia; del segretario regionale della CGIL, Franco Belci, del segretario regionale della CISL, Giovanni Fania e del segretario regionale della UIL, Giacinto Menis; del commissario straordinario dell'autorità portuale di Trieste, Zeno D'Agostino; del presidente dell'azienda speciale per il porto di Monfalcone, Paolo Maschio e del presidente del consorzio per lo sviluppo industriale del comune di Monfalcone, Enzo Lorenzon; del presidente regionale Confindustria, Giuseppe Bono.

26

CATANZARO E LAMEZIA TERME - 22 giugno 2015

Il 22 giugno 2015 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Catanzaro e Lamezia Terme.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata locale e le relative strategie di contrasto, dopo la precedente missione del 23 febbraio 2015. Sono state affrontate, inoltre, le questioni delle infiltrazioni della 'ndrangheta nella struttura ospedaliera di Gioia Tauro e della nuova pianificazione relativa alla gestione dello smaltimento dei rifiuti, alla bonifica del suolo, al sistema degli appalti.

A Catanzaro sono state svolte le audizioni del prefetto di Catanzaro, Maria Latella del presidente della regione Calabria, Gerardo Mario Oliverio.

A Lamezia Terme ha avuto luogo un incontro con la Conferenza Episcopale Calabra, successivamente alla nota pastorale dei vescovi calabresi sulla 'ndrangheta del Natale 2014.

27

NAPOLI - 14 e il 15 settembre 2015

Il 14 e il 15 settembre 2015 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Napoli.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un aggiornamento della situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Napoli e delle indagini sulla catena di omicidi verificatisi nell'*hinterland* napoletano con il ritrovamento lì numerosi cadaveri carbonizzati.

Nel corso delle audizioni sono state analizzate l'allarmante *escalation* di violenza successiva all'omicidio di un minore nel rione della Sanità, il coinvolgimento di minori in gravi fatti criminali, la situazione di emergenza conseguita ai vuoti creatisi ai vertici delle organizzazioni camorristiche anche in seguito agli arresti, il ruolo dei minori inseritisi in posizioni di vertice. È stata affrontata la problematica della carenza di organico degli organi giudiziari e delle forze di polizia, la durata dei processi, l'effettività della pena, anche per i

minori. Si è dibattuto del fenomeno della camorra in termini di elemento costitutivo sociale della città di Napoli.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Napoli, Gerarda Maria Pantalone, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Guido Marino, questore, Marco Minicucci, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Salvatore Tatta, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giuseppe Linares, capo centro DIA di Napoli); del Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti; del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Napoli, Luigi Riello; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo; del procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale per i minorenni di Napoli, Maria Di Addea; del presidente della corte d'appello di Napoli, Antonio Buonajuto; del presidente del tribunale di Napoli, Ettore Ferrara; del presidente del tribunale per i minorenni di Napoli, Maurizio Barruffo; del sindaco di Napoli, Luigi De Magistris, dell'assessore alle politiche giovanili presso il comune di Napoli, Alessandra Clemente, del presidente della III municipalità "Stella - San Carlo all'Arena" del comune di Napoli, Maurizio Lezzi; del professore di storia delle mafie presso l'università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli, Isaia Sales; di padre Alex Zanotelli; del co-parroco della basilica di Santa Maria della Sanità, don Giuseppe Rinaldi; del responsabile di Libera Campania, don Tonino Palmese; del responsabile di Libera Napoli, Antonio D'Amore.

28

COSENZA - 26 e il 27 ottobre 2015

Il 26 e il 27 ottobre 2015 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Cosenza.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nel distretto giudiziario di Cosenza, con particolare attenzione al tema dei minori.

Le audizioni hanno dato ampio spazio al rapporto tra 'ndrangheta e minori, soffermandosi sulla necessità di relativi strumenti di tutela; è stato segnalato, in particolare dai magistrati distrettuali, il problema della carenza di organici e dell'accorpamento dei tribunali di Rossano e Castrovillari; è stato affrontato il tema delle infiltrazioni di 'ndrangheta nei comuni della provincia di Cosenza ed è stato fornito un aggiornamento delle recenti indagini sulla 'ndrangheta e delle attività criminali alle quali è dedita questa forma di criminalità organizzata, soffermandosi anche sull'omicidio di un bambino, avvenuto a Cassano allo Ionio, al quale è stato dato rilievo dagli organi di informazione e al tema dei minori più in generale.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Cosenza, Gianfranco Tomao, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Luigi Liguori, questore, Fabio Ottaviani, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Marco Grazioli, comandante provinciale della Guardia di finanza, Antonio Turi, capo sezione operativa DIA di Catanzaro); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Catanzaro, Vincenzo Antonio Lombardo; del procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese; del presidente del tribunale per i minorenni di Catanzaro, Luciano Trovato; del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza, Marilina Intrieri; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Castrovillari f.f., Simona Rizzo; del presidente del tribunale di Castrovillari, Caterina Chiaravalloti; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cosenza, Dario Granieri, del presidente del tribunale di Cosenza, Maria Luisa Mingrone, del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Paola, Bruno Giordano, e del presidente del tribunale di Paola, Paola Del Giudice.

Nel corso della missione si è svolto il seminario *"Il contributo delle università nella lotta alle mafie"* presso l'università della Calabria, in occasione del quale la Commissione ha incontrato i rettori delle università del Meridione.

29

AVELLINO – 6 novembre 2015

Il 6 novembre 2015 una delegazione della Commissione si è recata in missione ad Avellino.

Nel corso delle audizioni è emersa la questione del coordinamento e del raccordo tra l'attività investigativa sia tra le procure distrettuali che tra le procure distrettuali e le procure circondariali, anche alla luce delle molteplici competenze insistenti sulla provincia (due direzioni distrettuali antimafia e due procure circondariali).

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Avellino, in particolare nel Vallo di Lauro, anche alla luce di recenti episodi di intimidazione avvenuti a Quindici, nei confronti del sindaco e nei confronti del maglificio dell'associazione Libera, presso il quale la Commissione, in segno di solidarietà, ha svolto un sopralluogo specifico il 21 ottobre 2015, all'indomani dell'attentato.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Avellino, Carlo Sessa e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Maurizio Ficarra, questore, Franco Di Pietro, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Antonio Mancazzo, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giuseppe Linares, capo centro operativo della DIA di Napoli); dei vertici delle direzioni distrettuali antimafia di Napoli e Salerno e del procuratore circondariale di Avellino (procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giuseppe Borrelli; procuratore della Repubblica presso il tribunale di Salerno, Corrado Lembo; procuratori aggiunti della Repubblica presso il tribunale di Salerno, Antonio Centore e Erminio Rinaldi; procuratore della Repubblica presso il tribunale di Avellino, Rosario Cantelmo); dei rappresentanti del coordinamento di Avellino dell'associazione Libera (Daniele Acerra, Serena Crisci Antonio Di Gisi, Francesco Iandolo).

30

OSTIA – 9 dicembre 2015

Il 9 dicembre 2015 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Ostia.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata nel territorio del municipio X.

Nel corso delle audizioni sono stati affrontati il tema delle infiltrazioni criminali nelle strutture amministrative del municipio romano, che ne ha comportato lo scioglimento, e quello degli abusi edilizi dei balneari sulle spiagge.

Sono state svolte le audizioni dei componenti della commissione straordinaria per la gestione del municipio X: Domenico Vulpiani, Rosalba Scialla e Maurizio Alicandro; del comandante *ad interim* della polizia locale, Antonio Di Maggio; del direttore del municipio X, Cinzia Esposito; del presidente del sindacato italiano balneari Lazio, Fabrizio Fumagalli.

31

PERUGIA – 25 gennaio 2016

Il 25 gennaio 2016 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Perugia.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso in Umbria, con particolare riferimento alla provincia di Perugia, nonché il rischio di infiltrazioni nel settore degli appalti pubblici, anche alla luce del commissariamento dell'azienda a partecipazione pubblica di gestione dei rifiuti, Gesenu, oggetto di interdittiva antimafia da parte del prefetto e collegata ad altre società sul territorio di altre regioni anch'esse oggetto di provvedimenti interdittivi.

Nel corso delle audizioni è emersa altresì la questione relativa al ruolo dell'Umbria nell'ambito dei traffici internazionali di stupefacenti.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Perugia, Raffaele Cannizzaro, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Carmelo Franco Maria Gugliotta, questore, Cosimo Fiore,

comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Dario Solombrino, comandante provinciale della Guardia di finanza, Francesco Gosciu, capo centro operativo della DIA di Roma); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Perugia, Luigi De Ficchy.

32
LECCE - 22 e 23 febbraio 2016

Il 22 e 23 febbraio 2016 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Lecce.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nelle province di Lecce, Brindisi e Taranto.

Nel corso delle audizioni è stato affrontato il tema dell'interesse da parte delle organizzazioni criminali ad acquisire consenso sociale attraverso l'ingerenza nelle amministrazioni comunali, nonché nell'ambito delle società sportive e delle società dilettantistiche.

Tra i comuni a rischio o con acclarate infiltrazioni mafiose sono stati segnalati, in particolare, quelli di Surbo, Squinzano, Parabita (Lecce) e Cellino San Marco (Brindisi). Per altri comuni sussistono gravi fenomeni di intimidazioni e danneggiamenti a carico di amministratori pubblici. Fra i settori potenzialmente a rischio, sempre nell'ambito della pubblica amministrazione, è segnalato quello della gestione dei rifiuti.

E' stata rilevata la massiccia occupazione abusiva di alloggi popolari, sovente mediata da note famiglie legate ad ambienti della criminalità mafiosa, la quale resta dedita in maggior misura alle attività di narcotraffico, contrabbando di sigarette, estorsione, videogiochi e scommesse, usura anche con finalità di riciclaggio. A quest'ultimo proposito vengono monitorati dalle autorità i cambi di gestione degli esercizi commerciali. Quanto alle misure di contrasto, è stato dato conto di numerosi provvedimenti di confisca.

E' stato rappresentato che un'attività criminale propria del territorio pugliese nel suo complesso è costituita dagli assalti a portavalori.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Lecce, Claudio Palomba, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Pierluigi D'Angelo, questore, Nicodemo Macrì, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Bruno Salsano, comandante provinciale della Guardia di finanza, Leonardo Matera, capo centro operativo della DIA di Bari); del prefetto di Brindisi, Annunziato Vardè, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Roberto Gentile, questore, Nicola Conforti, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Maurizio De Panfilis, comandante provinciale della Guardia di finanza, Leonardo Matera, capo centro operativo della DIA di Bari); del prefetto di Taranto, Umberto Guidato, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Stanislao Schimera, questore, Andrea Intermite, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Gianfranco Lucignano, comandante provinciale della Guardia di finanza, Leonardo Matera, capo centro operativo della DIA di Bari); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lecce, Cataldo Motta; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Brindisi, Marco Di Napoli; del procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale di Taranto, Pietro Argentino.

La delegazione ha inoltre effettuato, nel corso della missione, due sopralluoghi: il primo presso il bene confiscato Masseria Canali in Mesagne (BR), il secondo presso il bene confiscato di Torchiarolo (BR).

33
REGGIO CALABRIA - 31 marzo – 1° aprile 2016

Il 31 marzo e il 1° aprile 2016 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Reggio Calabria.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nelle provincie di Reggio Calabria e di Crotone.

Nel corso delle audizioni è stato osservato che la 'ndrangheta è un'organizzazione che tende a pervadere ogni ambito della vita sociale, civile, economica e istituzionale, esercitandone il controllo e piegandolo ai propri interessi illeciti. La corruzione e l'illegalità diffuse sul territorio costituiscono la base e l'alimento di tale fenomeno criminale. E' stato delineato un quadro statistico delle cosche operanti nella provincia e dei relativi affiliati, dal quale si ricava che la provincia ha l'indice di presenza mafiosa più elevato del Paese dopo Napoli. La cultura dell'illegalità che permea la provincia comporta un pericoloso consenso sociale nei confronti delle organizzazioni criminali. Ne discende un monopolio criminale delle principali attività economiche e produttive, legato anche alle varie forme di infiltrazione e condizionamento delle amministrazioni locali a partire già dalla fase elettorale, nonché al connubio di interessi con soggetti professionali e dell'economia.

Sono stati illustrati gli strumenti tecnici, le strategie, le misure preventive e di controllo posti in essere dalle forze di polizia ai fini del contrasto alla 'ndrangheta che, unitamente all'attività repressiva della magistratura, hanno fatto registrare un aumento delle denunce e del livello di collaborazione.

E' stato evidenziato che l'estorsione e l'usura continuano a rappresentare le attività criminali principali, rilevabili dal numero di reati spia quali attentati, incendi, danneggiamenti, dei quali sono stati descritti quelli più eclatanti. Gli ingenti capitali illecitamente acquisiti vengono riciclati mediante la costituzione di società con intestazioni fittizie, utili anche al fine dello sfruttamento delle risorse pubbliche, tramite l'inserimento nella realizzazione di opere pubbliche fra cui sono state segnalate, in particolare, quelle infrastrutturali del porto di Gioia Tauro.

Fra i nuovi settori di interesse della 'ndrangheta sono stati indicati quello agroalimentare, dei trasporti, della gestione delle cave, della guardiania e dei noli, della lavorazione del calcestruzzo e dello smaltimento illecito dei rifiuti, delle energie rinnovabili, delle scommesse e dei giochi.

E' stato approfondito il tema delle criticità degli uffici giudiziari di Reggio Calabria, nonché il tema dello scioglimento, anche reiterato, di numerosi consigli comunali per infiltrazioni mafiose. In proposito sono stati illustrati gli atti posti e da porre in essere e le difficoltà affrontate dalle commissioni straordinarie per la gestione dei comuni di Bovalino e di Africo ed è stato chiarito il contesto dal quale hanno tratto origine gli atti intimidatori e le minacce dei quali è stato oggetto il sindaco di Gioiosa Ionica, Salvatore Fuda.

Sono stati ripercorsi con Antonino Bartucci, ex sindaco di Rizziconi e oggi testimone di giustizia, gli eventi relativi alla denuncia da egli presentata nel 2014 a carico di 'ndranghetisti poi arrestati, nonché le successive difficoltà da ciò scaturite, quale l'isolamento nei confronti della popolazione locale.

La delegazione ha inoltre effettuato, nel corso della missione, un sopralluogo presso l'esercizio commerciale del testimone di giustizia Tiberio Bentivoglio.

Il 31 marzo 2016 sono state svolte le audizioni del prefetto di Reggio Calabria, Claudio Sammartino, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Raffaele Grassi, questore, Lorenzo Falferi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Alessandro Barbera, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giorgio Maria Borrelli, comandante del Corpo forestale dello Stato, Gaetano Scillia, capo centro DIA di Reggio Calabria); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho, accompagnato dai procuratori aggiunti, Nicola Gratteri e Gaetano Calogero Paci e dai sostituti procuratori Giuseppe Lombardo e Stefano Musolino; del presidente del tribunale di Reggio Calabria, Luciano Gerardis; del presidente

della sezione GIP, Olga Tarzia; del prefetto di Crotone, Vincenzo De Vivo; dell'ex sindaco di Rizziconi, Antonino Bartuccio.

Il 1° aprile sono state svolte le audizioni del presidente del tribunale di Locri, Rodolfo Palermo; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Locri, Luigi D'Alessio; dei componenti della commissione straordinaria per la gestione del comune di Bovalino, Alberto Gentile, Rosa Correale e Emiliano Consolo; dei componenti della commissione straordinaria per la gestione del comune di Africo, Franca Tancredi, Roberto Micucci e Vito Laino; del sindaco di Gioiosa Ionica, Salvatore Fuda; del presidente dell'assemblea dell'associazione dei comuni della Locride, Giorgio Imperitura; del prefetto di Reggio Calabria, Claudio Sammartino, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Raffaele Grassi, questore, Lorenzo Falferi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Alessandro Barbera, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giorgio Maria Borrelli, comandante del Corpo forestale dello Stato, Gaetano Scillia, capo centro DIA di Reggio Calabria); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero De Raho, accompagnato dal procuratore aggiunto, Nicola Gratteri.

34
MILANO - 18 e 19 aprile 2016

Il 18 e 19 aprile 2016 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Milano.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel distretto giudiziario di Milano e una valutazione dei rischi di infiltrazione nelle attività legate all'Expo.

Nel corso delle audizioni è stato evidenziato che sono in particolare presenti nel territorio le 'ndrine di 'ndrangheta, le quali appaiono connotate da margini di autonomia rispetto alle organizzazioni di riferimento, sia pur con un forte collegamento con il territorio di origine. Detta organizzazione mafiosa risulta investire, in questo territorio, in particolare nell'usura e nell'esercizio abusivo del credito. Inoltre entra sovente in collusione e simbiosi con imprenditori, professionisti e amministratori pubblici locali.

E' stata segnalata anche la presenza non trascurabile della criminalità mafiosa extracomunitaria, nel cui ambito spiccano in particolare le organizzazioni di albanesi, romeni e cinesi, che puntano i loro interessi nei settori dello sfruttamento della prostituzione e nel traffico di stupefacenti. Destano particolare allarme, inoltre, a causa della brutale violenza esercitata, le bande sudamericane, particolarmente dedite a reati predatori.

E' stato dato conto delle attività investigative e repressive poste in essere dalle forze di polizia.

Quanto ai lavori concernenti l'Expo, sono risultate emanate numerose misure interdittive antimafia da parte della prefettura, la maggior parte delle quali nei confronti di imprese ritenute continue a cosche di 'ndrangheta.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Milano, Alessandro Marangoni, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Antonio De Iesu, questore, Canio Giuseppe La Gala, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Paolo Kalenda, comandante provinciale della Guardia di finanza, Piergiorgio Samaja, capo centro operativo della DIA di Milano); del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Milano con delega al coordinamento della direzione distrettuale antimafia, Ilda Boccassini.

La delegazione ha inoltre partecipato, nel corso della missione, al seminario "*Le università contro le mafie*", svoltosi presso l'università degli Studi di Milano.

35
S. AGATA DI MILITELLO - 23 maggio 2016

Il 23 maggio 2016 una delegazione della Commissione si è recata in missione a S. Agata di Militello.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa operante nel Parco dei Nebrodi, in relazione all'attentato contro il presidente del Parco dei Nebrodi, Giuseppe Antoci.

Nel corso delle audizioni è stato illustrato il *modus operandi* con il quale la cosiddetta "mafia dei pascoli" dei Nebrodi aveva utilizzato, senza averne titolo, lotti di terreno e avuto accesso in forma fraudolenta ai finanziamenti comunitari, presumibilmente anche attraverso la collaborazione di addetti ai lavori. Sono state quindi rappresentate le conseguenti misure di contrasto adottate dalle autorità, con particolare riferimento al protocollo di legalità elaborato grazie all'intervento del presidente Antoci, strumento che ha consentito di esperire controlli antimafia più efficaci. Si è ritenuto che il protocollo di legalità sia stato la causa scatenante del suddetto attentato, la cui dinamica è stata ricostruita dal vicequestore Manganaro.

Sono state svolte le audizioni del viceprefetto vicario di Messina, Maria Antonietta Cerniglia, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Giuseppe Cocchiara, questore, Iacopo Mannucci Benincasa, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Claudio Bolognese, comandante provinciale della Guardia di finanza, Carmelo Di Vincenzo, dirigente del Corpo forestale regionale, Michele Viola, caposezione DIA di Messina); del vicequestore Daniele Manganaro, del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Messina, Guido Lo Forte e del presidente del Parco dei Nebrodi, Giuseppe Antoci.

La delegazione ha inoltre partecipato, nel corso della missione, alla cerimonia "*A 30 anni dal Maxiprocesso*" presso l'aula bunker dell'Ucciardone di Palermo.

36
MANTOVA - 15 giugno 2016

Il 15 giugno 2016 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Mantova.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella provincia di Mantova.

Nel corso delle audizioni è stato rappresentato che sussistono tracce di infiltrazioni criminali nel tessuto economico e sociale del territorio, prevalentemente di origine calabrese e, più in particolare, cutrese. Il frutto delle attività criminali, fra le quali spicca quella delle estorsioni, vengono sovente reimpiegati nell'economia legale, in settori quali edilizia e attività correlate. E' stato inoltre segnalato che sono attive, nella provincia, compagini criminali straniere, in particolare nordafricane e albanesi, prevalentemente dedite al traffico di stupefacenti e allo sfruttamento della prostituzione. E' stato riferito in ordine ai provvedimenti e alle attività investigative di maggiore importanza messi in atto dalle autorità.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Mantova, Carla Cincarelli, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Salvatore Pagliazzo Bonanno, questore, Fabio Federici, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Andrea Pieroni, comandante provinciale della Guardia di finanza, Alberto Ricci, comandante del Corpo forestale dello Stato, Piergiorgio Samaja, capo centro operativo della DIA di Milano); del procuratore circondariale di Mantova, Manuela Fasolato e del procuratore distrettuale di Brescia, Tommaso Buonanno.

La delegazione ha inoltre partecipato, nel corso della missione, alla presentazione del 3° Rapporto dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano "*Le mafie al nord: economia legale, economia illegale*", presso il teatro Bibiena di Mantova.

37

PALERMO e TRAPANI - 18, 19 e 20 luglio 2016

Il 18, 19 e 20 luglio 2016 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Palermo e a Trapani.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nella provincia di Palermo e in quelle di Trapani e Agrigento, nonché alla partecipazione alla commemorazione del giudice Paolo Borsellino e delle altre vittime della strage di via D'Amelio.

Nel corso delle audizioni sono stati delineati i profili evolutivi dell'organizzazione di cosa nostra ed evidenziato come questa risulti indebolita dall'azione di contrasto dello Stato, per effetto della quale sono oggi detenuti i suoi principali esponenti, molti dei quali nella condizione del regime carcerario del 41-*bis*. Ciò comporta oggi la carenza di una forte *leadership* e l'impossibilità di ricostituire la "commissione". La situazione attuale vede quindi un'organizzazione sul territorio non più verticistica bensì costituita da più mandamenti, in cui le figure attualmente di maggior spicco non hanno elevata caratura criminale. E' stato dato conto delle principali operazioni di polizia e misure di prevenzione e segnalato, contestualmente, alcune criticità nella legislazione in materia di misure cautelari.

E' stato rilevato che le principali attività di cosa nostra restano il traffico di stupefacenti e l'estorsione. Quest'ultima viene esercitata non solo attraverso il pizzo, ma anche tramite l'assunzione di persone vicine al mafioso, o in forme nuove, come il pagamento di fatture per operazioni inesistenti o il pagamento per la fittizia presa in gestione di attività commerciali.

E' stato osservato che oggi cosa nostra tende ad evitare azioni eclatanti, preferendo entrare in rapporti di relazione con la pubblica amministrazione con il consueto meccanismo della corruzione, per poter imporre lavori pubblici attraverso società schermate difficili da individuare, grazie anche alla disponibilità di professionisti ad offrire la propria immagine pulita e fungere da prestanome.

Sono stati trattati gli interessi di cosa nostra nel settore dei pascoli e della macellazione, nella gestione dei rifiuti, nel gioco del bingo, nella tratta di persone, nel reinvestimento del frutto delle attività illecite nelle imprese, sempre per il tramite di prestanome.

E' stato approfondito il tema dei rapporti tra cosa nostra e amministratori locali iscritti alla massoneria, con particolare riferimento al comune di Castelvetrano, recentemente sciolto per infiltrazioni mafiose.

Sono stati illustrati gli esiti del processo per l'assassinio di Mauro Rostagno, appena concluso presso la corte d'assise di Trapani, e ripercorsi gli errori e depistaggi operati nel corso delle indagini svolte negli anni successivi a tale omicidio di mafia.

Sono stati esposti i progetti per la gestione e il rilancio della società confiscata alla mafia "Calcestruzzi Ericina", nonché le forme con le quali la nuova gestione fronteggia i tentativi di boicottaggio ed inquinamento mafioso.

Sono state svolte a Palermo le audizioni del prefetto di Palermo, Antonella De Miro, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Guido Nicolò Longo, questore, Giuseppe De Riggi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Giancarlo Trotta, comandante provinciale della Guardia di finanza, Riccardo Sciuto, capo centro operativo della DIA di Palermo); del procuratore

della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Lo Voi, accompagnato dal procuratore aggiunto, Maurizio Scalia; del sindaco di Palermo, Leoluca Orlando; del presidente del tribunale di Palermo, Salvatore Di Vitale; del presidente della sezione misure di prevenzione del medesimo tribunale, Giacomo Montalbano; del prefetto di Trapani, Leopoldo Falco, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Maurizio Agricola, questore, Stefano Russo, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Pasquale Pilerci, comandante provinciale della Guardia di finanza, Rocco Lopane, capo sezione operativa della DIA di Trapani).

Sono state svolte a Trapani le audizioni del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trapani, Marcello Viola, accompagnato dai sostituti procuratori, Andrea Tarondo e Marco Verzera; del presidente della corte d'assise di Trapani, Angelo Pellino; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Marsala, Vincenzo Pantaleo; dei rappresentanti della società Calcestruzzi Ericina, Luigi Miserendino, Giacomo Messina e Gisella Mammo Zagarella; del sindaco di Castelvetrano, Felice Errante.

Nel corso della missione la delegazione ha inoltre partecipato: al convegno ANM nell'aula magna del Palazzo di Giustizia di Palermo; alla deposizione di una corona in via D'Amelio; alla rappresentazione commemorativa "*Giovanni e Paolo - Aldilà di Falcone e Borsellino*" presso il teatro greco di Segesta.

38

PALERMO, AGRIGENTO ED ENNA – 14, 15 e 16 novembre 2016

Il 14, il 15 e il 16 novembre 2016 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Palermo, Agrigento ed Enna.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare: a Palermo la partecipazione ad un convegno; ad Agrigento un approfondimento o sulla situazione della criminalità organizzata in provincia di Agrigento e nelle altre province ricomprese nel locale distretto giudiziario; a Enna un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata in provincia di Enna.

A Palermo il 14 novembre si è svolto il convegno "La gestione dei rifiuti in Sicilia. Tra mafie ed ecomafie" con il quale è stata presentata la relazione territoriale sulla regione siciliana della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

Ad Agrigento, il 15 novembre, è stata svolta una visita al luogo dell'uccisione del giudice Rosario Livatino e sono state svolte le audizioni del prefetto di Agrigento, Nicola Diomede, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Mario Finocchiaro, questore, Mario Mettifogo, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Massimo Sobrà, comandante provinciale della Guardia di finanza; Roberto Cilona, capo sezione della DIA di Agrigento); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Maurizio Scalia; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Agrigento, Luigi Patronaggio; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Sciacca, Roberta Bulzolani; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Gela, Ferdinando Asaro.

Nel corso delle audizioni è stato ripreso il tema dell'omicidio di Livatino e sono stati fornite informazioni relative ad operazioni di polizia di contrasto al crimine organizzato, comprese le misure di prevenzione adottate, alle interdittive antimafia nei confronti della società Girgenti Acque che gestisce il Servizio Idrico Integrato, alla figura dell'avvocato Giuseppe Arnone, al fenomeno dell'abusivismo edilizio nel territorio di Agrigento; allo scioglimento dei comuni della provincia per infiltrazioni mafiose; al latitante di cosa nostra Matteo Messina Denaro.

Ad Enna, il 16 novembre, sono state svolte le audizioni del prefetto di Enna, Maria Rita Leonardi, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Pietro Romeo, questore di Enna, Paolo Puntel, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Giuseppe Licari, comandante

provinciale della Guardia di finanza, Giuseppe Pisano, capo centro operativo della DIA di Enna); del procuratore circondariale di Enna, Massimo Palmeri; del procuratore distrettuale di Caltanissetta, Amedeo Bertone.

Nel corso delle audizioni sono emersi, altresì, i temi della gestione del ciclo dei rifiuti, delle strutture di accoglienza degli immigrati, delle truffe ai danni dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura dei contributi dall'Unione europea (AGEA), delle indagini in materia di criminalità organizzata nel territorio e in particolare del processo Borsellino-*quater*.

39

MILANO - 19 e 20 gennaio 2017

Il 19 gennaio 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Milano.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nel distretto giudiziario di Milano, nonché sulla vicenda relativa alla sagra dello stocco di Mammola, svoltasi a Corsico e organizzata da un familiare di un boss di 'ndrangheta.

Nel corso delle audizioni è stato confermato che la criminalità organizzata operante a Milano e provincia consiste non solo nella presenza delle organizzazioni del trinomio mafioso cosa nostra, 'ndrangheta e camorra, ma anche in espressioni di criminalità straniere attive soprattutto nel narcotraffico, nello sfruttamento della prostituzione e nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Queste ultime sono essenzialmente di origine albanese, nordafricana, sudamericana, cinese e georgiana.

E' stato evidenziato come la criminalità maggiormente radicata risulti quella di tipo 'ndranghetista, la quale non mira al tradizionale controllo del territorio, bensì all'infiltrazione nel tessuto economico locale. Essa è connotata da un'aggressività e una capacità di intimidazione indirizzate ad attività imprenditoriali redditizie, fino ad acquisirne la gestione. Rivolge i propri interessi, inoltre, verso gli appalti di opere pubbliche. Sono state approfondite le strategie adottate dagli organi inquirenti per il contrasto alla criminalità mafiosa.

Quanto alla vicenda di Corsico, sono state ripercorse con il sindaco Filippo Errante le fasi che hanno condotto al patrocinio, da parte dell'amministrazione comunale, della sagra organizzata da una società facente capo al genero di un boss della 'ndrangheta.

Sono state svolte le audizioni del vice prefetto vicario di Milano, Darco Pellos, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Antonio De Iesu, questore, Canio Giuseppe La Gala, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Paolo Kalenda, comandante provinciale della Guardia di finanza, Piergiorgio Samaja, capo centro operativo della DIA di Milano); del sindaco di Corsico, Filippo Errante; del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Milano, Roberto Alfonso; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, Francesco Greco; del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Milano delegato al coordinamento della direzione distrettuale antimafia, Ilda Boccassini.

Nel corso della missione, la delegazione ha effettuato una visita alla casa di reclusione di Milano Opera. Ha partecipato, inoltre, alla presentazione del dottorato di ricerca nazionale in studi sulla criminalità presso l'università degli studi di Milano, coordinato dal professor Nando dalla Chiesa.

40

FIRENZE - 13 febbraio 2017

Il 13 febbraio 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Firenze.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa in Toscana.

Nel corso delle audizioni sono stati affrontati i temi delle misure di prevenzione e delle interdittive antimafia, del reinvestimento di capitali nell'economia legale e del riciclaggio dei proventi delle attività illecite svolte dalle mafie tradizionali prevalentemente nei territori d'origine. Sono state illustrate le operazioni di polizia di maggior rilievo, in particolare nei confronti della 'ndrangheta. È stata approfondita la questione della massiccia presenza della comunità cinese e la relativa attività criminale di tipo mafioso, soprattutto con riguardo alla contraffazione, alla pirateria in campo commerciale e al commercio abusivo. È emerso il tema della presenza delle mafie straniere albanese, romena e nordafricana. Si è fatto riferimento al tema della gestione della raccolta dei rifiuti, nonché alle vicende processuali relative alla strage di via dei Georgofili del 27 maggio 1993.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Firenze, Alessio Giuffrida, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Alberto Intini, questore, Giuseppe De Liso, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Benedetto Lipari, comandante provinciale della Guardia di finanza; Nicola Franco, capo centro operativo della DIA di Firenze); del prefetto di Arezzo, Clara Vaccaro; del prefetto di Grosseto, Cinzia Torraco; del prefetto di Livorno, Anna Maria Manzone; del prefetto di Lucca, Maria Laura Simonetti; del prefetto di Massa Carrara, Enrico Ricci; del prefetto di Pisa, Attilio Visconti; del prefetto di Pistoia, Angelo Ciuni; del prefetto di Prato, Rosalba Scialla; del vice prefetto vicario di Siena, Rosa Inzerilli; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Firenze, Giuseppe Creazzo; della presidente dell'associazione familiari delle vittime della strage di via dei Georgofili, Giovanna Maggiani Chelli.

41

PALERMO - 20 febbraio 2017

Il 20 febbraio 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Palermo.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento delle vicende relative alla strage di via D'Amelio del 19 luglio 1992, nella quale morirono lo stesso magistrato ed agenti della sua scorta.

E' stata svolta in forma segreta l'audizione di Rita e Salvatore Borsellino, fratelli del magistrato Paolo Borsellino.

42

FOGGIA - 26 aprile 2017

Il 26 aprile 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Foggia.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento della criminalità di tipo mafioso nelle province di Foggia e di Bari.

Nel corso delle audizioni è stato rappresentato che la criminalità mafiosa radicata nella provincia di Foggia ha assunto nel tempo caratteristiche di particolare pericolosità e ferocia e risulta più difficile da contrastare per effetto della totale assenza di collaboratori di giustizia. Le maggiori attività criminali risiedono nelle estorsioni a danno di attività commerciali e nel traffico di stupefacenti, i quali provengono dall'Albania e, limitatamente alla marijuana, da piantagioni autoctone. Un ulteriore elemento di forza delle organizzazioni mafiose foggiane discende dalla situazione di rifiuto della collaborazione o, addirittura, di valutazione di convenienza degli imprenditori estorti rispetto all'estorsione.

E' stato evidenziato che la mafia nella provincia di Foggia risulta strutturata in tre macroaree: quella foggiana, quella cerignolana e quella garganica, ognuna dall'incerta *leadership* per effetto degli accesi conflitti tra clan e anche all'interno di ciascun clan. Pur infiltrandosi nei settori dell'economia legale, tali sodalizi criminali paiono meno dotati di altre organizzazioni mafiose della capacità di investire i proventi illeciti.

E' stato sottolineato che nel foggiano al fenomeno mafioso si affianca quello di una criminalità comune minorile anch'essa estremamente violenta.

E' stato rappresentato che la mafia barese è contraddistinta da un elevato numero di collaboratori di giustizia, nonché da una sua natura molto fluida e mutevole alla luce del rapido avvicendamento di clan. I collegamenti con camorra, 'ndrangheta e narcotraffico albanese sono strutturati e consolidati.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Foggia, Maria Tirone, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Piernicola Silvis, questore, Marco Aquilio, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Francesco Gazzani, comandante provinciale della Guardia di finanza, Vincenzo Mangia, capo centro operativo della DIA di Bari); del prefetto di Barletta, Andria e Trani, Clara Minerva; del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bari, Giuseppe Gatti; del procuratore aggiunto della Repubblica f.f. presso il tribunale di Foggia, Francesca Romana Pirrelli; della presidente della commissione antimafia regionale della Puglia, Rosa Barone.

43

CAMPOBASSO - 27 aprile 2017

Il 27 aprile 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Campobasso.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento della criminalità di tipo mafioso nella regione Molise.

Nel corso delle audizioni è stato rappresentato che nella regione sussistono tentativi di penetrazione da parte di soggetti appartenenti a organizzazioni mafiose provenienti da altre regioni limitrofe, dal foggiano per quanto concerne la provincia di Campobasso, e dalla Campania per quanto attiene alla provincia di Isernia e all'area matesina della provincia di Campobasso.

E' stato segnalato che i maggiori rischi sono costituiti dal reimpiego di capitali di provenienza illecita in vari settori dell'economia legale, in particolare distributori di carburante, commercio di oro e preziosi, bar e negozi di alimentari, nonché da presunti traffici illeciti di rifiuti pericolosi da parte di organizzazioni di stampo camorristico, che avrebbero scelto la provincia di Campobasso per smaltire i propri carichi presso discariche e depuratori della zona.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Campobasso, Maria Guia Federico, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Raffaele Pagano, questore, Marco Bianchi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Paolo D'Amata, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giuseppe Linares, capo centro operativo della DIA di Napoli); del prefetto di Isernia, Fernando Guida, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Ruggiero Borzacchiello, questore di Isernia, Marco Cuccuini, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Vito Simeone, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giuseppe Linares, capo centro operativo della DIA di Napoli); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Campobasso, Armando D'Alterio; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Isernia, Paolo Albano; del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Larino, Ilaria Toncini.

44

CAGLIARI E SASSARI - 16 maggio 2017

Il 16 maggio 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Cagliari.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nel territorio della regione autonoma della Sardegna.

Nel corso delle audizioni è stata evidenziata un'accentuazione della immigrazione clandestina con la ripresa della rotta dall'Algeria alle coste meridionali della Sardegna.

Risultano tuttora attivi i collegamenti della criminalità organizzata locale con clan camorristici, mentre le attività della 'ndrangheta nel territorio sardo paiono in particolare concentrate nel riciclaggio, realizzato soprattutto attraverso ingenti investimenti immobiliari. Il reato più rilevante nella regione resta la produzione e il traffico di stupefacenti, nel quale si inseriscono anche gruppi criminali stranieri, soprattutto marocchini, con inevitabili collegamenti con la 'ndrangheta. Si evidenziano in tale settore infiltrazioni del clan romano di Tor Bella Monaca, i cui proventi vengono sovente reinvestiti nell'economia legale locale.

E' stata posta particolare attenzione al settore degli appalti pubblici, che è risultato alla base di rilevanti fenomeni corruttivi e che è senz'altro permeabile a tentativi di infiltrazioni mafiose.

E' stata approfondita, in particolare con il magistrato di sorveglianza di Sassari, la natura delle istanze che maggiormente giungono dai detenuti del 41-*bis*, per chiarire se queste possano avere finalità elusive dell'applicazione di tale regime carcerario, nonché la giurisprudenza in materia adottata da detto ufficio di sorveglianza.

Nel corso della missione la delegazione ha svolto, inoltre, sopralluoghi: alla struttura carceraria di Cagliari Uta destinata ai detenuti in regime di 41-*bis*; alla casa circondariale di Sassari; all'Isola dell'Asinara, presso la struttura nella quale i magistrati Falcone e Borsellino soggiornarono e redassero il testo della sentenza-ordinanza del maxiprocesso di cosa nostra.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Cagliari, Giuliana Perrotta, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Vito Pierluigi D'Angelo, questore, Luca Mennitti, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Giampiero Ianni, comandante provinciale della Guardia di finanza, Francesco Gosciu, capo centro operativo della DIA di Roma); del prefetto di Sassari, Giuseppe Marani; del prefetto di Nuoro, Daniela Parisi; del prefetto di Oristano, dottor Giuseppe Guetta; del procuratore distrettuale di Cagliari f.f., Gilberto Ganassi; del magistrato di sorveglianza di Sassari, Luisa Diez.

45

ROMA - 31 maggio 2017

Il 31 maggio 2017 una delegazione della Commissione ha svolto una serie di audizioni nella prefettura di Roma.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento della criminalità di tipo mafioso in provincia di Roma e nel basso Lazio.

Nel corso delle audizioni è stato rappresentato che può ritenersi sussistente una criminalità di tipo mafioso nell'area metropolitana di Roma, sia pur con caratteri meno visibili di quelli tipici di quelle più note del sud del Paese. Essa non ha interesse al controllo del territorio, tende ad infiltrarsi nel tessuto sociale ed imprenditoriale, rendendo Roma centro di riciclaggio di denaro derivante da attività illecite. Vi è attenzione a non innescare scontri tra gruppi malavitosi, ma anzi a promuovere *joint venture* criminali. Non vi è un unico soggetto in posizione di forza e di preminenza rispetto agli altri, ma sullo stesso territorio coesistono e si integrano diverse entità criminali in una variegata complessità. Il fenomeno del cambio di destinazione d'uso degli immobili che chiudono e si riaprono con varie attività appare sintomo di attività di riciclaggio.

E' stato trattato il tema del sodalizio denominato "mafia Capitale", capeggiato da ex appartenenti ad associazioni terroristiche, in stretto rapporto con esponenti apicali del crimine organizzato e con funzionari ed amministratori locali, dedito principalmente all'infiltrazione nel tessuto economico, politico ed istituzionale romano mediante l'illecita acquisizione di lavori, servizi e forniture da parte della pubblica amministrazione.

E' stato evidenziato che la sussistenza a Roma della fattispecie del 416-*bis* risulta giudizialmente accertata, con particolare riferimento al territorio di Ostia, nel quale sono state anche applicate importanti misure di prevenzione.

Sono state rilevate "imprese a partecipazione mafiosa", caratterizzate dalla compartecipazione occulta di gruppi criminali in attività di impresa finanziate in modo diretto o indiretto con capitali illeciti.

E' stato rappresentato che nell'area a sud di Roma sono presenti gruppi che costituiscono proiezioni delle organizzazioni mafiose tradizionali, 'ndrangheta e camorra e, in misura minore, cosa nostra. Il fenomeno interessa la provincia di Latina, mentre non si rinvengono evidenti infiltrazioni nel frusinate. Alcuni gruppi adoperano forme di violenza aperta sul territorio (danneggiamenti, incendi, aggressioni anche personali). Il comune maggiormente interessato a fenomeni di presenza mafiosa, in particolare di 'ndrangheta, risulta Anzio, e anche il mercato ortofrutticolo di Fondi risulta un epicentro di interessi delle attività mafiose.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Roma, Paola Basilone, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Guido Marino, questore, Antonio De Vita, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Cosimo Di Gesù, comandante provinciale della Guardia di finanza, Francesco Gosciu, capo centro operativo della DIA di Roma); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Giuseppe Pignatone, e del procuratore aggiunto Michele Prestipino; del prefetto di Latina, Luigi Faloni; del prefetto di Frosinone, Emilia Zarilli; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Latina, Andrea De Gasperis; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cassino, Luciano D'Emmanuele; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Velletri, Francesco Prete.

46

RIMINI - 5 giugno 2017

Il 5 giugno 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Rimini.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nel territorio della Romagna e della provincia di Bologna.

Nel corso delle audizioni è stato rilevato che, sebbene non appaiano essersi radicati sul territorio clan strutturati, sussistono senz'altro tentativi di infiltrazione nell'economia locale da parte di soggetti di provenienza mafiosa del meridione d'Italia. Operazioni investigative hanno disvelato collegamenti con tali organizzazioni criminali in particolare in attività di estorsione, riciclaggio, ricettazione, bische clandestine, traffico di stupefacenti. Quest'ultima attività ha anche forti connessioni con organizzazioni criminali albanesi. Il forte interesse delle organizzazioni mafiose nell'acquisizione di attività commerciali, soprattutto turistico-alberghiere, è spesso contrastato con misure di prevenzione patrimoniale, in particolare nella zona costiera.

Sono stati segnalati anche fenomeni di tratta di esseri umani, relativi alla prostituzione di donne nigeriane nella provincia di Bologna e al reclutamento di bambini presso orfanotrofi ravennati a scopo di accattonaggio da parte di soggetti romeni.

Per quanto riguarda il monitoraggio in relazione alla vicinanza con San Marino, è stato evidenziato che la Guardia di finanza, tramite i corpi specializzati di polizia tributaria, svolge un'attività nel settore della vigilanza fiscale. In merito è stato ricordato che, sino al 2013, San Marino ha vissuto una situazione cosiddetta "di paradiso fiscale", così risultando attrattiva per aggirare gli obblighi di tassazione in Italia, soprattutto attraverso fenomeni di cosiddetta "esterovestizione" con l'utilizzo di strutture facenti in realtà capo ad attività svolte in forma stabile in Italia.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Rimini, Gabriella Tramonti, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Maurizio Improta, questore, Mario Conio, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Antonio Giuseppe Garaglio, comandante provinciale della Guardia di finanza, Aniello Mautone, capo sezione operativa della DIA di Bologna); del prefetto di Ravenna, Francesco Russo; del prefetto di Forlì-Cesena, Fulvio Rocco De Marinis; del sostituto procuratore distrettuale di Bologna, Stefano Orsi; del procuratore circondariale di Rimini, Paolo Giovagnoli; del procuratore circondariale di Forlì, Sergio Sottani.

47

ANCONA 7 giugno 2017

Il 7 giugno 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione ad Ancona.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nella regione Marche.

Nel corso delle audizioni è stato osservato che sussistono fenomeni di criminalità organizzata, non configurabili del tipo mafioso, concentrati in particolare in attività di narcotraffico. Si ha la certezza della sussistenza di piccoli gruppi criminali che convivono fra loro, senza che nessuno abbia l'egemonia del territorio. Essi sono spesso di origine straniera: quelle magrebina e albanese sono principalmente dedite al traffico degli stupefacenti; quella albanese è inoltre dedita sfruttamento della prostituzione, così come quella romena, ma la prima lo pratica anche con forme di forte vessazione ai danni delle donne coinvolte.

E' stato evidenziato che esistono sicuramente attività di riciclaggio, soprattutto nel settore immobiliare, sebbene si ritiene non in forma massiccia.

E' stata segnalata, quale fattore si rischio, la prolungata presenza *in loco* dei familiari dei detenuti appartenenti alle organizzazioni mafiose del meridione.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Ancona, Antonio D'Acunto, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Oreste Capocasa, questore, Stefano Caporossi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Vincenzo Amendola, comandante provinciale della Guardia di finanza, Francesco Gosciu, capo centro operativo della DIA di Roma); del prefetto di Pesaro-Urbino, Luigi Pizzi; del prefetto di Macerata, Roberta Preziotti; del prefetto di Ascoli Piceno, Rita Stentella; del prefetto di Fermo, Mara Di Lullo; del procuratore distrettuale di Ancona, Elisabetta Melotti.

48

SALERNO - 19 giugno 2017

Il 19 giugno 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Salerno.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nella provincia di Salerno.

Nel corso delle audizioni è stato rilevato che la criminalità di tipo mafioso in provincia di Salerno svolge le principali attività criminali nel traffico di stupefacenti e nel traffico d'armi, estendendo i suoi interessi anche negli appalti pubblici, nel settore alberghiero, dei rifiuti e dei giochi. Anche il settore dell'immigrazione clandestina è di recente oggetto di interessi mafiosi. A tale proposito è stato incidentalmente segnalato lo sbarco a Salerno, previsto per le ore seguenti allo svolgimento delle audizioni, di immigrati clandestini.

E' stato affrontato il fenomeno dell'infiltrazione della camorra nelle amministrazioni comunali, con particolare riferimento al comune di Scafati, che ha visto dapprima l'insediamento di una commissione di accesso e, poi, lo scioglimento del consiglio comunale a seguito dell'accertamento di infiltrazioni del clan dei casalesi, che avevano interessato ogni settore dell'amministrazione. Si è evidenziato, in proposito, il pieno coinvolgimento del sindaco e della segretaria comunale, quest'ultima particolarmente temuta per effetto dei

propri legami. Del medesimo comune si è evidenziata anche la pesante situazione debitoria accumulata per effetto dell'assenza di ogni regola di trasparenza e di controllo.

E' stato osservato che i clan criminali della mafia tendono a cercare accordi e a fare cartello, mentre i fenomeni di sparatorie e altre forme di particolare violenza risultano più legate a guerre di giovani alla conquista di spazi per le proprie attività criminali.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Salerno, Salvatore Malfi, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Pasquale Errico, questore, Antonino Neosi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Alessandro Marin, comandante provinciale della Guardia di finanza, Giulio Pini, capo sezione operativa della DIA di Salerno); del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Salerno, Corrado Lembo, accompagnato dal procuratore aggiunto, Luca Masini e dai sostituti, Giancarlo Russo, Vincenzo Montemurro, Vincenzo Senatore, Silvio Marco Guarriello, Rocco Alfano e Marco Colamonici.

49

TRENTO - 13 luglio 2017

Il 13 luglio 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Trento.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata nel territorio del Trentino-Alto Adige.

Nel corso delle audizioni è stato osservato che la criminalità locale è caratterizzata essenzialmente da reati predatori e spaccio di stupefacenti, in particolare nella provincia di Trento, che vedono come protagonisti soprattutto soggetti extracomunitari. Non si rileva un numero significativo di reati spia quali attentati incendiari o tentativi di intimidazione. Sussistono elementi per sospettare tentativi di infiltrazione da parte di organizzazioni mafiose, non solo nello spaccio di stupefacenti, ma anche nell'economia legale con finalità di riciclaggio, con particolare riferimento a edilizia, attività estrattive del porfido, opere concernenti la banda larga, grandi opere.

Sono state svolte le audizioni del commissario del governo di Trento, Pasquale Gioffrè, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Massimo D'Ambrosio, questore, Luca Volpi, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Fabrizio Nieddu, comandante provinciale della Guardia di finanza, Carlo Pieroni capo centro operativo della DIA di Padova); del commissario del Governo di Bolzano, Vito Cusumano, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Luigi Nappi, questore vicario, Enrico Pigozzo, comandante provinciale interinale dell'Arma dei Carabinieri, Giulio Piller, comandante provinciale della Guardia di finanza, colonnello Carlo Pieroni, capo centro operativo della DIA di Padova); del procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale di Trento, Marco Gallina; del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bolzano, Giancarlo Bramante.

50

PALERMO - 19 e 20 luglio 2017

Il 19 e 20 luglio 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Palermo.

La missione ha avuto ad oggetto la strage di via D'Amelio del 19 luglio 1992 e un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa nelle provincie di Palermo e di Caltanissetta.

Nel corso delle audizioni del 19 luglio sono state ricostruite le fasi ed approfondite le vicende attinenti alla strage di Via D'Amelio del 19 luglio 1992, nella quale morirono lo stesso magistrato e cinque agenti della sua scorta. Sono state trattate, inoltre, le modalità con le quali era stata curata la sicurezza del dottor Borsellino, nonché gli sviluppi investigativi e processuali successivi alla strage.

Il 19 luglio 2017 sono state svolte le audizioni di Antonio Vullo, componente e unico superstite della scorta del dottor Paolo Borsellino, e di Fiammetta Borsellino, figlia dello stesso magistrato.

Nel corso delle audizioni del 20 luglio sono state evidenziate le dinamiche connesse ai tentativi di riposizionamento di numerosissimi elementi di spicco di cosa nostra recentemente scarcerati o prossimi alla scarcerazione, circostanza che potrebbe cambiare gli equilibri all'interno delle famiglie e dei mandamenti.

Quanto al fenomeno delle infiltrazioni mafiose nei comuni, è stato dato conto di tre accessi ispettivi e altrettanti conseguenti scioglimenti di consigli comunali, nonché l'adozione di numerose interdittive antimafia. Inoltre sono stati segnalati casi, a seguito delle elezioni comunali svoltesi nel 2016, di ingresso nei consigli comunali di soggetti legati ad esponenti mafiosi di spicco, sebbene non si rinvengano specifici fatti imputabili a tali candidati eletti.

Tra le attività criminali esercitate da cosa nostra è risultato riguadagnare terreno il traffico degli stupefacenti, probabilmente grazie all'accordo con la 'ndrangheta.

Sono stati rappresentati passi in avanti sotto il profilo dei beni confiscati alla mafia e messi, in varie forme, a disposizione della società civile.

Nel corso della missione la delegazione ha partecipato, nella giornata del 19 luglio: alla commemorazione, in Via D'Amelio, della strage del 19 luglio 1992; alla visita al Giardino della Memoria di Ciaculli; alla commemorazione presso la caserma di P.S. Lungaro. Il 20 luglio la delegazione inoltre ha partecipato: alla rappresentazione commemorativa "*Mafia: singolare, femminile*" presso il teatro Greco di Segesta; all'inaugurazione del murales dedicato a Falcone e Borsellino promosso dall'ANM presso l'istituto nautico di Palermo.

Il 20 luglio 2017 sono state svolte le audizioni del prefetto di Palermo, Antonella De Miro, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Renato Cortese, questore, Antonio Di Stasio, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Giancarlo Trotta, comandante provinciale della Guardia di finanza, Antonio Concezio Amoroso, capo centro operativo della DIA di Palermo), e del prefetto di Caltanissetta, Maria Teresa Cucinotta.

51

GENOVA - 24 e 25 luglio 2017

Il 24 e il 25 luglio 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Genova.

La missione ha avuto ad oggetto un aggiornamento sulla situazione della criminalità organizzata mafiosa in Liguria.

Nel corso delle audizioni è stato affrontato il tema della ormai radicata presenza mafiosa a Genova e in tutto il territorio ligure, acclarata anche attraverso sentenze definitive dell'autorità giudiziaria. Nella regione il fenomeno ha la caratteristica della mafia silente, che non ricorre necessariamente a forme eclatanti, come omicidi e attentati. Il quadro giudiziario evidenzia che la 'ndrangheta è il fenomeno criminale maggiormente attivo nel territorio ligure rispetto agli altri sodalizi criminali di origine siciliana e campana, i quali non hanno una struttura consolidata e non sono presenti in maniera diffusa. La 'ndrangheta risulta strutturata nel territorio regionale in quattro locali: Ventimiglia, Genova, Lavagna e Sarzana. La principale zona di provenienza di queste consorterie criminali è la provincia di Reggio Calabria.

E' stato rappresentato che le attività alle quali sono maggiormente dedite le associazioni mafiose sono quelle del traffico di stupefacenti, estorsione, usura, gioco d'azzardo, controllo dei locali notturni. Vi è inoltre una significativa presenza nel campo dell'imprenditoria edile e dello smaltimento dei rifiuti. Particolare attenzione è prestata dagli

investigatori al porto di Genova, nel quale sono molto attivi il narcotraffico e il traffico illecito di rifiuti speciali e pericolosi.

Sono state ripercorse le fasi che hanno condotto allo scioglimento per infiltrazioni mafiose del comune di Lavagna, i cui amministratori risultavano avere piena consapevolezza dello spessore criminale dei loro interlocutori 'ndranghetisti.

E' stato evidenziato che è in via di superamento il precedente generale atteggiamento di negazionismo della mafia in Liguria, inteso come fenomeno di sottovalutazione o incapacità di comprendere la presenza del fenomeno mafioso sul territorio.

E' stato affrontato, con specifico riferimento alla città di Genova, il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel calcio professionistico, con particolare riguardo ai profili della sicurezza all'interno degli impianti sportivi.

Il 24 luglio sono state svolte le audizioni del prefetto di Genova, Fiamma Spena, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Sergio Bracco, questore, Riccardo Sciuto, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Renzo Nisi, comandante provinciale della Guardia di finanza, Sandro Sandulli, capo centro operativo della DIA di Genova); del prefetto di Imperia, Silvana Tizzano; del prefetto di Savona, Giorgio Manari; del procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale di Imperia, Grazia Pradella; del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale della Spezia, Luca Monteverde; del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Savona, Ubaldo Pelosi; dei componenti della commissione straordinaria per la gestione del comune di Lavagna, Paolo D'Attilio, Gianfranco Parente e Raffaele Sarnataro.

Il 25 luglio 2017 sono state svolte le audizioni del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Genova, Francesco Cozzi e del responsabile della sicurezza della società Genoa F.C., Matteo Sanna.

52

PALERMO - 13 ottobre 2017

Il 13 ottobre 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione a Palermo.

La missione ha avuto ad oggetto un approfondimento sulla presentazione delle candidature per le elezioni siciliane del 5 novembre 2017.

Nel corso delle audizioni sono state rappresentate inosservanze, in sede di presentazione delle candidature per le elezioni del 5 novembre 2017, delle disposizioni della legge Severino in materia di incandidabilità che, sulla base del dato testuale, spiegano i loro effetti anche nelle regioni a statuto speciale. Si è infatti rilevato in alcune circoscrizioni che, essendo stati adottati i moduli così come predisposti dagli uffici regionali, è risultata applicata la sola legge elettorale regionale, la quale non recepisce la legge Severino. E' stata segnalata la scarsità del tempo che la legge mette a disposizione degli uffici elettorali per svolgere le occorrenti verifiche sulle candidabilità. E' stata messa in evidenza, in tale contesto, la criticità determinata dall'assenza di una banca dati centrale nazionale sui carichi pendenti. Da quanto emerso, è stata tratta la conclusione della carenza delle condizioni per il cittadino di conoscere chi è destinato a rappresentarlo negli organi elettivi.

Sono stati approfonditi i temi riguardanti i rischi di incolumità di amministratori pubblici impegnati contro l'abusivismo edilizio, con particolare riferimento alla città di Licata.

E' stato fatto il punto, infine, sui tentativi di infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali, sui contatti tra esponenti politici e ambienti legati a cosa nostra, nonché sullo stato della lotta alla mafia in Sicilia.

Sono state svolte le audizioni del presidente della corte d'appello di Palermo e presidente dell'ufficio regionale elettorale, Matteo Frasca, del presidente di sezione ufficio centrale regionale

della corte d'appello di Palermo, Fabio Marino, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Palermo, Cesare Vincenti, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Agrigento, Alfonso Pinto, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Caltanissetta, David Salvucci, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale del tribunale di Catania, Nunzio Trovato, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale tribunale di Messina, Caterina Mangano, del presidente di sezione ufficio centrale circoscrizionale tribunale di Ragusa, Claudia Maria Angela Catalano. Sono inoltre state svolte le audizioni del prefetto di Palermo, Antonella De Miro, del prefetto di Agrigento, Nicola Diomede, del prefetto di Caltanissetta, Maria Teresa Cucinotta, del prefetto di Catania, Silvana Riccio, del prefetto di Enna, Maria Rita Leonardi, del prefetto di Messina, Francesca Ferrandino, del prefetto di Ragusa, Maria Carmela Librizzi, del prefetto di Siracusa, Giuseppe Castaldo, del prefetto di Trapani, Darco Pellos.

53

AOSTA – 19 ottobre 2017

Il 19 ottobre 2017 una delegazione della Commissione si è recata in missione ad Aosta.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare un approfondimento sulla situazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nella regione autonoma della Valle d'Aosta, nella quale dal punto di vista istituzionale e amministrativo vige una assoluta particolarità: nella regione non è prevista la figura del prefetto come rappresentante del potere centrale e il presidente della regione svolge le funzioni prefettizie, presiedendo anche il comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (in materia di misure antimafia tali funzioni sono esercitate dal questore di Aosta).

Nel corso delle audizioni è stata altresì affrontata la vicenda relativa all'arresto dell'ex procuratore della Repubblica di Aosta, Pasquale Longarini, avvenuto il 30 gennaio 2017 su richiesta della procura della Repubblica di Milano.

Sono state svolte le audizioni del presidente della regione autonoma della Valle d'Aosta, dottor Laurent Viérin, e dei responsabili regionali delle forze di polizia (Piero Ostuni, questore; Emanuele Caminada, comandante regionale dell'Arma dei carabinieri; Raffaele Ditroia, comandante regionale della Guardia di finanza; Flavio Vertui, comandante del Corpo forestale regionale; Giorgio De Donno, vice capo centro operativo della DIA di Torino); del sostituto procuratore generale presso la corte di appello di Torino, Sabrina Noce, congiuntamente al sostituto procuratore distrettuale antimafia di Torino, Stefano Castellani, e al procuratore della Repubblica presso il tribunale di Aosta, Paolo Fortuna.

54

OSTIA – 5 dicembre 2017

Il 5 dicembre 2017 una delegazione della Commissione ha svolto una missione a Ostia.

La missione ha avuto ad oggetto, in particolare, un aggiornamento in merito alla situazione della criminalità organizzata nel territorio del municipio X di Roma Capitale, dopo la precedente missione del 9 dicembre 2015.

Nel corso delle audizioni, oltre ad essere stati forniti aggiornamenti in merito alla situazione della criminalità organizzata sul territorio di Ostia dopo lo scioglimento per mafia del municipio X e l'elezione della nuova presidente; sono stati affrontati i temi: della gestione degli stabilimenti balneari; del Piano di Utilizzazione degli Arenili; degli arresti verificatisi ad Anzio e degli episodi di aggressione ai danni di giornalisti; delle occupazioni abusive degli alloggi popolari di Ostia; dello spaccio di droga nel quartiere romano di San Basilio; dell'impegno e dell'attività delle forze di polizia sul territorio di Ostia per il contrasto ai clan locali.

Sono state svolte le audizioni del prefetto di Roma, Paola Basilone, e dei responsabili provinciali delle forze di polizia (Guido Marino, questore, Antonio De Vita, comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Cosimo Di Gesù, comandante provinciale della Guardia di finanza, Francesco Gosciu, capo centro DIA di Roma); del procuratore distrettuale aggiunto di Roma, Michele Prestipino Giarritta; della presidente e del direttore del municipio X di Roma Capitale, Giuliana Di Pillo e Cinzia Esposito.

Allegato 4: elenco delle missioni all'estero e relative schede

Anno 2014

55.	2-4 dicembre 2014	Bruxelles

Anno 2016

56.	16-17 marzo 2016	Bruxelles
57.	25-29 settembre 2016	Canada

Anno 2017

58.	27-30/ marzo 2017	Spagna
59.	06 giugno 2017	San Marino
60.	21 settembre 2017	Città del Vaticano
61.	25-28 settembre 2017	Paesi Bassi
62.	23-24 ottobre 2017	Malta

1. CANADA

La presenza della criminalità organizzata italiana o con radici italiane in territorio canadese è un fatto ben noto alle autorità giudiziarie e investigative del nostro Paese.

Cosa nostra, attiva nella zona di Montreal (provincia del Québec), ha raggiunto negli anni con il clan Rizzuto un ruolo egemone sul territorio, controllando e coordinando varie attività illecite sia dei gruppi criminali di diversa matrice etnica, compresi quelli calabresi e irlandesi, sia degli *Hell's Angels*[593]. Le attività prevalenti si estendono dal traffico di stupefacenti all'usura e al *racket* delle estorsioni, dal gioco d'azzardo all'accaparramento di appalti pubblici e alle conseguenti influenze nella vita politica locale. Ulteriori infiltrazioni di cosa nostra risultano anche in altre aree del territorio, quali le province British Columbia e Alberta ove, oltre alla cocaina, vi sono elementi che indicano movimentazioni di eroina e di precursori provenienti dalla costa dell'Oceano Pacifico.

Secondo quanto emerso dai lavori di una recente commissione d'inchiesta del governo del Québec, di cui si dirà più diffusamente nel prosieguo, nel 2008 i profitti di cosa nostra canadese avrebbero raggiunto i 45 miliardi di dollari[594].

Tale organizzazione è più comunemente nota come famiglia Rizzuto, dal nome dello storico leader Nick Rizzuto originario di Cattolica Eraclea (AG), il quale a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso è stato via via in grado di scalare le gerarchie fino ad affermarsi quale capo incontrastato della criminalità organizzata in Canada. Il figlio di Nick Rizzuto, Vito, ne ha ereditato poi la *leadership* divenendo una figura di primo piano con ampia eco mediatica in Nord America tanto da essere considerato in modo quasi oleografico, fino alla sua morte avvenuta per cause naturali il 23 dicembre 2013, l'unico "padrino" in grado di reggere il confronto con gli storici boss

[593] Gli *Hell's Angels* canadesi sono una *motorcycle gang* dedita prevalentemente allo spaccio di sostanze stupefacenti ed al compimento di un'ampia varietà di attività criminali a carattere violento e rappresentano, nel settore del crimine organizzato, una seria minaccia nel territorio canadese.

[594] *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, §.* 1.2 *La Mafia au Canada: repères historiques,* pag. 746. hiips://www.ceic.gouv.qc.ca/ .

della mafia italo-americana.

Come noto, cosa nostra americana - indicata anche con l'acronimo LCN (la cosa nostra) dagli inquirenti americani - è strutturata secondo i tradizionali principi e modalità organizzative tipiche di quella italiana, sia pure con qualche sensibile differenza frutto di fisiologici adattamenti alla peculiare realtà d'oltreoceano. La famiglia Bonanno[595], una delle cinque famiglie newyorkesi presenti nella commissione di cosa nostra americana, ha da sempre esteso il proprio raggio di azione ed influenza sul territorio canadese. La storia criminale testimonia come negli anni Cinquanta i Bonanno, nell'obiettivo di assumere il controllo delle attività illecite a Montreal e, soprattutto, di sovrintendere e unificare in una sola organizzazione le varie articolazioni criminali che operavano in quella città, compresero che l'unica via per venire a capo della complessa situazione, che ora torna inopinatamente di attualità, era quello di porsi a capo dei due gruppi etnici prevalenti: quello siciliano e quello calabrese a seconda dell'origine dei suoi membri. Ai siciliani, sotto il comando di Luigi "Louie" Greco, fu affidato l'incarico di supervisionare il più lucroso traffico di sostanze stupefacenti, mentre al calabrese Vincent "Vic" Cotroni e ai suoi corregionali quello di gestire il *racket* nella città di Montreal.[596]

Tra le fila del gruppo dei siciliani emerse ben presto la figura carismatica di Nick Rizzuto il quale, avvalendosi degli intrecci familiari con la potente famiglia dei Cuntrera-Caruana attiva anche in Venezuela nel campo del narcotraffico, riuscì progressivamente a ritagliarsi spazi sempre più consistenti, fino a divenire un esponente di grande rilievo nel panorama della criminalità organizzata di Montreal. Negli anni '70 la famiglia Bonanno, ormai sul viale di un lento ma inesorabile declino, assistette progressivamente alla perdita del controllo sulla sua appendice a Montreal così favorendo l'ascesa in tale città di Paul Violi, un "autorevole" mafioso di origine calabrese, e rendendo ancor più critica la frattura con la fazione siciliana di cui Nick Rizzuto era oramai divenuto l'esponente di maggior prestigio. Rivalità questa che raggiunse il culmine nel gennaio del 1978 con l'omicidio di Violi organizzato da Nick Rizzuto e che proiettò questi al vertice dell'organizzazione canadese. [597]

Questo momento rappresenta il punto di rottura dei "canadesi" con cosa nostra americana. Sciogliendo il giogo del vassallaggio con i Bonanno, Nick Rizzuto iniziò a coltivare l'ambizione che il proprio clan fosse riconosciuto come la sesta ed autonoma famiglia di LCN, avente pari rango delle altre cinque famiglie di New York. Per raggiungere tale obiettivo, Nick Rizzuto ritenne necessario stringere un'alleanza con Joe Massino, un nuovo boss dinamico e intraprendente nonché intenzionato a farsi largo nelle gerarchie della famiglia Bonanno e nella "cosa nostra" di New York. Accomunati dall'avere, pur con finalità diverse, un comune nemico, i due programmarono e realizzarono il triplice omicidio di Brooklyn del 5 maggio 1981 che sembrò decapitare definitivamente il vertice della famiglia Bonanno[598].

A suggello di un patto così importante, Joe Massino pretese, tuttavia, che il figlio primogenito di Nick Rizzuto, il promettente Vito, prendesse parte all'agguato che doveva portare all'uccisione dei tre capi dei Bonanno, in modo da cementare col sangue lo storico accordo tra le due parti.

Così si giunge, dunque, ad uno snodo fondamentale delle sanguinose vicende criminali canadesi e che ora tornano di attualità perché è da tali fatti che ha radice una lunga scia di sangue che è giunta sino ai nostri giorni e che ha interessato non solo il territorio canadese, ma anche la Sicilia e la Calabria.

E' proprio la partecipazione di Vito Rizzuto al triplice omicidio di Brooklyn del 1981 che, a notevole distanza di tempo in una logica mafiosa ben nota di faide e vendette, avrà effetti nefasti

[595] Dal nome del suo storico leader Giuseppe Bonanno.

[596] I Comitato – Lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed internazionale, seduta del 21 novembre 2017, audizione del professore Antonio Nicaso, resoconto stenografico n. 18.

[597] I Comitato – Lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed internazionale, seduta del 21 novembre 2017, audizione del professore Antonio Nicaso, resoconto stenografico n. 18.

[598] Si tratta del triplice omicidio avvenuto il 5 maggio 1981 ai danni di Alphonse "Sonny Red" Indelicato, Dominick Trinchera e Philip Giaccone.

sull'organizzazione canadese in quanto costerà a Vito Rizzuto nel 2004 l'arresto e la successiva condanna a otto anni di reclusione. Il provvedimento di arresto scaturiva, infatti, proprio dalle dichiarazioni rilasciate agli investigatori da Joe Massino il quale, dopo divenuto capo della famiglia Bonanno così aveva da tempo anelato, una volta arrestato decideva di collaborare con la giustizia rilasciando preziose informazioni alle autorità federali statunitensi.

L'arresto e la condanna di Vito Rizzuto, nel frattempo succeduto al padre alla guida della famiglia, ha rappresentato un duro colpo per l'intera organizzazione criminale canadese. Al momento dell'arresto, la famiglia Rizzuto era da tempo giunta all'apice del suo successo, una vera *holding* criminale dai molteplici interessi in vari Paesi che comprendevano gli investimenti immobiliari, il riciclaggio, imprese di costruzioni e il traffico di stupefacenti, settore questo nel quale i Rizzuto erano divenuti dei referenti di livello mondiale. Il clan Rizzuto, infatti, era riuscito a coagulare attorno a sé, sotto forma di controllo, partenariato o alleanza, le più diverse espressioni criminali presenti nel territorio canadese, ivi comprese le cellule di 'ndrangheta canadese operanti soprattutto a Toronto e persino varie bande di motociclisti (i cosiddetti *bikers*).

La detenzione di Vito Rizzuto in un carcere degli Stati Uniti ha, inoltre, provocato un vuoto di potere in seno alla "sesta famiglia", anche in ragione della natura composita e "multiculturale" dell'organizzazione che raccoglieva, e raccoglie tuttora, varie e diverse "correnti" criminali che soltanto grazie al carisma, all'autorevolezza e all'abilità di Vito Rizzuto erano state in grado di assicurare una ragionevole armonia e un efficace coordinamento in nome di lauti guadagni criminali per i sodali appartenenti a tutte le componenti del clan.

La sesta famiglia, infatti, pur strutturata secondo i classici modelli gerarchici di cosa nostra americana, vedeva al suo interno varie componenti, le cui principali sono rappresentate dalla fazione siciliana, di cui i Rizzuto sono i principali alfieri, e da quella calabrese, con i reduci e la prosecuzione della originaria *leadership* dell'organizzazione costituita dalle famiglie Violi/Cotroni. In questo modo si è perpetuata quella dicotomia delle origini, tra siciliani e calabresi, solo apparentemente risolta o sedata dalle capacità strategiche di Vito Rizzuto. Inoltre, intorno ai due ceppi originari, con il tempo, si sono innestate altre componenti etniche: quella francofona, soprattutto a Montreal; quella di colore, con esponenti afro-americani o caraibici; quella ispano-americana, attiva nel narcotraffico. A queste fazioni va aggiunta, non per ultima, la componente assai aggressiva e spregiudicata dei gruppi di motociclisti dediti alle attività criminali più disparate.[599]

Per un cartello criminale così composito e variegato, che conteneva in sé quasi fisiologicamente il germe di una pericolosa implosione, era fondamentale la funzione connettiva di un capomafia forte ed autorevole come Vito Rizzuto, le cui capacità diplomatico-strategiche gli avevano consentito negli anni di conquistare la fiducia e la lealtà delle diverse correnti dell'organizzazione, anche e soprattutto attraverso una accorta politica di selezione dei quadri direttivi sino ad arrivare ad affiliare, in spregio alle regole di cosa nostra, ma in nome di un concreto e vantaggioso pragmatismo, anche esponenti non aventi origini italiane.

In tale eterogeneo scenario, pronto a deflagrare per l'assenza del leader carismatico, intorno al 2009 una fazione della sesta famiglia comprendente la corrente calabrese e quella francofona, entrambe coagulate intorno alla figura del francese Raynald Desjardins e del cognato Joe Di Maulo, inizia a manifestare pulsioni sempre più autonomiste rapidamente trasformatesi in ambizioni di scalata al potere dell'intera organizzazione. Nell'arco di poco meno di un anno, tra il 2009 e il 2010, si susseguono quattro omicidi, tra cui quello di Nick Rizzuto, figlio del boss Vito Rizzuto, e del patriarca ottantaseienne Nicola Rizzuto. Non tarda, così, ad attendersi la reazione di Vito Rizzuto che, una volta scarcerato nell'ottobre 2012, è determinato a riprendere il controllo dell'organizzazione. Non forse a caso un mese dopo viene ucciso a Montreal Joe Di Maulo, cognato di Desjardins. La scia di sangue continua poi con altri efferati omicidi di esponenti vicini alla fazione scissionista. A interrompere questa lunga teoria di fatti di sangue interveniva la morte, per

[599] I Comitato – Lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed internazionale, seduta del 21 novembre 2017, audizione del professore Antonio Nicaso, resoconto stenografico n. 18.

cause naturali, del boss Vito Rizzuto il 23 dicembre 2013.

L'inattesa scomparsa del carismatico capo mafioso segnava l'ennesima svolta nel conflitto interno alla famiglia di Montreal, incoraggiando la compagine rivale che, dopo un periodo di assestamento, trova un rinnovato impulso e procede alla eliminazione delle personalità più autorevoli tra gli uomini fidati del defunto boss.

Da ultimo, il 1° marzo 2016 a Laval, nei pressi di Montreal, si assiste all'omicidio di Lorenzo Giordano, membro del consiglio direttivo della famiglia. Il successivo 28 maggio 2016, sempre nella stessa cittadina, anche Rocco Sollecito, indicato dopo la morte di Vito Rizzuto quale suo successore, viene colpito mortalmente al fuoco.

Le vicende del clan Rizzuto andrebbero, infine, poste in relazione con due fatti avvenuti in Italia che non hanno visto sviluppi investigativi comuni tra i due Paesi. Il primo è l'arresto di Giuseppe Zappia, legato ai Rizzuto, in merito alla vicenda della costruzione del ponte sullo Stretto per cui erano già pronti 5 miliardi di euro di provenienza illecita da riciclare e quindi investire nell'opera pubblica. Il secondo fatto avvenuto in Italia è rappresentato dagli omicidi a Bagheria nel 2013 di Juan Ramon Fernandez e di Fernando Pimentel, soggetti sempre legati ai Rizzuto. Due vicende importanti che non possono non essere ricollegate alle dinamiche canadesi, e che richiedono quindi in prospettiva un intenso lavoro di sinergia con gli inquirenti canadesi.

Se questo è quanto può dirsi sulle dinamiche evolutive in Canada sul versante cosa nostra, sul fronte, invece, 'ndranghetistico va innanzitutto ricordato che anche la presenza delle organizzazioni calabresi affonda le sue radici negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, contestualmente al flusso migratorio che nel secondo dopoguerra interessò quella nazione. Toronto, peraltro, è la città straniera che registra la più alta concentrazione di cittadini canadesi di origine italiana. La comunità nostrana, infatti, è costituita da circa mezzo milione di persone distribuite sull'intero comprensorio di Toronto. Qui si sono innestate le prime cellule 'ndranghetistiche che negli anni Settanta ed Ottanta si sono sviluppate e consolidate fino a divenire una importante realtà criminale con costanti collegamenti con la Calabria.

Il livello di radicamento è tale che, stando alle evidenze della sentenza "Crimine", risultano operativi nella sola area di Toronto non meno di nove locali di 'ndrangheta[600], con una sovrastruttura gerarchica, il crimine (denominata talvolta come "Siderno Group of Crime" o crimine di Toronto"), con lo scopo di dirigere e pianificare le ramificate attività criminali dei locali e dirimere eventuali controversie interne. Il crimine canadese è, comunque, subordinato al crimine di Polsi" alla pari di ogni altra struttura di 'ndrangheta. Mantiene contatti con la madrepatria attraverso idonei ambasciatori che fanno la spola tra il Canada e la Calabria quando ritenuto opportuno. [601]

La prima attestazione sul piano giudiziario della presenza della 'ndrangheta in territorio canadese è frutto dell'indagine denominata "Siderno Group", nella quale veniva documentata l'esistenza agli inizi degli anni Novanta di un collegamento operativo tra le cosche di Siderno e le omologhe strutture insediate a Toronto per la gestione in sinergia del traffico internazionale di droga e per il reimpiego degli ingenti proventi così ottenuti in diversificate attività legali di copertura.

A differenza di cosa nostra canadese che, come detto, ha sempre operato in piena autonomia rispetto alle famiglie mafiose siciliane, la 'ndrangheta di Toronto ha mantenuto e mantiene tuttora uno stretto rapporto con la criminalità di riferimento nella madrepatria. Il rapporto di dipendenza gerarchico-funzionale con la 'ndrangheta calabrese è poi emersa in tutta evidenza nelle indagini Solare (confluita nell'operazione Crimine) e Acero della procura distrettuale di Reggio Calabria, con il coordinamento della DNA. Alcune tra le più importanti cosche dell'area ionico-reggina

[600] Secondo quanto riferito dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, sia le autorità italiane che quelle canadesi già nel 2008 erano a conoscenza della presenza di quattordici locali di 'ndrangheta nella sola zona di Toronto, in particolare nella Baia di Thunder Bay. Cfr., Salvatore Dolce, sostituto procuratore nazionale antimafia, seduta n. 178 del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti.

[601] I Comitato – Lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed internazionale, seduta del 21 novembre 2017, audizione del professore Antonio Nicaso, resoconto stenografico n. 18.

(Acquino, Coluccio, Commisso e Bruzzese) avevano attivato un reticolo di relazioni criminali con le loro propaggini attive in Canada ed in particolare a Toronto. Nel corso delle indagini era emersa, tra gli altri, la figura di Carmelo Bruzzese, capo del locale di Grotteria (RC), poi arrestato, soggetto già noto agli inquirenti italiani per aver svolto la funzione di anello di collegamento tra la 'ndrangheta e l'organizzazione mafiosa operante in Canada e all'epoca riconducibile al più volte citato Vito Rizzuto.

Le indagini evidenziavano, in particolare, che sette strutture criminali presenti nella sola città di Toronto[602] erano attive non solo nel traffico di droga, ma anche nella perpetrazione di estorsioni nei confronti della locale comunità italiana, nel gioco d'azzardo, nell'usura e nel commercio di beni contraffatti. I proventi venivano poi reinvestiti in esercizi commerciali, per lo più bar e ristoranti, sia nel centro di Toronto sia nell'area di Woodbrige, cittadina significativamente definita come il "nuovo quartiere italiano".

Sviluppi investigativi più recenti, derivanti da indagini sempre condotte su iniziativa delle autorità italiane, hanno rivelato che, analogamente a quanto accade per il versante cosa nostra, anche sul fronte 'ndrangheta canadese vi sono frizioni e spaccature interne tra le diverse componenti. Esemplare al riguardo è stata l'operazione Siderno Connection, conclusasi nel settembre 2015 con l'arresto per mafia e traffico di stupefacenti di trentacinque 'ndranghetisti della locride, dove sono emerse profonde conflittualità interne tra due 'ndrine locali, gli Acquino-Coluccio di Marina di Gioiosa Jonica e i Crupi egemoni sul territorio di Siderno (RC), entrambe aventi solide proiezioni e filiazioni in territorio canadese. Una spaccatura che riecheggia la scia di sangue all'interno della 'ndrangheta di Toronto, avviatasi con l'assassinio del boss Carmine Verducci, occorso a Woodbridge il 25 aprile 2014, per poi proseguire con altri omicidi di soggetti originari di Siderno o loro sodali avvenuti sempre nella cittadina dell'Ontario.

Dinanzi al susseguirsi di tali gravi vicende criminali, ai richiami nelle audizioni innanzi alla Commissione delle procure distrettuali calabresi circa l'attualizzazione di proiezioni della 'ndrangheta calabrese nel Paese nordamericano, nonché dell'intensificarsi delle iniziative promosse dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per rafforzare i meccanismi di cooperazione giudiziaria tra i due Paesi, la Commissione parlamentare antimafia ha ritenuto necessario fare la propria parte offrendo una sponda politico-parlamentare agli sforzi profusi dalle autorità nazionali di governo e inquirenti per rafforzare il dialogo di cooperazione con il Canada.

Dal 25 al 28 settembre 2016, una delegazione della Commissione[603] ha quindi svolto una visita di studio in Canada finalizzata ad approfondire il tema della presenza di insediamenti della criminalità organizzata italiana, il conseguente impatto nel panorama politico, istituzionale ed economico canadese, nonché gli strumenti di prevenzione e repressione previsti dall'ordinamento giuridico locale.

Peraltro, in occasione della missione si aveva modo altresì di approfondire gli esiti del lavoro svolto da un'apposita commissione d'inchiesta[604] (commissione *Charbonneau*), istituita dal Governo del Québec, incaricata di indagare sulla gestione degli appalti pubblici in detta regione francofona e conclusosi in un rapporto finale pubblicato nel novembre 2015[605]. In questo documento, in particolare, l'organismo d'inchiesta canadese ha dato conto di tutta una serie di epifanie dell'agire criminale - controllo del territorio, collusione con esponenti politici locali, accaparramento di appalti pubblici, voto di scambio e monopolio di settori economici legati all'attività edile - che sarebbe rientrata perfettamente nel paradigma dell'art. 416-*bis* c.p. qualora avesse avuto manifestazione nel nostro Paese e non in Canada dove, come si dirà nel prosieguo, non

[602] Facenti capo all'epoca delle indagini ai seguenti: Vincenzo Tavernese e Giuseppe Andrianò; Cosimo Figliomeni; Antonio Coluccio, Cosimo Commisso; Angelino Figliomeni; Vincenzo "Jimmy" Demaria; Domenic Ruso.

[603] Presidente Rosy Bindi, senatore Franco Mirabelli e onorevole Francesco D'Uva.

[604] *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.* Vedi, hiips://www.ceic.gouv.qc.ca/ .

[605] *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.",* novembre 2015.
https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Integral_c.pdf .

esiste un corrispondente reato associativo pienamente sovrapponibile.

Si aggiunge che un intero capitolo della relazione conclusiva della cosiddetta commissione *Charbonneau* è stata dedicata all'esperienza italiana, citata quale esempio virtuoso, con particolare riferimento alle attività d'inchiesta svolte da parte di questa Commissione parlamentare e alle competenze inquirenti degli organismi giudiziari e investigativi italiani specializzati nello specifico settore (DNA e DIA).

La visita di studio è stata articolata secondo un intenso programma di riunioni che ha toccato sia la realtà federale sia quella a livello di provincia del Québec.

A livello federale, nella capitale Ottawa, la Commissione ha incontrato le competenti autorità di governo, esponenti parlamentari, magistrati e i vertici delle forze di polizia. In particolare, la delegazione italiana è stata ricevuta: presso il Ministero della pubblica sicurezza, dal Ministro Ralph Goodale e dal comandante della Polizia federale, Bob Paulson; al Ministero della giustizia, da una delegazione presieduta dal *Senior assistant deputy minister*, Donald Piragoff, con la presenza di alcuni direttori generali e procuratori operanti nel settore del contrasto alla criminalità organizzata; al Ministero degli affari esteri, da una rappresentanza del dicastero presieduta dal direttore generale per la sicurezza internazionale ed intelligence, David Drake. A livello parlamentare, la delegazione italiana ha avuto occasione di incontrare i colleghi parlamentari membri delle commissioni giustizia e pubblica sicurezza, ivi compresi i rispettivi presidenti, Robert Oliphant ed Anthony Housefather. Presso la residenza dell'ambasciatore italiano ha avuto luogo, infine, una tavola rotonda conclusiva alla presenza di esperti e cultori della materia, quali il docente universitario Antonio Nicaso, per le proiezioni internazionali della 'ndrangheta, e la criminologa Valentina Tenti, già consulente della commissione *Charbonneau,* per i profili di infiltrazione criminale nell'economia e nella finanza.

A livello provinciale, la Commissione ha poi avuto modo di acquisire dalle autorità del Québec interessanti elementi di approfondimento sulla specifica realtà locale caratterizzata da una importante presenza della mafia di origine siciliana. All'incontro hanno preso parte i rappresentanti del Ministero della giustizia del Québec, della procura provinciale per le indagini criminali e della polizia del Québec, nonché dell'unità anticorruzione (Unità permanente contro la corruzione) e del comune di Montreal (Ufficio dell'Ispettore Generale).

Soprattutto in questa ultima sessione di incontri, la Commissione è stata resa edotta più in dettaglio del considerevole lavoro d'inchiesta svolto dalla commissione *Charbonneau*. L'esigenza degli organi politici del Québec di avvalersi di un tale straordinario strumento d'inchiesta traeva origine da una serie di inchieste giornalistiche pubblicate nel 2011 che avevano scosso l'opinione pubblica e che alludevano all'esistenza di un vero e proprio sistema criminale nella gestione degli appalti per la realizzazione di opere pubbliche a Montreal. Amministratori comunali, esponenti politici locali, imprenditori operanti nel settore delle costruzioni e gli appartenenti al più pericoloso clan di cosa nostra americana presente in Canada (la famiglia Rizzuto), erano tutti parte di un *pactum sceleris*, via via consolidatosi nel tempo, in grado di controllare e condizionare le procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica bandite dalla locale municipalità[606].

[606] Il Rapporto finale della commissione *Charbonneau* fa risalire all'anno 2000 le prime solide testimonianze della diffusione di pratiche illecite nelle amministrazioni locali, quando numerosi esposti su comportamenti deviati di amministratori pubblici segnalati alle autorità cominciarono a trovare riscontro a varie inchieste condotte dagli organi inquirenti di polizia, così provocando reazioni sempre più indignate nonché la ferma presa di posizione di autorevoli esponenti della società civile che invocano l'assunzione immediata di misure drastiche per porre fine alle gravi compromissioni registrate in alcuni settori della pubblica amministrazione in Québec.
Fra gli episodi più significativi di malaffare nel settore degli appalti veniva evidenziata la gara bandita dal comune di Montréal nel 2006 per l'installazione di circa 30 mila contatori per l'erogazione dell'acqua ad unità immobiliari di tipo commerciale e industriale ovvero destinati ad uffici pubblici. Un progetto risalente al 2002 quando l'amministrazione comunale *pro tempore* si prefisse lo scopo di risolvere definitivamente l'annosa questione della gestione del servizio idrico aggiudicando l'appalto dell'opera del valore di 356 milioni di dollari canadesi (pari a circa 250 milioni di euro odierni) ad un consorzio di imprese. Successive indagini posero in luce come le imprese aderenti al consorzio, in realtà, avevano da tempo stretti rapporti proprio con la società di ingegneria che era stata incaricata dal comune di Montréal di predisporre il capitolato tecnico dell'appalto più lucroso che fosse stato mai bandito da quella pubblica amministrazione. Vedi *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans*

Il lavoro della commissione Charbonneau, non privo di difficoltà ed ostacoli talvolta posti anche dalle medesime istituzioni pubbliche[607], si è avvalsa del contributo di numerosi esperti ed operatori nel campo della lotta al crimine organizzato[608] al fine di acquisire elementi di conoscenza sulle metodiche di infiltrazione dei sodalizi criminali nei circuiti legali dell'economia, nonché degli amministratori pubblici che avevano avuto un ruolo in appalti rivelatisi condizionati da pratiche corruttive e collusive[609]. Numerose, infine, le audizioni a testimonianza degli imprenditori locali, non di rado di chiara origine italiana, dalle quali emergeva, con dovizia di particolari, il funzionamento del meccanismo di spartizione degli appalti tra un cartello di aziende e delle modalità con cui il clan Rizzuto imponeva il "pizzo", commisurato al 2,5% del valore dell'opera, oppure, in alternativa, costringeva le imprese aggiudicatarie ad approvvigionarsi da fornitori entrati nell'orbita del clan mafioso.

Dopo quattro anni di intenso lavoro, nel 2015 la commissione d'inchiesta del Québec ha infine rassegnato il mandato affidato con la pubblicazione del rapporto finale (4 volumi - 1741 pagine) in cui, oltre ai citati casi di corruzione e di collusione praticati da pubblici ufficiali ed imprenditori del mondo delle costruzioni nell'affidamento degli appalti delle opere pubbliche in Québec e alle evidenze emerse in materia di illecito finanziamento di partiti politici, è stato posto in luce il ruolo assolutamente centrale della criminalità organizzata italo-canadese nei predetti contesti di malaffare. Sulla base di tali conclusioni, la commissione *Charbonneau* ha ritenuto necessario sottoporre all'attenzione della politica locale l'adozione di numerose proposte tutte incentrate sulla trasparenza degli appalti e sull'integrità dei mercati e degli operatori[610]. Sebbene tra queste non vi

---

l'industrie de la construction.", Capitolo 8 *"Les comptoirs d'eau"*, pagg. 206 e ss.

[607] Tra questi si cita il caso relativo alle informazioni acquisite nel corso di un'audizione in base alle quali la commissione *Charbonneau* apprendeva che la polizia federale canadese (RCMP), a margine di specifiche attività operative antidroga svolte dal 2002 al 2006, custodiva nei propri archivi numerose riprese video, giudicate non pertinenti con quel tipo di investigazioni, in cui si vedeva l'anziano patriarca del clan Rizzuto, Nicolò Rizzuto, nel retrobottega di un circolo sociale della *Pétite Italie* intento a ricevere "mazzette" di danaro da parte di decine di costruttori di Montréal. La RCMP, sollecitata dalla Commissione a fornire gli atti, opponeva il diniego alla trasmissione degli atti ritenendo che i commissari non fossero legittimati a formulare tale istanza anche in ragione dei limiti posti dalla legge federale canadese sulla *privacy*. Sollevato in via giudiziale il contenzioso tra i due organismi, la *Cour Supérieure (Chambre Civil*) statuiva in favore della commissione *Charbonneau* con decisione 500-17-071027-125 del 27.4.2012 .

[608] Significativa, tra le tante, la testimonianza dell'ex agente FBI, Joseph Pistone, noto con il nome di copertura Donnie Brasco, in cui illustrava in modo particolarmente persuasivo i tratti caratteristici della cultura mafiosa e le metodiche seguite dai clan per infiltrarsi e riciclare ingenti risorse finanziarie di origine illecita. Vedi *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.",* Capitolo 9, §.1.2 *"La mafia au Canada: repères historiques"*, pagg. 746 e ss.

[609] Vedi *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.",* pag. 12 e Capitolo 1, §.5.1 *"Gilles Surprenant: des estimations gonflées"*, pagg. 70 e ss., dove si riporta il caso di un funzionario pubblico della municipalità di Montreal noto nell'ambiente degli imprenditori locali per l'aver preteso dagli stessi, dal 1976 al 2009, una dazione fissa pari all'1% del valore dell'opera messa a gara dal suo ufficio (quasi il 97% del totale degli appalti). La sistematicità della pretesa illecita era tale che il soggetto veniva comunemente soprannominato Monsieur TPS *(Tax Pour Surprenant).*

[610] Fra le principali misure proposte si citano sinteticamente le seguenti: creazione di un'autorità *(Autorité des marchés publique)* indipendente per il controllo centralizzato di tutta la materia concernente l'affidamento di appalti di opere pubbliche; rivisitazione di tutta la regolamentazione per integrare e uniformare i criteri base per l'affidamento delle commesse; applicazione di regole di maggiore riservatezza nell'espletamento delle procedure di gara (presentazione delle offerte, nominativi dei componenti la commissione di aggiudicazione, capitolati di appalto, ecc.); adozione di una nuova regolamentazione sul funzionamento degli appalti banditi da società di servizio degli enti locali o partecipate dalla pubblica amministrazione; introduzione di norme tese ad impedire la migrazione lavorativa di pubblici dipendenti verso le aziende private con le quali siano entrati in contatto nell'ambito di una procedura di aggiudicazione ad evidenza pubblica; divieto assoluto per i funzionari pubblici di ricevere omaggi o regalie da parte di soggetti o imprese e correlato divieto per questi ultimi di procedere in tal senso; assicurare maggior livello di tutela nei confronti di chi, impiegato o funzionario pubblico o anche semplice cittadino, intende denunciare irregolarità; creazione di una banca dati completa ed efficiente che consenta di identificare e conoscere tutti dati operativi sulle imprese esistenti nella provincia del Québec *(Registre des entreprise du Québec)*; definizione di rigorosi parametri di integrità per le imprese che intendono ottenere la licenza di partecipazione ad appalti pubblici; coinvolgimento degli ordini professionali

siano misure specifiche in materia di prevenzione e repressione del fenomeno mafioso e del riciclaggio di capitali di illecita provenienza, il lavoro della commissione *Charbonneau* ha nondimeno il pregio di una chiara presa di consapevolezza delle criticità che derivano dalla saldatura tra mafia e politica e del ruolo della corruzione quale metodo attraverso il quale le mafie locali coagulano attorno a sé imprenditori senza scrupoli e pubblici amministratori infedeli.

La Commissione si rammarica, tuttavia, del fatto che gli esiti della commissione *Charbonneau* non sembrano aver destato particolare interesse ed allarme al di là dei confini del Québec. A livello federale, ad esempio, non è stato riscontrato nel corso dei relativi incontri il giusto livello di tensione ed attenzione politica sullo specifico rischio di condizionamento della cosa pubblica da parte delle organizzazioni mafiose e 'ndranghetistiche presenti e radicate, come più sopra accennato, non solo nel Québec ma anche in altre zone strategiche del Canada. Non può tacersi, inoltre, del rischio che le gravi evidenze illustrate nella relazione *Charbonneau* siano considerate, oltreché come una questione locale e circoscritta, esclusivamente nella loro dimensione verticale (corruzione, violazioni amministrative in materia di lavori pubblici, ecc.) senza considerare che tutti i singoli illeciti e manifestazioni di malaffare hanno una valenza ben più grave in quanto orizzontalmente caratterizzate dalla presenza della mafia e dall'infiltrazione di capitali sporchi nell'economia legale canadese.[611]

Un'ulteriore riflessione che questa Commissione ritiene meritevole evidenziare prendendo spunto dal pregevole lavoro svolto dall'organo d'inchiesta canadese, riguarda l'atteggiamento equivoco degli imprenditori del Québec nel loro interagire con gli esponenti mafiosi italo-canadesi, un atteggiamento questo che ha non pochi profili di analogia con quanto questa Commissione ha purtroppo osservato nel nostro Paese a proposito di una certa imprenditoria del Nord Italia laddove le 'ndrine calabresi si sono radicate in regioni quali la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Liguria. E' un atteggiamento che è apparso il più delle volte agli stessi inquirenti canadesi non nettamente classificabile tra le due figure estreme, dell'imprenditore vittima di mafia, da un lato, e di chi è invece colluso con le organizzazioni criminali condividendone pienamente i fini, dall'altro. Al contrario, l'atteggiamento dell'imprenditore canadese delineato dalla Commissione *Charbonneau* sembra porsi *au milieu* tra i due estremi, configurando la figura intermedia dell'imprenditore opportunista, pienamente consapevole dei rischi per la propria incolumità qualora intenda sottrarre alla *vis* mafiosa, ma altrettanto consapevole dei vantaggi che conseguono nell'adesione al sistema corruttivo-mafioso.

Nonostante la distanza geografica tra il Nord Italia e il Canada, il nuovo agire delle mafie, sempre più mercatiste e persuasive, sembra indurre una certa impreditoria senza scrupoli ad assumere modelli di comportamento straordinariamente e pericolosamente sovrapponibili nei due diversi contesti.

Nella visita di studio, un secondo fronte di azione della Commissione antimafia è stato quello di offrire una sponda politico-parlamentare agli sforzi profusi dalle autorità nazionali, di governo,

---

(ingegneri, architetti, consulenti fiscali e legali) per la definizione di nuove regole deontologiche tali da assicurare una partecipazione più attiva nella protezione dei fattori di interesse pubblico. Per un approfondimento, vedi *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.",* Parte IV, Capitolo 2, pag. 90 e ss. e, in particolare, per il quadro sinottico delle 60 *recommandations*, pag. 193 e ss.

[611] Cfr. seduta n. 178 del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti: "Ho altresì fatto presente ai colleghi canadesi che, come peraltro già individuato dalla commissione *Charbonneau* istituita in Canada alla fine del 2015, di cui codesta Commissione ha perfetta conoscenza, il vero problema non è soltanto la catena di omicidi (purtroppo sono stati registrati venti gravissimi episodi delittuosi fra il 2009 e il 2016 nello scontro fra organizzazioni mafiose, in prevalenza 'ndranghetisti contro siciliani, ma anche fazioni di *'ndrangheta* in contrasto tra loro per il controllo delle attività illecite e delle attività apparentemente lecite), quanto l'infiltrazione profonda della criminalità organizzata italiana, in particolare, come già evidenziato dalla commissione *Charbonneau* nella sua relazione, nel settore degli appalti pubblici, delle attività apparentemente legali, dei giochi, delle scommesse, del riciclaggio dei capitali illeciti. Quello che abbiamo percepito per quanto riguarda la gravità della situazione è che apparentemente non vi è ancora una sensibilità da parte delle istituzioni canadesi rispetto al fenomeno dell'infiltrazione di capitali illeciti nell'economia lecita del Canada, che è l'aspetto secondo noi più preoccupante."

giudiziarie ed investigative, tese al necessario rafforzamento dei moduli di cooperazione bilaterale tra i due Paesi, anche alla luce delle numerose inchieste dalle procure distrettuali, soprattutto calabresi, con proiezioni in territorio canadese nonché della perdurante latitanza di diversi esponenti mafiosi localizzati oltre atlantico.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, infatti, unitamente al Ministero della giustizia aveva da tempo avviato una serie di interlocuzioni con le autorità canadesi sugli strumenti e sulle tematiche di cooperazione dell'assistenza giudiziaria, atteso che le rogatorie e le richieste di assistenza dell'autorità giudiziaria italiana, anche per quanto riguardava l'estradizione di soggetti italiani latitanti in Canada, stentavano ad essere accolte. La Commissione pertanto non poteva esimersi dal cogliere l'occasione della visita di studio per sollecitare e sensibilizzare le competenti autorità politiche e di governo. Sotto questo profilo, la "diplomazia dell'antimafia" – cardine dell'azione della Commissione – si è rivelata cautamente fruttuosa atteso che, così come riferito in audizione dal Procuratore Roberti, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonostante le prospettive di un accordo non fossero ormai da tempo delle più ottimistiche, nell'ottobre del 2016, poco dopo cioè la visita della Commissione, era in grado infine di sottoscrivere con il dipartimento di giustizia canadese "un documento di linee guida che offre un quadro di riferimento di criteri ai quali ispirare la futura cooperazione tra Italia e Canada", così condividendo con le autorità canadesi la necessità di agevolare l'accoglimento delle rogatorie anche attraverso una "maggiore precisione e dettaglio sui fatti oggetto delle nostre indagini, abbiamo capito che è necessario essere più espliciti, più dettagliati, più puntuali nelle nostre richieste".[612] Inoltre, a seguito della missione, la DNA ha registrato i primi concreti riscontri grazie all'esecuzione in territorio canadese di alcuni importanti atti da tempo richiesti dalle autorità giudiziarie italiane.[613]

Sull'argomento, va ricordato che la cooperazione giudiziaria in materia penale tra l'Italia e il Canada è basata sul trattato bilaterale di mutua assistenza in materia penale, firmato a Roma il 6 dicembre 1990, e sul trattato bilaterale di estradizione, sottoscritto a Roma il 13 gennaio 2005. Il Canada ha inoltre aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata adottata dall'Assemblea Generale il 15 novembre 2000 (nota come Convenzione di Palermo 2000), pure ratificata dall'Italia, nonché alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, firmata a Vienna il 20 dicembre 1988 (cosiddetta Convenzione di Vienna).

Quanto all'assistenza giudiziaria in materia penale, se da un lato il livello di cooperazione giudiziaria con il Canada è favorito dalla circostanza per cui non è richiesta la via diplomatica per la trasmissione delle rogatorie essendo sufficiente il dialogo diretto tra i ministeri della giustizia, d'altro canto è accaduto di frequente che le procedure risultino rallentate per ragioni riconducibili alla diversità dell'ordinamento canadese *(common law)* rispetto a quello italiano, nonché per il fatto che è percepito come particolarmente complesso il nostro sistema di indagini, che prevede una direzione delle investigazioni da parte del pubblico ministero, figura questa che non esiste in quel Paese, dove invece le indagini sono svolte dalla polizia giudiziaria[614].

Queste differenze, è stato osservato dalla magistratura italiana, si ripercuotono anche dal punto di vista estradizionale, dove peraltro assume criticità altresì il requisito della doppia incriminabilità per taluni reati e, in particolare, per quello di associazione di tipo mafioso di cui all'art. 416-*bis* c.p., delitto non contemplato dall'ordinamento canadese ed "esportabile" soltanto a

[612] Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

[613] Marco Del Gaudio, sostituto procuratore nazionale antimafia. Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178. "Siamo quindi a un buon punto (…), perché, a seguito del primo incontro, ma ancor più dopo questo incontro, alcune attività di richiesta di atti riguardanti indagini compiute in territorio canadese sono state assolte e i colleghi canadesi ci hanno mandato gli atti, hanno dimostrato grande disponibilità nel mandare in Italia un investigatore che ha seguito le indagini sul territorio canadese, per illustrare gli esiti a cui sono giunti".

[614] Marco Del Gaudio, sostituto procuratore nazionale antimafia. Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

determinate condizioni.[615]

Tuttavia, anche in questo caso, la Direzione nazionale antimafia segnala come, dopo le visite delle autorità italiane in territorio canadese, vi sono ragioni per un cauto ma crescente ottimismo. Grazie allo sforzo dei magistrati italiani, le autorità canadesi sembrano avere ora un quadro più chiaro delle condotte fattuali di cui all'art. 416-bis c.p., tanto da richiedere copia della sentenza Crimine, che si ricorda ha forza di cosa giudicata, sì da avere contezza, ad esempio, delle prove poste a sostegno della ricostruzione della 'ndrangheta con tre mandamenti, della presenza capillare con vere e proprie locali e che rispecchiano fedelmente in Canada le strutture presenti in Calabria. Su questi presupposti l'autorità giudiziaria italiana auspica così che i giudici canadesi possano ricondurre tali fatti a delle fattispecie giuridiche anche di carattere associativo previste in qualche misura pure dal loro ordinamento.[616] Ulteriormente a favore giocano le disposizioni delle richiamate nuove linee-guida di cooperazione tra Italia e Canada promosse dalla DNA, che prevedono forme di "consultazione preventiva" tra l'autorità richiedente e quella di esecuzione, così da assicurare che le richieste di assistenza vengano formulate d'ora in poi sempre nel pieno rispetto dei requisiti legali e quindi rimuovendo alla radice eventuali difetti di comunicazione tra le autorità interessate.[617]

Inoltre, è stato segnalato dal Ministero della giustizia come le procedure estradizionali tra i due Paesi scontino in qualche misura i complessi adempimenti richiesti dalla particolare formulazione della legge canadese sulle estradizioni del 17 giugno 1999. Le domande di estradizione processuale da inoltrare al Canada, infatti, devono essere accompagnate da un "fascicolo estradizionale" (o "fascicolo del processo"), contenente il riassunto delle prove che possono essere utilizzate nel procedimento penale in relazione al quale l'estradizione è richiesta, predisposto e sottoscritto dal pubblico ministero, e da una "dichiarazione legale", che può anche essere redatta da un magistrato del Ministero della giustizia, la quale accompagna la copia autentica del titolo restrittivo e i testi delle norme incriminatrici e di quelle in materia di prescrizione.

E' così non di rado accaduto che, nonostante la localizzazione di ricercati sul territorio canadese[618] e la presentazione da parte delle autorità italiane di una formale richiesta di estradizione, le procedure siano rimaste senza esito attesa la richiesta da parte canadese di informazioni suppletive sulle prove di appartenenza al crimine organizzato del soggetto ricercato.

Conclusioni

La valutazione generale della visita di studio che la Commissione sente di ricavare è che il Canada sconta la difficoltà, che il nostro Paese ha già sperimentato nelle regioni italiane diverse da quelle di tradizionale insediamento delle organizzazioni mafiose, ad ammettere la presenza delle mafie. Le differenze che intercorrono tra i due ordinamenti giuridici rappresentano, poi, un ulteriore ostacolo nella fluidità, tempestività ed efficienza del dialogo tra le rispettive autorità impegnate nella lotta al crimine organizzato.

E' stata percepita una sorta di resistenza culturale ad ammettere la vera pericolosità delle organizzazioni mafiose in Canada, nonostante i fatti di sangue che si sono verificati in passato e che continuano a verificarsi, anche ad opera delle cosiddette «bande di motociclisti» ormai sempre più utilizzate come nuovo braccio armato delle organizzazioni mafiose. E' stato colto, altresì, un senso

[615] Così Marco Del Gaudio e Salvatore Dolce, sostituti procuratori della DNAA. Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n.178.

[616] Salvatore Dolce, sostituto procuratore nazionale antimafia. Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

[617] Cesare Sirignano, sostituto procuratore nazionale antimafia, seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

[618] Nel novembre 2016 sono tredici i latitanti localizzati in Canada. Salvatore Dolce, sostituto procuratore nazionale antimafia, seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n, 178.

generalizzato di inconsapevolezza sul rischio vero che le organizzazioni mafiose rappresentano per quanto riguarda l'infiltrazione negli appalti, il gioco d'azzardo e, soprattutto, il riciclaggio di proventi illeciti.

Ha fatto, tuttavia, eccezione l'incontro con le autorità del Québec le quali, attraverso la costituzione di un'autorità anticorruzione[619], hanno offerto un inequivocabile segnale di concretezza nel tentativo di dotarsi di strumenti efficaci proprio in relazione al lavoro svolto dalla commissione *Charbonneau* istituita dal governo di quella provincia, commissione d'inchiesta non formata da parlamentari, presieduta da un magistrato, ma voluta dalla politica.

La franchezza con cui è stato improntato il dialogo con i colleghi parlamentari canadesi ha consentito alla Commissione di affrontare in modo diretto le questioni aperte. L'auspicio è che nell'intero Canada, e non solo in una delle sue province, si rafforzi una sensibilizzazione della politica che produca effetti nella concretezza delle iniziative sopra illustrate e che sembrano ora procedere con un passo diverso rispetto al passato ma in un percorso ancora lungo da compiere.

In prospettiva, la Commissione nella prossima legislatura non dovrebbe mancare di continuare nel sostegno degli sforzi sinora profusi, atteso che gli omicidi e le tensioni tra i diversi sodalizi e fazioni canadesi, di mafia e di 'ndrangheta, sembrano volgere verso una ulteriore recrudescenza e conflittualità con inevitabili propaggini e ricadute anche nel nostro Paese.

Nel dialogo politico bilaterale andrebbe, poi, curato in particolare il rapporto con i parlamentari canadesi di origine italiana che siedono nel Parlamento federale. La Commissione potrà senz'altro trovare in loro degli interlocutori attenti sulle vicende illecite e criminali che tendono a minare la solida immagine di laboriosità e correttezza che identifica la comunità italo-canadese perfettamente integrata nel locale tessuto sociale e, utilizzando la stessa franchezza adoperata con gli altri parlamentari, esortarli ad un più diretto impegno politico antimafia e a farsi convinti promotori di iniziative legislative di più efficaci strumenti per il contrasto del riciclaggio e dell'infiltrazione criminale nell'economia legale.

2. SPAGNA

La Spagna ha da sempre intersecato le rotte illecite delle mafie italiane nel settore del narcotraffico e non solo. Nel tempo, cosa nostra, la 'ndrangheta, la camorra napoletana e del casertano e persino il gruppo di mafia capitale[620] hanno tessuto una fitta rete di relazioni e di influenze in territorio spagnolo. Il Paese europeo continua, infatti, a rappresentare nel contesto criminale un'area strategica non solo per i traffici internazionali di stupefacenti e per le rotte di importazione, ma anche un luogo dove implementare nuove attività criminali, il reinvestimento di capitali illeciti e la mimetizzazione dei latitanti.

Che la Spagna abbia una effettiva centralità nelle strategie criminali ne è riprova il numero di rogatorie attive, rilevato dalla Direzione nazionale antimafia anche nel suo ultimo rapporto annuale, che è il più elevato rispetto a quelle avanzate alle autorità di qualsiasi altro Paese, attestandosi il dato nel 2016 a 23 provvedimenti, ovvero circa il 14 per cento del totale. In altri termini, una indagine su sette con proiezioni internazionali condotte dalle procure distrettuali (prevalentemente quelle di Reggio Calabria, Roma e Napoli) approda sul tavolo dell'autorità giudiziaria spagnola. Significativo è il dato, in aumento rispetto agli anni precedenti, che riguarda il numero delle rogatorie formulate per le fattispecie associative di tipo mafioso per le quali vi è sempre stata una certa difficoltà da parte delle autorità giudiziarie italiane nell'ottenere collaborazione da quelle

[619] *Commissaire à la lutte contre la corruption, Unité Permanente Anticorruption (UPAC).* hiips://www.upac.gouv.qc.ca/

[620] Proc. Pen. nr. 34002/13 della D.D.A. di Roma, nei confronti di un sodalizio criminale riconducibile ai fratelli Guarnera, operante nella capitale in collaborazione con soggetti albanesi - inseriti nella cosiddetta "batteria di Ponte Milvio" ed in diretto contatto con il boss Massimo Carminati, nonché con il clan Esposito di Napoli-Secondigliano e con esponenti di rilievo delle 'ndrine della Piana di Gioia Tauro - dediti all'introduzione di sostanze stupefacenti dall'Albania e dalla Spagna . Vedi, *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – Relazione Annuale 2016,* pag. 137.

straniere, per la peculiarità della figura criminosa non presente negli ordinamenti stranieri del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p.

La visita di studio in Spagna, effettuata dal 27 al 30 marzo 2017, è stata deliberata dalla Commissione antimafia con lo scopo di approfondire la conoscenza dell'ordinamento giuridico per quanto riguarda la configurazione di reati analoghi a quello di associazione mafiosa, le possibilità di collaborazione con la magistratura e le forze di polizia italiane e l'acquisizione di informazioni più dettagliate sulla consistenza, l'organizzazione e le modalità di azione della mafia italiana in Spagna.

1.Incontri con la magistratura spagnola

La Commissione ha incontrato in primo luogo i rappresentanti della Audiencia Nacional e, in particolare, il presidente José Ramón Navarro Miranda[621] che ne ha illustrato le competenze. L'Audiencia Nacional è un tribunale unico con giurisdizione su tutto il territorio spagnolo che si occupa di reati gravi quali terrorismo e narcotraffico, diritti economici gravi e crimine organizzato, delitti internazionali contro la Corona (e in alcuni casi contro membri del Governo). Si tratta in sostanza dei reati trattati dalle tre procure speciali esistenti in Spagna: procura della Audiencia Nacional, procura antidroga, e procura anticorruzione e criminalità organizzata. L'Audiencia Nacional è stata creata in virtù del *real decreto ley* 1/1977 (BOE del 5 gennaio 1977) ed è regolata nel capitolo II, titolo IV, libro I, articoli 62 e 69 della legge organica del *poder judicial*. Ha competenza in tre giurisdizioni: penale (sei tribunali), contenzioso-amministrativo (dodici tribunali) e sociale (impugnazioni dei contratti collettivi di ambito territoriale superiore a una comunità autonoma).

Nel corso dell'incontro è stato affrontato il tema degli strumenti disponibili nell'ordinamento spagnolo per combattere la criminalità di tipo mafioso. I magistrati spagnoli hanno fatto presente che esiste nel codice penale la tipizzazione del delitto di associazione criminale che può essere una organizzazione (articolo 570-bis) o un gruppo (art. 570-ter) in relazione alla durata e si tratta a loro avviso di disposizioni che possono fornire senz'altro un aiuto nella lotta contro la criminalità mafiosa. Con riguardo ad alcune inchieste riguardanti soggetti italiani, per le quali sono state fornite specifiche notizie, la cooperazione tra i due Paesi ha incontrato talvolta alcune difficoltà anche per la mancanza di chiarezza sulle fattispecie che possono essere giudicate in un Paese diverso da quello di appartenenza. D'altro canto, sono stati messi in luce anche i numerosi casi, quale quello di recente avviato con le forze di polizia di Napoli, in cui è stata avviata una stretta e proficua collaborazione, sottolineandone la grande utilità di tali moduli di cooperazione e auspicando che si possa pervenire per i delitti più recenti ad uno scambio di informazioni contestuale. Per quanto riguarda la problematica della confisca, i magistrati dell'Audiencia Nacional hanno precisato che a livello internazionale la Convenzione delle Nazioni unite sulla criminalità organizzata transnazionale (cosiddetta Convenzione di Palermo 2000), con i relativi protocolli attuativi, fornisce strumenti utili per la lotta alla tratta di esseri umani, il traffico di armi e il riciclaggio di denaro e, in particolare, al momento consente l'esecuzione di provvedimenti di confisca nel loro territorio in presenza di una condanna penale. Ha auspicato, tuttavia, che anche l'Unione europea si doti di uno strumento analogo applicabile in modo armonizzato in tutti gli Stati membri. La Spagna, peraltro, è tra i Paesi che, alla data della visita di studio, ha già provveduto a recepire la nuova direttiva europea che reca misure di armonizzazione sui provvedimenti di confisca (direttiva 2014/42/UE), mentre è in via di recepimento quella in materia di prevenzione del riciclaggio (direttiva 2015/849/UE).

E' poi possibile, sulla base di un processo autonomo, procedere al sequestro di beni su base indiziaria sul presupposto di un arricchimento di cui l'interessato non sia in grado di giustificare la provenienza, con la possibilità di eseguire sia la cosiddetta incautazione allargata, estesa cioè a beni

[621] Accompagnato dai magistrati Angéles Barrèiro, Fernando Grande-Marlaska, Carmen Lamela Diaz ed Eloy Velasco (giudice istruttore).

acquisiti in passato di cui non sia nota la provenienza, sia il sequestro per equivalenza relativamente a beni in possesso di terzi.

Dall'incontro è emerso che i gruppi criminali operanti in Spagna non sono solo spagnoli o italiani, ma anche marocchini e non mancano le consorterie con una connotazione etnica mista. Le attività dei gruppi sono perseguite essenzialmente su iniziativa delle forze di polizia e solo se il caso è introdotto in giudizio vi è l'intervento della magistratura. In Spagna è poi segnalato come fenomeno diffuso la perpetrazione di frodi fiscali in campo IVA da parte di operatori criminali riconducibili ad esponenti italiani, per cui l'imposta viene riscossa ma non viene versata in nessuno dei due Paesi.

Per quanto riguarda il problema della corruzione, il presidente dell'Audiencia Nacional Miranda lo ha correlato essenzialmente alla normativa sul finanziamento dei partiti e ha precisato che esistono molti centri di corruzione non riconducibili a un'unica organizzazione, come potrebbe essere nel caso di un sistema di corruzione generato da un'associazione mafiosa.

Ad avviso dei magistrati dell'Audiencia Nacional in Spagna può dirsi maturata una sensibilità verso il fenomeno mafioso sul piano giuridico, mentre vi è un ritardo nel riconoscimento del fenomeno sul piano sociale.

Nel corso dell'incontro con la procura antidroga il procuratore capo José Ramón Noreña Salto ha fatto presente in primo luogo che la loro politica con gli altri Paesi si fonda essenzialmente sull'avvio di rapporti diretti con interlocutori aventi analoghe competenze specialistiche.

Rispondendo ad alcuni quesiti posti dai commissari, ha affermato che non è possibile avere un registro completo dei traffici di droga atteso che questi, sulla base della loro esperienza, sarebbero gestiti da una moltitudine di operatori di diverse nazionalità mentre i vertici delle varie organizzazioni criminali preferiscono piuttosto occuparsi dell'investimento dei relativi proventi.

In merito all'ipotesi di legalizzare il consumo di una o più tipologie di stupefacenti quale strumento per sottrarre ricchezze alle organizzazioni criminali, il procuratore antidroga ha espresso l'avviso che una tale misura dovrebbe innanzitutto, nel caso, essere adottata contemporaneamente da tutti i Paesi, ferme restando le perplessità in ordine al fatto che una misura di tal genere possa condurre ad un abbattimento dei costi dello stupefacente.

Quanto alle criticità, il procuratore antidroga ha ammesso che subito dopo il 2010, anno in cui la procura anticorruzione ha visto estendere le proprie competenze in materia di criminalità organizzata, vi è stato un periodo di confusione in ordine al nuovo riparto delle competenze tra le due procure specializzate. Oggi, così ha riferito, è consolidato il fatto che la procura anticorruzione è competente per i soli reati istruiti da un pubblico ministero mentre la procura antidroga si occupa di tutto ciò che riguarda il narcotraffico e il riciclaggio dei proventi che derivano da tale reato. Quale conseguenza, ha segnalato alcuni problemi nei rapporti di detta procura con l'Italia atteso che talune autorità giudiziarie del nostro Paese tendono piuttosto a rapportarsi con la procura contro la corruzione e la criminalità organizzata.

Durante l'incontro con la procura dell'Audiencia National il procuratore capo Jesus Alonso, nell'illustrare le competenze dell'organismo giudiziario, ha sottolineato l'importanza della centralizzazione in seno ad esso di tutte le competenze in materia di collaborazione internazionale, il monitoraggio dei crimini a livello internazionale, nonché della possibilità di ricorrere a tale ufficio in caso sia necessario procedere all'estero di criminali stranieri. Ha ricordato, altresì, le innovazioni introdotte dal legislatore spagnolo nel 2010 e, in particolare, della possibilità, prima preclusa, di procedere all'arresto di un soggetto per la sola appartenenza ad una organizzazione criminale e, quindi, anche a prescindere dalla commissione di un reato fine.

In risposta a un quesito della presidente Bindi, il procuratore capo Alonso ha confermato l'impegno del suo ufficio per quel che riguarda il fenomeno mafioso, anche se le indagini devono sempre muovere da eventi delittuosi concreti e precisando che il riciclaggio non viene perseguito come reato autonomo. In risposta, infine, ad un quesito della deputata Garavini, che sollecitava un impulso da parte spagnola affinché le competenze della Procura europea (EPPO) fossero estese

oltre i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione[622], il procuratore Alonso si è detto d'accordo su tale punto, pur lamentando l'esistenza in Spagna di un sistema giudiziario ancora basato sul giudice istruttore e, più in generale, criticando la mancanza a livello europeo di decisioni quadro e di un sistema chiaro di competenze.

Nell'incontro con la procura contro la corruzione e la criminalità organizzata, il procuratore capo Manuel Moix, accompagnato dai procuratori José Grinda Gonzáles e Juan José Rosa Álvarez, ha illustrato le competenze della procura, i rapporti con la Direzione Nazionale Antimafia italiana ed ha esposto le linee guida volte essenzialmente a evitare l'insediamento stabile della criminalità in territorio spagnolo. La procura ha un capo, due vice capi, 25 procuratori e delegati speciali o territoriali, con competenza in materia di indagini preliminari e un utilizzo molto intenso delle forze di polizia. Il Procuratore Moix ha fornito quindi informazioni in merito alla collaborazione con la procura distrettuale antimafia di Napoli riguardo all'individuazione dei clan presenti in Spagna. Nell'esprimere preoccupazione per la presenza molto forte della mafia italiana sul territorio spagnolo, ha affermato che recentemente la normativa nazionale è stata implementata anche al fine di facilitare le indagini sui casi in cui l'attività mafiosa sia il presupposto di una successiva attività di riciclaggio, fornendo al riguardo informazioni su alcune indagini specifiche relative a esponenti mafiosi italiani. Non risultano organizzazioni stabili costituite da criminali italiani e spagnoli insieme; al contrario, i latitanti italiani continuano a fare riferimento all'organizzazione di riferimento che ha sede in Italia, pur ovviamente giovandosi in territorio spagnolo da molteplici collaborazioni anche da parte dei locali. In risposta a quesiti della presidente Bindi e dei parlamentari Garavini e Buemi, il procuratore anticorruzione ha affermato che sono operanti diverse squadre investigative comuni costituite d'intesa con le autorità italiane e che il loro lavoro è proficuo, anche grazie allo sviluppo di autonome indagini da ambo le parti. Ha segnalato tuttavia che sarebbe necessaria anche la collaborazione delle autorità di altri Stati membri dell'Unione come, ad esempio, di quelle tedesche con le quali sussistono talune problematicità. Ha ricordato che il giudice istruttore ha competenza locale, anche se esiste per alcuni reati un giudice istruttore nazionale e che la droga è comunque esclusa dalla loro competenza anche se fonte di riciclaggio.

Con riguardo al fenomeno del riciclaggio, ha ricordato che esso in Spagna riguarda principalmente i proventi della corruzione nel settore degli appalti e i proventi del gioco d'azzardo, precisando il raggio di azione cui può estendersi l'attività dall'autorità giudiziaria, che può giungere sino al sequestro di tutti i flussi di denaro individuati, anche a prescindere dalla esatta determinazione del reato presupposto, qualora però sia accertato che si tratti di una organizzazione criminale.

2. Incontri con le commissioni affari interni e giustizia della Camera dei deputati spagnola

L'incontro con la commissione affari interni è avvenuto alla presenza del presidente Rafael Merino López del gruppo popolare e di alcuni rappresentanti dei gruppi popolare, socialista, *Podemos* e *Ciudadamos*. Nell'incontro è stata sottolineata dal deputato Isturiz, del Gruppo popolare, ma anche da altri, la volontà di collaborare sia con le istituzioni europee che con singoli Paesi, la necessità di un maggiore coordinamento, la rilevanza della diffusione di buone prassi e, soprattutto, la necessità che siano emanate norme comuni a livello di Unione europea per la lotta contro la mafia. L'onorevole Cantera de Castro, del gruppo socialista, ha ricordato l'esperienza spagnola nella lotta contro il terrorismo, fenomeno collegato con il crimine organizzato, e quindi l'esistenza di buone prassi in Spagna in materia di terrorismo e narcotraffico. Il deputato Ibanez del Gruppo Podemos ha espresso preoccupazione per la mancanza di riforme dell'ordinamento giudiziario spagnolo che ostacola la conclusione delle indagini. Il deputato Gutierrez Vivas ha affermato che non può parlarsi di un insediamento stabile in Spagna della mafia italiana, sebbene il

[622] Alla data della visita di studio in Spagna erano ancora in corso i negoziati per l'adozione di uno strumento dell'Unione per l'istituzione della procura Europea, provvedimento poi adottato con Regolamento UE 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017.

territorio iberico sia senz'altro un'area dove convergono ed operano gruppi mafiosi di diverse nazionalità.

La presidente Bindi e l'onorevole Fava, rispondendo a un quesito del presidente López, hanno esposto le ragioni per le quali la Commissione antimafia si sta occupando anche dell'attività internazionale della mafia italiana, sottolineando la pericolosità della trasformazione che ha interessato la mafia italiana, non più necessariamente violenta, ma capace di una diffusa e penetrante infiltrazione attraverso la corruzione.

Nel corso dell'incontro con la commissione giustizia della Camera dei deputati spagnola la presidente Margarita Robles Fernández, del gruppo socialista, ha manifestato l'interesse della propria Commissione per l'argomento oggetto della missione italiana che è motivo di preoccupazione della Spagna, tanto che è stata avviata da alcuni anni una intensa collaborazione tra i due Paesi soprattutto a livello di forze di polizia.

La portavoce del gruppo popolare ha manifestato l'interesse a conoscere più approfonditamente l'esperienza italiana in tema di antimafia e il portavoce del gruppo socialista ha chiesto informazioni sulla normativa riguardante i collaboratori di giustizia e le valutazioni della Commissione antimafia riguardo alla normativa e alle procedure europee in materia di contrasto ai fenomeni criminali.

La presidente Bindi ha fornito informazioni per quel che riguarda il processo che ha portato alla definizione del reato di associazione mafiosa, alla normativa che rende possibile il sequestro e la confisca dei beni sottratti alla criminalità mafiosa anche prima di una sentenza di condanna, la normativa su collaboratori e testimoni di giustizia e sul cosiddetto carcere duro per i mafiosi. Ha ricordato inoltre come il lavoro della Commissione antimafia abbia fornito un prezioso contributo per tali risultati normativi, così come per la specializzazione delle procure e delle forze di polizia nell'attività antimafia.

Il senatore Giarrusso ha ricordato l'omicidio del generale dalla Chiesa e quelli che sono seguiti in quanto hanno rappresentato in qualche modo il presupposto per il raggiungimento di importanti risultati normativi e organizzativi, nonché per una graduale strutturazione dell'attività antimafia anche a livello parlamentare attraverso le Commissioni parlamentari antimafia che si sono succedute nel corso di diverse legislature nell'arco di oltre cinquant'anni. Nel ricordare come si sia reso necessario mettere a punto anche una normativa per la prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nelle amministrazioni comunali, attraverso l'istituto dello scioglimento, ha sottolineato la pericolosità del fenomeno mafioso che non va mai sottovalutato, anche per il fatto che la sua capacità di infiltrare le istituzioni si è fortemente potenziata attraverso lo strumento della corruzione. Quanto avvenuto in Italia riguardo alla diffusione della mafia su tutto il territorio nazionale può dunque facilmente replicarsi in qualunque Paese straniero.

Il senatore Buemi ha illustrato la normativa sull'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, ricordando l'azione dei magistrati Falcone e Borsellino, l'importanza della riforma che ha superato la figura del giudice istruttore, l'efficacia delle procure antimafia e sottolineando in definitiva l'importanza nella diffusione della mafia di un certo consenso politico-sociale che va dunque decisamente combattuto.

La deputata Garavini ha sottolineato a sua volta l'importanza di riconoscere in primo luogo la mafia affinché possa formarsi una reale volontà politica di combatterla e, rilevando le forti analogie tra mafia e terrorismo, essenzialmente per la finalità eversiva che li accomuna, ha auspicato la collaborazione spagnola a livello dell'Unione europea, a partire dall'impegno per l'istituzione di una Procura europea, in quanto oggi molto più che in passato il contrasto alla mafia deve avvenire sul piano internazionale.

In risposta a un questo dell'onorevole Sarti sulla possibilità di una riforma organica dell'ordinamento spagnolo che superi l'attuale dicotomia tra procura e giudice istruttore, la presidente della commissione giustizia ha ricordato che in Spagna esiste una grande sensibilità sul fenomeno mafioso ma è necessario che maturi sotto molteplici profili, principalmente dal punto di vista del garantismo, una modifica così importante dell'ordinamento processuale penale.

La portavoce del gruppo popolare ha fatto presente che stanno valutando una modifica del codice di procedura penale volta a rendere più agili le indagini senza pregiudizio del sistema delle garanzie e ha riconosciuto l'utilità di nuovi strumenti normativi, di giudici specializzati e di una intensa collaborazione internazionale. Il portavoce del gruppo socialista ha ricordato che la Spagna per la lotta al terrorismo si è già ispirata alle buone prassi italiane e ha riconosciuto la necessità sia di avvicinare le legislazioni che di istituire il Registro penale europeo e la procura europea.

La presidente Bindi ha concluso ricordando che la mafia non è un fenomeno criminale che possa essere combattuto con strumenti ordinari. L'esperienza italiana dimostra come l'individuazione di strumenti efficaci nella prevenzione e nel contrasto dei poteri mafiosi non richiede necessariamente l'adozione di legislazioni speciali, né il sacrificio in alcun modo del sistema di garanzie che anzi l'ordinamento italiano ha sempre garantito, sia durante le indagini quanto nel corso dei processi e anche durante la carcerazione, e sempre in conformità con i canoni giuridici europei ed internazionali cui l'ordinamento italiano certamente non si sottrae.

3. Incontri con le forze di polizia spagnole

La Guardia Civil ha fornito alla Commissione una vasta panoramica delle attività svolte nel contrasto ai sodalizi criminali e ai narcotrafficanti di origine italiana che denota, a livello di polizia, una conoscenza quanto mai approfondita ed aggiornata del fenomeno mafioso, del suo agire criminale e delle metodiche di infiltrazione nel tessuto economico-finanziario spagnolo. E' stato ricordato che la popolazione italiana è la quinta per numero di abitanti presenti in Spagna e che, tra il 2010 e il 2015, sono stati 4500 gli italiani autori di delitti. Sono state censite 227 organizzazioni criminali con la presenza di almeno un cittadino italiano ed altre 52 organizzazioni meno articolate.

L'Italia rappresenta il settimo Paese per investimenti immobiliari, gestisce il 45% delle compravendite di immobili, il 61% delle compravendite di valori e il 67% della movimentazione dei *container*.

Già dagli anni '80 le organizzazioni criminali italiane avevano collocato in Spagna propri avamposti e, in particolare, la 'ndrangheta al fine di allacciare e mantenere rapporti diretti con la criminalità colombiana o marocchina per la gestione dei flussi del narcotraffico. Attualmente la presenza di tali strutture trova ragion d'essere nella partecipazione ad attività criminali finalizzate essenzialmente a una successiva attività di riciclaggio, che viene effettivamente realizzata in Spagna soprattutto nei settori del turismo ed in altre attività economiche. La Spagna è anche luogo di rifugio dei latitanti, anche di elevato spessore criminale. Non di rado è stato osservato che la generazione successiva dei soggetti a lungo latitanti in territorio spagnolo tendano a perpetrare estorsioni e richieste di "pizzo" agli esercenti di attività commerciali. Il fenomeno dell'infiltrazione nelle istituzioni non desta ancora particolare preoccupazione sebbene non manchino i segnali di alcuni tentativi di condizionamento.

Nel passato la collaborazione con la polizia italiana ha incontrato non poche difficoltà in quanto, secondo l'esperienza della Guardia Civil, gli investigatori italiani erano piuttosto riluttanti a condividere informazioni particolarmente sensibili e riservate, come quelle riguardanti esponenti di mafia, temendo non senza motivo fughe di notizie ad opera di infiltrati nelle istituzioni. Dal 2008, grazie ad un primo scambio di delicate informazioni sul clan Nino, si è instaurato un crescente clima di fiducia nei confronti della Guardia Civil, presupposto indispensabile per l'avvio di più approfondite operazioni, così com'è accaduto con successo per diverse attività congiunte come, ad esempio, nei confronti dei clan Tulipano, Isola-Pozzano, Nuvoletta, Orlando e Polverino.

Nonostante l'elevato livello di consapevolezza delle forze di polizia sul rischio posto dalla mafie, la Guardia Civil segnala come perduri in Spagna al di fuori dei circuiti investigativi una certa difficoltà a comprendere il concetto di criminalità organizzata, sebbene la Spagna inizi ad essere presa a modello di riferimento da alcune forze di polizia di altri Paesi europei che intendono apportare alcune novità nelle proprie prassi investigative. In Spagna, infatti, vi sono alcuni segnali di cambiamento: cominciano ad essere effettuare sequestri dei beni derivanti da attività criminali; si

auspica una maggiore collaborazione internazionale a tutti i livelli; matura la consapevolezza della necessità che siano introdotte novità legislative con riguardo al sistema sanzionatorio (con l'adozione di misure analoghe all'articolo 41-bis dell'ordinamento italiano), alla protezione dei testimoni, alla creazione di unità specializzate nell'abito delle forze di polizia, alla diffusione di informazioni a livello universitario e attraverso gli organi di stampa.

In risposta a un quesito della presidente Bindi, i funzionari della Guardia Civil hanno ricordato che in Spagna al momento è stata emessa una sola sentenza contro la mafia, nonostante il fatto che gli organi investigativi abbiano portato a conclusione un numero ben superiore di indagini antimafia. L'operato della magistratura giudicante risente molto probabilmente, a loro avviso, di una visione, comune anche a livello politico e normativo, che esclude a priori la circostanza che uno o più fatti illeciti possano far parte di un più vasto sistema criminale.

Presso la Policia Judicial, la Commissione ha incontrato il direttore generale, Germán López Iglesias, accompagnato dal direttore operativo e da funzionari di polizia giudiziaria e con competenza anche internazionale. Nel confermare la disponibilità alla collaborazione internazionale e in particolare con l'Italia, gli inquirenti spagnoli hanno illustrato le principali attività svolte sulle proiezioni in territorio iberico delle organizzazioni mafiose italiane, nonché sui collegamenti esistenti tra gruppi criminali di etnie diverse. Il buon esito della cooperazione con le forze di polizia italiane e la consapevolezza della possibilità di aprire nuove inchieste sul fronte antimafia, sono stati fattori che hanno fatto maturare la decisione di creare in seno alla Policia Judicial un'apposita articolazione specializzata nella lotta alla mafia, che riceve formazione dalla DIA. Il direttore dell'Unità centrale per la lotta al narcotraffico e alla criminalità organizzata, dottor Pereiro, ha riferito in merito al recente arresto di un membro del clan camorristico Iavarone, ad un'operazione congiunta Napoli-Malaga e alle diverse indagini in corso su traffico di droga, riciclaggio e infiltrazioni in alcuni enti spagnoli, condotte sia autonomamente, sia con la polizia italiana.

In esito a quesiti posti dalla presidente Bindi e dagli onorevoli Fava e Garavini, è emerso che non sempre c'è un'intermediazione spagnola nelle attività criminali effettuate in Spagna in quanto i gruppi criminali sono spesso misti; esistono comunque anche organizzazioni criminali spagnole, anche se non equivalenti a quelle mafiose italiane.

L'impegno della polizia spagnola si è indirizzato anche alla collaborazione per la cattura dei latitanti. È stata giudicata soddisfacente la collaborazione a livello di Europol e Eurojust, ma sono stati auspicati miglioramenti normativi per la lotta contro le infiltrazioni che stanno destando molta preoccupazione, correzioni di recenti modifiche del codice di procedura penale che hanno comportato problemi al loro lavoro e l'adozione di pene più severe.

4. Incontri con i Ministri della giustizia e dell'interno spagnoli

Presso il ministero della giustizia, dove era programmato anche un incontro con il ministro Rafael Catalá Polo tuttavia assente per sopravvenuti impegni, la Commissione ha interloquito con un rappresentante della direzione per i rapporti internazionali, un consulente esperto di diritto penale e il capo di gabinetto del Ministro, delegati dal Ministro stesso.

I temi affrontati nel corso dell'incontro hanno riguardato la normativa in materia di sequestro e confisca. L'ordinamento spagnolo, attraverso recenti modifiche al codice di procedura penale, consente ora di procedere al sequestro dei beni frutto dell'attività criminale, dei quali si cerca in primo luogo di preservare il valore e poi provvedere alla loro assegnazione, solitamente ad amministrazioni pubbliche, fermo restando che se ci sono vittime è pregiudiziale il risarcimento ai loro familiari. L'amministrazione dei beni è curata da soggetti nominati dai giudici, sebbene sia in corso una riflessione da parte del governo spagnolo sull'opportunità di costituire un corpo specializzato incaricato di tale specifica funzione.

Il confronto si è poi incentrato sulla questione delle rogatorie internazionali e, più in generale, sulla reale possibilità di collaborazione a livello europeo per giungere a poter confiscare i beni della

mafia in altri Paesi.

Posto che il Ministro della giustizia avrebbe intenzione, come è stato rappresentato, di adeguare il sistema spagnolo a quello degli altri Paesi europei anche per quel che riguarda le funzioni dei magistrati, al momento l'ordinamento spagnolo consente, oltre alla collaborazione a seguito di richiesta di rogatoria, la possibilità di effettuare sequestri se si dimostra che l'origine del denaro investito è illecita, così come è possibile collaborare per il controllo delle imprese grazie a un notevole sforzo effettuato in Spagna per migliorare il monitoraggio delle singole ditte. È in via di recepimento la IV direttiva sul riciclaggio e si sta seguendo con molto interesse la discussione nell'ambito del Consiglio dei ministri europeo della proposta di regolamento sul riconoscimento reciproco di confische e sequestri.

Nel corso dell'incontro con il ministro dell'interno Juan Ignacio Zoido Álvarez, il ministro ha sottolineato l'efficacia della collaborazione con l'Italia, rilevando la necessità di adeguamenti dell'ordinamento spagnolo. Ritenendo difficile nell'attuale situazione politica spagnola una riforma significativa dell'ordinamento giudiziario, ha espresso il convincimento di un deciso impegno da parte spagnola nell'ambito dell'Unione europea.

Infine, durante la permanenza a Madrid la delegazione della Commissione ha incontrato, presso la residenza dell'ambasciatore italiano, giornalisti ed esponenti del mondo accademico e della cultura al fine di uno scambio di opinioni ed, in particolare, sull'attenzione che i media locali dedicato all'infiltrazione e alle dinamiche mafiose in Spagna nonché sulle attività di ricerca accademica in materia di criminalità organizzata transazionale.[623]

Conclusioni.

Durante la missione si è potuta constatare l'intensa collaborazione operativa fra gli inquirenti dei due Paesi, nonostante in Spagna manchino ancora strumenti legislativi specifici adottati in Italia, come il riconoscimento del reato di appartenenza a organizzazione mafiosa o il sequestro dei beni dei criminali e la lotta contro la mafia non sembri ancora una priorità assoluta. Non di meno, le autorità spagnole, quando attivate da quelle italiane, sono in grado di assicurare un intervento di contrasto alle varie forme di criminalità e al narcotraffico tendenzialmente soddisfacente. Il limitatissimo numero di condanna irrogate in Spagna per mafia, sconta, da un lato, il fatto che la normativa che consente di applicare il reato associativo anche a prescindere dalla commissione di un reato fine è piuttosto recente, mentre dall'altro sembra risentire di un certo ritardo culturale della locale magistratura giudicante nella corretta lettura dei fenomeni criminali di carattere associativo. Tuttavia, il crescente livello di conoscenza del fenomeno mafioso da parte delle forze di polizia spagnole dove vi sono articolazioni specializzate di vera eccellenza, la loro determinazione nella collaborazione con gli omologhi italiani sempre più improntata ad un rapporto di piena fiducia, nonché l'elevato profilo dei magistrati appartenenti alla procura contro la corruzione e la criminalità organizzata, lasciano ben sperare nella possibilità che nel prossimo futuro gli inquirenti spagnoli siano in grado di condurre in porto un numero sempre crescente di iniziative investigative autonome, auspicabilmente nel contrasto al riciclaggio di capitali di origine mafiosa, nel sequestro e nella confisca di beni e nell'identificazione dei soggetti, anche locali, che danno supporto e assistenza ai latitanti italiani.

Le Commissione antimafia e le autorità italiane ad ogni livello dovranno continuare a sostenere gli sforzi di un Paese, come la Spagna, la cui collaborazione è indispensabile nelle strategie di lotta alle proiezioni internazionale dei poteri mafiosi, anche al fine di far acquisire alla società e all'opinione pubblica spagnola quella piena consapevolezza sui rischi di una economia inquinata dal capitale mafioso che ad oggi sembra purtroppo mancare. Forse non a caso in quel Paese, per una errata percezione del fenomeno mafioso, è emersa la questione del marchio europeo della catena di ristoranti spagnola *"La mafia se sienta a la mesa"* (la mafia si siede a tavola) a

[623] Il giornalista di *El Pais* Iñigo Domínguez, autore di *"Cronicas de la Mafia"*; la giornalista Paola De Vecchio, corrispondente de *Il Mattino* e *Il Messaggero*; lo scrittore *Joan Queralt*, autore di *"La Gomorra di Barcellona"*; la professoressa *Andera Giménez Salinas*, dell'Istituto di scienze forensi della sicurezza, università autonoma di Madrid.

proposito del quale, come più ampiamente illustrato in altra parte della presente relazione, questa Commissione ha ritenuto di assumere una specifica iniziativa segnalando, nel febbraio 2014, al Ministro degli affari esteri il fenomeno della catena di ristoranti suddetta. Di conseguenza il Governo italiano si è impegnato ai fini della cancellazione. L'ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) ha riconosciuto in primo e secondo grado che "l'uso del termine mafia manipola l'immagine estremamente positiva della cucina italiana", revocandone la registrazione.

3. SAN MARINO

Le autorità di San Marino hanno invitato la Commissione parlamentare antimafia ad effettuare il 6 giugno 2017 una visita nella Repubblica del Titano al fine di uno scambio di vedute con le locali autorità politiche e di governo sui fenomeni criminali che interessano i due Paesi, approfondire i temi della cooperazione bilaterale nello specifico settore, e per stabilire un'occasione di confronto con una commissione di natura parlamentare, recentemente istituita nella Repubblica, che, pur senza avere poteri di inchiesta analoghi a quelli previsti dalla legge istitutiva della Commissione, è stata investita di un ambito di osservazione, quello della criminalità organizzata, analogo a quello della Commissione.

La "commissione consiliare sanmarinese per il fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata", istituita con legge nel luglio 2011, è un organo di diretta promanazione del Consiglio Grande e Generale cui competono attività di valutazione riguardo al fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel territorio della Repubblica del Titano, il monitoraggio delle attività economico-finanziarie e dei fenomeni sociali potenzialmente esposti al rischio di infiltrazione, nonché l'attività di sensibilizzazione su tali tematiche nei confronti delle istituzioni e degli organi dello Stato e dell'opinione pubblica. La legge istitutiva conferisce altresì il potere alla Commissione di sviluppare rapporti con istituzioni estere ai fini di scambio di informazioni ed esperienze ed instaurare rapporti di collaborazione nel campo della lotta alla criminalità organizzata.

L'incontro con tale organismo, peraltro, ha offerto l'occasione per dare una prima concreta attuazione ai contenuti della risoluzione sulla relazione della Commissione sul "semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea", approvata dalla Camera dei deputati l'11 dicembre 2014, che auspica, quale strumento di dialogo interparlamentare sulla lotta alle mafie transnazionali, la messa in rete delle commissioni parlamentari eventualmente costituite in altri Paesi aventi funzioni analoghe a quelle della Commissione.[624]

Nel corso della visita di studio la delegazione della Commissione ha incontrato le autorità di governo della Repubblica - il segretario di Stato per gli affari esteri e giustizia, Nicola Renzi, e il segretario di Stato per gli affari interni, Guerrino Zanotti – ed è stata ricevuta in udienza dai capitani reggenti, Mimma Zavoli e Vanessa D'Ambrosio. Ulteriori incontri hanno avuto luogo con il magistrato dirigente del tribunale, Valeria Pierfelici accompagnata da una delegazione di magistrati e i comandanti dei corpi di polizia, Maurizio Faraone, comandante del corpo della gendarmeria, Albina Vicini, comandante del corpo della polizia civile e Massimo Ceccoli, comandante della Guardia di Rocca. Una sessione specifica, infine, è stata riservata ad una riunione congiunta, cui hanno partecipato i parlamentari italiani e i membri della commissione consiliare di San Marino per il fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata, in cui sono stati discussi temi di comune interesse.

Nel corso degli incontri con le autorità politiche e di governo sanmarinesi, la Presidente Bindi ha sottolineato l'impegno della Commissione, in ossequio a quanto indicato nella legge istitutiva, di approfondire l'evoluzione in atto delle mafie e i loro processi di internazionalizzazione, in modo da affinare gli strumenti necessari per prevenire e combattere questo fenomeno. E' una

[624] XVII Legislatura. Allegato A ai resoconti. Seduta dell'11 dicembre 2014, n. 348. Doc. XXIII, n. 2 – Risoluzione.

strada questa che non è possibile percorrere da soli, ma è necessario farlo insieme, a livello di Unione europea e a livello internazionale, esortando tutti i Paesi ad essere consapevoli dei rischi connessi ad una convivenza con le mafie, che, soprattutto quando operano lontano dalle aree di origine, si presentano sempre più silenti, sempre più sotto forma di impresa e sempre più pronte a stringere intese scellerate - fondate sulla corruzione o sulla forza del vincolo associativo - con il mondo della politica, dell'imprenditoria e della finanza, che pregiudicano le fondamenta delle istituzioni democratiche e mettono a repentaglio la prosperità delle nostre economie. Ha, inoltre, ricordato che per avere ragione delle mafie e del terrorismo, sono necessarie istituzioni solide, legislazioni adeguate, magistrati e forze dell'ordine preparate e dotate dei mezzi necessari, trasparenza nelle operazioni finanziarie, ma anche di un contesto di cooperazione internazionale che non vanifichi gli sforzi profusi dai singoli Paesi.

Per queste ragioni la Commissione parlamentare antimafia ha inteso giocare la propria parte anche in ambito internazionale, incontrando più volte il Parlamento europeo, sollecitandolo all'adozione di un concreto piano di azione di lotta alla criminalità organizzata, alla corruzione e al riciclaggio che ha visto la luce proprio di recente e che fa seguito alle proposte della Commissione CRIM del 2013.

Le autorità sanmarinesi incontrare hanno ringraziato la Commissione per aver accolto l'invito. Per la Repubblica del Titano si tratta di un evento di straordinaria importanza perché testimonia i grandi progressi raggiunti sul percorso della trasparenza e della lotta al crimine organizzato.

In tal senso, è stata ricordata l'introduzione del reato di associazione a delinquere di stampo malavitoso (Legge n. 99 del 7 giugno 2010), la riforma del sistema di confisca e di sequestro preventivo e probatorio (Decreto Legge n. 134/2010) e l'introduzione di requisiti di onorabilità di soci e amministratori (Decreti Legge nn. 150, 162 e 179 del 2010). Così pure la Repubblica di San Marino è stata in grado di allinearsi ai più recenti standard internazionali antiriciclaggio, sia attraverso l'introduzione delle necessarie norme penali che puniscono le relative fattispecie, sia attraverso il rafforzamento dei presìdi per prevenire che il sistema bancario e finanziario, sia utilizzato per il lavaggio dei proventi illeciti o per il finanziamento di attività terroristiche. Così pure sono stati fatti passi importanti sulla trasparenza anche fiscale delle operazioni societarie, bancarie e finanziarie che ha riscosso il vivo interesse della comunità internazionale.

In conclusione, la Commissione ritiene che anche nella prossima legislatura dovrà offrire il proprio sostegno alle Autorità politiche e di governo di San Marino nel proseguire il percorso di legalità e trasparenza ormai da tempo avviato, nonché instaurare un rapporto di collaborazione che si auspica durevole e fattivo con la Commissione consiliare per il fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata".

4. PAESI BASSI, EUROJUST ED EUROPOL

Il 26 e il 27 settembre 2017 una delegazione della Commissione ha svolto una visita di studio nei Paesi Bassi finalizzata ad approfondire la presenza delle associazioni mafiose di origine italiana e non, nonché le strategie di contrasto del narcotraffico e del riciclaggio di capitali illeciti. Particolare attenzione è stata posta alla cooperazione in ambito giudiziario e al rafforzamento di un approccio comune alle politiche europee di lotta alla criminalità organizzata. Nel corso dell'incontro i parlamentari italiani hanno il Ministro di Sicurezza e Giustizia, Stef Blok, nonché i parlamentari delle Commissioni Sicurezza e Giustizia della Prima e Seconda Camera degli Stati Generali. La missione ha previsto, altresì, una visita alle sedi di Europol ed Eurojust, con incontri con i relativi vertici, e un sopralluogo al porto di Rotterdam dove è avvenuto un incontro con le autorità portuali.

I Paesi Bassi sono una nazione caratterizzata da un'economia solida e particolarmente votata al commercio internazionale, con strutture logistiche all'avanguardia, scali marittimi e aeroportuali

tra i più grandi d'Europa[625] e una fitta rete di autostrade e canali sulle quali si trasportano considerevoli volumi di merci verso i confinanti Belgio e Germania. Questi fattori, uniti alla mancanza di una specifica legislazione antimafia, a un regime fiscale molto favorevole e alla possibilità di muovere agevolmente flussi di denaro verso alcuni paradisi fiscali collegati dalla loro storia coloniale, rendono i Paesi Bassi una delle Nazioni europee che maggiormente attrae le cosche italiane.

L'esperienza operativa ha dimostrato che, per le mafie italiane, i Paesi Bassi sono diventati un fondamentale scalo per i traffici di stupefacenti. Inoltre, è ormai acclarata la presenza di esponenti delle cosche ionico-reggine in settori economici e imprenditoriali in alcune aree territoriali dell'Olanda, caratterizzate dalla presenza stabile di locali della 'ndrangheta, dirette propaggini delle strutture originarie, operative in Calabria. In tale contesto l'infiltrazione nella rete logistica dei trasporti e nel commercio di merci, fornisce un valido supporto per la conduzione dei traffici internazionali di stupefacenti, destinati ai più importanti scali portuali del continente europeo (Rotterdam, Anversa, Amburgo). Significative sono state, a tal riguardo, gli esiti dell'indagine denominata "Acero-Crupi" condotta dalle direzioni antimafia di Reggio Calabria e di Roma, che ha condotto nel settembre 2015 all'arresto di elementi di spicco delle cosche "Coluccio-Aquino" e "Commisso-Figliomeni" di Siderno. Personaggi chiave dell'attività criminale sono stati i fratelli Crupi, considerati affiliati alla cosca Commisso di Siderno, i quali avvalendosi della copertura di un'attività economica svolta in Olanda, nel mercato dei fiori, che attraverso una serie di società a loro riconducibili era quasi interamente sotto il loro controllo, gestivano un imponente traffico di cocaina, diretta in Italia, occultata all'interno dei camion adibiti al trasporto dei fiori.

I Paesi Bassi sono anche luogo di rifugio per latitanti calabresi, come riprovato dalla cattura di un esponente di spicco della famiglia Belfiore di Gioiosa Jonica (RC), condannato per traffico internazionale di stupefacenti tra Italia, Olanda e Spagna, avvenuta a Scheveningen, il 12 maggio 2016, nonché di un elemento apicale della cosca Mammoliti di San Luca (RC), raggiunto, ad Amsterdam il 6 giugno 2016, da un provvedimento restrittivo emesso dalla corte d'appello di Bologna per traffico di stupefacenti.

Anche per la camorra i Paesi Bassi rappresentano uno snodo strategico per traffici internazionali di stupefacenti oltre che un territorio in cui la presenza di numerosi emigrati campani potrebbe aver favorito la latitanza di taluni soggetti criminali. Si ricorda inoltre che, nei Paesi Bassi, il boss Augusto La Torre, capo dell'omonimo clan di Mondragone (CE), ha trascorso parte della sua latitanza, mentre, nel mese di dicembre 2016, è stato catturato a Utrecht un latitante, affiliato al clan Mazzarella. È stata inoltre registrata la presenza di soggetti legati ai clan Licciardi, Sarno, Di Lauro di Napoli.

Infine, va segnalato che anche l'interesse di cosa nostra sembra ormai decisamente convergere sul territorio olandese con lo scopo di coltivare traffici di sostanze stupefacenti, sovente in piena cooperazione con la 'ndrangheta dalla quale si approvvigiona.

Fattori quali, la convergenza di numerosi traffici delle associazioni mafiose italiane nel paese, la verosimile presenza nel territorio di cellule ben strutturate appartenenti alla 'ndrangheta, la presenza di latitanti, nonché la presenza di un porto come Rotterdam tra i più importanti nel mondo per traffico merci e certamente tra quelli interessati dalle rotte dei narcotrafficanti, hanno indotto quindi la Commissione a recarsi nei Paesi Bassi per incontrare i colleghi parlamentari olandesi, le autorità di governo e rappresentanti dell'autorità giudiziaria e di polizia per discutere insieme delle politiche di lotta alla criminalità organizzata.

Alla visita di studio, prevista dal 25 al 28 settembre 2017, hanno partecipato, oltre alla presidente Bindi, gli onorevoli Di Lello, Garavini e D'Uva, e i senatori Mirabelli e Molinari.

1.1. Ministero di Sicurezza e Giustizia

[625] Il porto di Rotterdam è il più grande d'Europa, mentre l'aeroporto di Schiphol, vicino Amsterdam, è uno dei più principali aeroporti europei, sia per il traffico passeggeri che quello mercantile.

Gli incontri presso il Ministero di Sicurezza e Giustizia sono stati aperti dal Ministro Stef Blok che nel suo breve indirizzo di saluto alla Commissione ha assicurato l'impegno dei Paesi Bassi nel contrasto alla criminalità organizzata. Di seguito un composito *panel* di alti funzionari della magistratura e delle forze di polizia hanno fornito elementi conoscitivi sulla situazione del crimine organizzato nei Paesi Bassi, sugli strumenti normativi ed amministrativi di contrasto, sul ruolo della polizia e, infine, un intervento è stato dedicato all'approccio multidisciplinare adottato nella lotta alla criminalità organizzata. Dalle presentazioni effettuate è emerso che l'ordinamento penale olandese, fondato sul principio della non obbligatorietà dell'azione penale, non prevede il reato di associazione mafiosa. Il contrasto alla criminalità organizzata appare essere affrontato in modo pragmatico e non sistematico, intervenendo tendenzialmente più sull'epifenomeno criminale (traffico di stupefacenti, riciclaggio, tratta degli esseri umani) che non sullo smantellamento delle organizzazioni criminali che ne sono la causa.

La presidente della Commissione ha rammentato che in Italia, grazie all'adozione di misure normative sempre più attualizzate al fenomeno da combattere, il contrasto alle mafie passa attraverso un approccio a più livelli. Tale approccio si avvale dei seguenti strumenti: l'introduzione del reato di associazione mafiosa nel codice penale; il contrasto al potere economico delle mafie, mediante confische dei beni e controlli trasversali sugli spostamenti finanziari; l'impiego di intercettazioni nelle indagini; il contrasto alla collaborazione attiva o anche solo indiretta che esponenti della società civile o delle istituzioni possono fornire alle associazioni criminali; i provvedimenti di scioglimento degli enti locali in caso di infiltrazioni mafiose; il regime carcerario specifico. Per questa ragione le organizzazioni criminali, che hanno ormai margini di manovra più limitati e controllati nel nostro Paese, sono sempre più propense ad investire all'estero ed, in particolare, laddove la legislazione è meno stringente. E' stato dunque sottolineato che le associazioni criminose si avvalgono della legislazione straniera, non sempre adatta al contrasto sistematico della criminalità, per radicarsi silenziosamente nel territorio, attente a non attirare l'attenzione delle autorità giudiziarie e di polizia. Soprattutto nell'ambito dell'Unione europea, le differenze di legislazione fra Stati Membri costituisce un fertile terreno di coltura per le organizzazioni criminali. Per questa ragione, la Commissione intende invitare gli Stati europei a rafforzare la collaborazione internazionale, tramite l'armonizzazione della legislazione e delle procedure.

1.2. Commissioni Sicurezza e Giustizia degli Stati Generali

Nell'incontro con le Commissioni Sicurezza e Giustizia della Prima e della Seconda Camera degli Stati Generali (Parlamento), sotto la presidenza della presidente della Commissione della Prima Camera, Anne-Wil Duthler (VVD), i parlamentari della Commissione antimafia hanno illustrato ai colleghi olandesi le specificità dell'ordinamento italiano nel contrasto alla criminalità organizzata, chiedendo maggiore consapevolezza da parte del legislatore olandese, affinché possa potenziare gli strumenti a disposizione delle forze di polizia. Alcuni parlamentari olandesi hanno espresso scetticismo rispetto alla possibilità di replicare l'ordinamento italiano, sollevando perplessità sulla tutela dei diritti umani. La Commissione ha rassicurato gli interlocutori affermando che nell'ordinamento italiano il contrasto alla criminalità organizzata ha sempre risposto ai criteri di proporzionalità, certezza del diritto e ragionevole colpevolezza, senza mai ledere i diritti della difesa. I parlamentari olandesi hanno comunque mostrato un grande interesse nel sistema normativo italiano e nelle attività della Commissione.

1.3. Sopralluogo al porto di Rotterdam

Accompagnata da un gruppo di ispettori di servizio al porto, la delegazione della Commissione ha effettuato un giro del terminal container (ECT) alla Maasvlakte, dove hanno colpito le enormi dimensioni e l'elevato grado di automatizzazione dello scalo, che si estende per una lunghezza di 50 km. In tale occasione sono state osservate le tipologie di controllo visivo che viene svolto mediante telecamere per ogni merce in ingresso ed in uscita dal porto. In seguito, la

delegazione è stata accompagnata negli uffici della Dogana, dove ha assistito a presentazioni dei funzionari doganali e di due Procuratori impegnati nel contrasto alla criminalità organizzata. Nella zona portuale operano dunque quattro organismi con diverse funzioni, tutti dipendenti da amministrazioni diverse. Mentre i funzionari delle dogane dipendono dal Ministero delle Finanze, gli ispettori dipendono dal Ministero Infrastrutture e Ambiente, così come i procuratori e la polizia dipendono dal Ministero di Sicurezza e Giustizia. Queste quattro entità, a loro volta, collaborano con l'Autorità portuale propriamente detta.

Dal sopralluogo è emerso come nel porto di Rotterdam le merci in entrata ed in uscita dal porto sono al 90 per cento sottoposte al solo controllo documentale (tipo di merce, luogo di origine e destinazione, autista, compagnia). Il restante 10 per cento risponde genericamente a dei fattori di rischio, per tale ragione viene sottoposto ad un controllo fisico di primo livello che consiste nel passaggio dell'automezzo sotto un dispositivo *scanner* a raggi X. Una volta eseguita tale tipologia di controllo, la dogana valuta se vi siano o meno ulteriori motivi per sospettare che sia occultato il trasporto di merce illegale. Secondo quanto riferito dal personale della dogana, solo l'1 per cento dei container viene manualmente aperto ed ispezionato. I funzionari delle dogane hanno giustificato questo approccio sulla base della gestione del rischio e dell'impossibilità di aumentare il numero di controlli fisici a causa degli enormi volumi di *container* gestiti ogni giorni dal Porto.

I parlamentari italiani hanno rappresentato come tale procedura, con un limitato numero di controlli approfonditi, sia piuttosto permeabile alle infiltrazioni della criminalità organizzata, che potrebbe trovarvi terreno fertile per condurre attività illecite, come ad esempio il traffico di stupefacenti.

1.4 Conclusioni

Appare auspicabile innalzare il livello di sensibilità delle autorità olandesi rispetto al problema delle mafie. Un sistema penale estremamente mite, la non centralità della pena detentiva per preoccupazioni deflattive della popolazione carceraria e dei processi penali, la possibilità di utilizzare schede telefoniche anonime, fanno di questo Paese un luogo attrattivo per i criminali nonché il luogo favorevole per la latitanza. Un certo approccio pragmatico che caratterizza le autorità olandesi influenza anche le investigazioni: le indagini non possono essere svolte per più di sei mesi, salvo proroga in casi di eccezionali risultanze. L'Olanda, peraltro, è tra i Paesi membri dell'Unione che hanno deciso di non far parte dell'iniziativa, recentemente approvata, che vedrà a breve la costituzione della Procura europea.

L'attenzione delle autorità olandesi sembra distolta verso altre fenomenologie criminali, come il terrorismo o le *motorcycle gangs*, che destano maggiore allarme sociale. Ciononostante le autorità politiche e di governo incontrate si sono dimostrate particolarmente interessate ad apprendere le pecurialità del sistema italiano e delle metodiche utilizzate per il fenomeno mafioso.

2. Eurojust

In occasione della visita di studio in Olanda, la Commissione ha ritenuto opportuno incontrare gli organismi dell'Unione aventi sede nel Paese e, segnatamente Eurojust ed Europol al fine di conoscere le rispettive attività e competenze, nonché acquisire elementi utili sulle proiezioni delle mafie a livello di Unione europea

Nella visita ad Eurojust, la Commissione è stata ricevuta dalla presidente Michele Coninsx e dal membro italiano di Eurojust Filippo Spiezia. Dopo il saluto introduttivo della Coninsx, Spiezia ha illustrato le attività italiane presso Eurojust, premettendo che il contrasto alla criminalità organizzata non costituisce una priorità dell'attuale cooperazione giudiziaria e di polizia a livello dell'Unione Europea. Gli Stati Membri sono, infatti, concentrati sul contrasto di altri crimini, più visibili ed apparentemente più sanguinari, conseguendone la tendenza ad una sottovalutazione del fenomeno mafioso. Questa percezione viene alimentata dal fatto che le mafie non commettono più manifesti od eclatanti crimini di sangue, preferendo piuttosto operare in modo silente e senza suscitare l'attenzione degli inquirenti o dell'opinione pubblica. Non di meno, il *desk* italiano è stato in grado di avviare con successo indagini congiunte con alcuni Paesi, in primo luogo la Spagna e la

Germania, che hanno permesso l'arresto di numerosi latitanti e criminali implicati nel traffico di droga ed altre attività illecite.

3. Europol

La Commissione è stata ricevuta dal direttore uscente di Europol, Rob Wainwright, il quale ha formulato un cenno di benvenuto alla delegazione italiana. Successivamente un funzionario italiano di Europol, in adesione a quanto già detto dal rappresentante di Eurojust, ha illustrato alla Commissione le ragioni per cui la cooperazione europea di polizia è suscettibile di miglioramenti che risiedono in una sensibilità non adeguata dei Paesi del Nord Europa verso il contrasto alle mafie.

5. MALTA

Il 23 e il 24 ottobre 2017 è stata svolta una visita di studio a Malta nel corso della quale sono stati incontrati il Chief Justice Silvio Camilleri, l'Attorney General Peter Grech, lo Speaker del Parlamento Anglu Farrugia, e il capo del Partito Nazionalista, Adrian Delia. Il sintetico programma è stato deciso dalle autorità maltesi in seguito all'attentato nel quale è stata uccisa la giornalista Daphne Caruana Galizia. Alla missione hanno partecipato la presidente della Commissione, onorevole Bindi, e le onorevoli Sarti e Garavini.

Preliminarmente agli incontri, l'ambasciatore italiano a Malta, Mario Sammartino, unitamente a funzionari addetti all'ambasciata, ha illustrato alla delegazione lo stato dei rapporti bilaterali tra i due Paesi, mettendo in luce come essi siano eccellenti anche grazie al fatto che in numerose circostanze e fori internazionali vi è stata ampia convergenza di vedute sulle posizioni da assumere, così garantendo nel tempo l'instaurazione di un rapporto improntato a un solido e duraturo sostegno reciproco. Naturalmente ciò non esclude che tra i due Paesi vi siano questioni aperte, quali le modalità di intervento nella *search & rescue zone* del Mediterraneo sul soccorso ai migranti, ma queste sono affrontate da ambedue le parti in modo pragmatico e senza conflittualità.

E' stato, infine, segnalato come a Malta quasi tutte le più importanti vicende di cronaca, o comunque attinenti alla sfera dell'illegalità, tendano ad essere strumentalizzate mediaticamente ai fini politici, di volta in volta, a favore o contro la maggioranza politica di turno o dell'opposizione. Così è accaduto anche per il cruento attentato, avvenuto pochi giorni prima della missione della Commissione, che ha tolto la vita alla giornalista d'inchiesta Daphne Caruana Galizia, nota per le sue denunce ed inchieste sui casi di corruzione e malaffare della politica locale e sui grandi traffici illeciti che intersecano la florida economia dell'Isola.

Il primo incontro ha avuto luogo con il Chief Justice Silvio Camilleri, accompagnato dalla dottoressa Donatella Frengo Domenech e da altri magistrati del suo ufficio, al quale la presidente Bindi ha preliminarmente illustrato i compiti e i poteri di inchiesta della Commissione e i capisaldi della legislazione di prevenzione e contrasto del fenomeno mafioso. Ha ricordato come l'Italia negli anni Novanta abbia conosciuto una fase stragista delle mafie. Sul ricordo di quei tragici eventi che funestarono la storia del nostro Paese, l'onorevole Bindi, a nome di tutta la Commissione, ha voluto esprimere già in tale primo incontro i sentimenti di profonda vicinanza al popolo maltese per l'analoga stagione stragista che stava interessando l'Isola, cui l'omicidio della giornalista Caruana Galizia non era che l'ultimo eclatante episodio di una scia di sangue, con attentati effettati con esplosivo e autobombe, che durava ormai da diversi anni. Ha quindi espresso le ragioni della visita di studio. Grazie alla vicinanza geografica alla penisola, Malta è un naturale territorio di espansione per le mafie italiane, sempre pronte a sfruttare non solo le opportunità criminali ma anche quelle legali, quali ad esempio, la predisposizione di un determinato Paese di una legislazione favorevole per il rilancio di un settore economico. La presidente della Commissione antimafia ha così ricordato il notevole contributo al PIL maltese offerto da un settore fortemente sviluppato sull'Isola ed ancora in espansione, come quello del *gaming* e delle scommesse *online*. Ha segnalato che, sulla base di quanto appreso dalla Commissione nel corso delle sue inchieste, molti gestori di tali siti e società maltesi sono risultati appartenenti a organizzazione mafiose. Così pure desta preoccupazione quanto

riferito dalle forze di polizia italiane sulle peculiarità del mercato illecito degli stupefacenti nell'Isola, caratterizzato da prezzi più bassi rispetto a quelli registrati in altre Paesi d'Europa.

Il Chief Justice, nel ringraziare per il senso di vicinanza degli italiani al popolo maltese in questa triste circostanza, ha rappresentato preliminarmente che la vicenda della giornalista uccisa è assolutamente senza precedenti nella storia criminale dell'Isola. Se fosse possibile rinvenire un aspetto positivo anche in vicende tristissime come l'omicidio della Caruana, quello andrebbe senz'altro ricondotto alla reazione positiva della società civile. E' stato un fatto che ha scosso le coscienze dei cittadini maltesi ed ha accresciuto un senso di maggiore consapevolezza nella gente che ora chiede "lo stato di diritto". Ricorda, in merito, che in occasione dell'ultima apertura dell'anno giudiziario aveva incentrato il proprio intervento sul *rule of law* e forse questo tragico evento ha dato più risalto a quelle parole.

Il Chief Justice Camilleri, con una apprezzabile franchezza, ha condiviso con la Commissione il problema di fondo che caratterizza lo Stato maltese riconducibile, in ultima analisi, ad una carenza di risorse materiali che porta quasi naturalmente all'esigenza di ricercare continuamente nuovi stimoli all'economia e nuove misure per l'attrazione degli investimenti. In questo percorso ha ammesso che vi si possa annidare il rischio di alimentare gli appetiti delle organizzazioni criminali. Ha escluso infine, in base alla sua esperienza decennale ai vertici della magistratura, che sull'Isola vi sia una presenza permanente delle mafie e ha sostenuto che le relazioni abbiano probabilmente carattere temporaneo o occasionale. Non ha escluso, tuttavia, che il quadro criminale stia mutando, con una presenza mafiosa ora caratterizzata da maggiore permanenza e che le organizzazioni criminali maltesi stiano in qualche modo infiltrando le strutture mafiose italiane. Non vi sono ancora al riguardo evidenze giudiziarie che possano confermare tale scenario. Il Chief Justice infine ha espresso preoccupazione sulle attuali modalità con cui è gestita l'Unità di intelligence finanziaria (FIU) maltese, organo chiave nelle inchieste antiriciclaggio, struttura di cui in precedenza ne condivideva la responsabilità unitamente ad altre autorità maltesi e che funziona solo se è garantita adeguatamente l'autonomia e l'indipendenza. Ha quindi informato sul fatto che un funzionario che aveva condotto gli approfondimenti su importanti segnalazioni di operazioni sospette fosse stato rimosso, vicenda questa che aveva avuto ampia eco negli organi di informazione locale. Così pure ha segnalato che a seguito di tali fatti il direttore della FIU era stato costretto a dimettersi.

Camilleri ha quindi illustrato le funzioni del proprio ufficio. Si tratta di una struttura che per disposizione costituzionale dipende dall'esecutivo. Ha dichiarato, tuttavia, che siano ormai maturi i tempi di una seria riflessione che conduca ad una radicale riforma costituzionale che attribuisca all'ufficio una posizione diversa ed adeguata ai tempi. Sebbene la struttura non sia stata ideata per eseguire direttamente indagini, esistono già gli strumenti normativi che consentirebbero di farlo sebbene a ciò osti una carenza di risorse adeguate, ad esempio una squadra di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze del Chief Justice. Ha ricordato, infine, che l'ordinamento maltese demanda alla polizia i compiti investigativi e di azione penale, così accentrando la quasi totalità delle investigazioni condotte sul territorio maltese.

E' intervenuta, infine, la magistrata Donatella Fengo Domenech che ha ricordato la sua precedente lunga esperienza negli uffici della procura incaricata dell'assistenza giudiziaria. Ha ricordato di aver introdotto come buona prassi l'avvio di autonome indagini parallele ogni qualvolta veniva ricevuta una lettera rogatoria formulata dalle autorità italiane o di altri Paesi. E' stato un meccanismo che ha ben funzionato ed ha dato molti frutti.

Nel successivo incontro con l'Attorney General Peter Grech, la Commissione ha avuto modo di approfondire le competenze di tale ufficio di procura. E' stato chiarito che l'ufficio dell'Attorney General, analogamente a quanto accade in altri Paesi ispirati al sistema di *common law,* non ha compiti di direzione delle indagini le quali, invece, competono in tutta la fase preprocessuale esclusivamente alle forze di polizia. Conseguentemente è stato riferito che l'Attorney General non entra nel merito delle indagini. Una volta presentato un caso dalla polizia, l'Attorney General valuta se dal punto di vista giuridico è sostenibile l'accusa, in caso contrario

restituisce il caso alla polizia. Non sono state fornite informazioni di carattere specifico sulla presenza mafiosa nell'isola né una valutazione di carattere generale sui fatti efferati recentemente accaduti.

A conclusione della visita di studio, la Commissione ha incontrato Anglu Farrugia, Speaker del Parlamento maltese. Nel formulare un indirizzo di benvenuto, Farrugia ha ricordato gli ottimi rapporti di collaborazione con le autorità giudiziarie e investigative italiane, testimoniati dalla sottoscrizione di apposite intese nel 2013 tra la polizia maltese e il dipartimento di pubblica sicurezza e, nel 2014, tra l'autorità giudiziaria dell'Isola e la direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. Ha poi illustrato i principali provvedimenti adottati dal legislatore maltese per garantire una maggiore trasparenza nel mondo della politica e degli amministratori pubblici. Ha ricordato in merito la costituzione di un comitato sui conti pubblici con il potere di fare inchieste e di riferire direttamente all'*Auditor*, provvedimento assunto all'indomani di grosso scandalo nel settore dei petroli che aveva interessato diverse personalità politiche ed amministratori pubblici.

Su richiesta dei commissari, lo Speaker del Parlamento ha riferito di non sapere precisamente se le organizzazioni mafiose siano o meno presenti sull'Isola. Da parte italiana è stato chiarito che il senso della domanda risiede, non tanto in quanto emerge dalle pur numerose inchieste giornalistiche che vedono Malta il crocevia di traffici illeciti e una certa diffusione di pratiche di corruttela e di malaffare, quanto piuttosto nelle evidenza giudiziarie dalle quali risulta il coinvolgimento di società maltesi in inchieste antimafia, non di rado connesse al settore dei giochi *online*. E' chiesto al riguardo quali fossero i presidi, i filtri e i controlli previsti dalla normativa maltese per impedire l'infiltrazione criminale nelle società di gioco costituite sull'Isola. In risposta Farrugia ha riferito che a Malta operano apposite agenzie di controllo tanto nel settore del gioco quanto in merito alla registrazione delle società di qualsiasi natura. Malta assicura la massima collaborazione a livello internazionale in tutti i settori. Ha ricordato la recente visita nel Paese da parte del Consiglio d'Europa sul traffico di esseri umani, così pure ha rammentato un recente intervento del Primo Ministro Muscat che pubblicamente ha esortato le autorità nazionali e quelle dell'Unione europea a collaborare tra di loro. Invitato a riferire una sua opinione sul caso Caruana Galizia, lo Speaker ha riferito di avere piena fiducia negli investigatori maltesi che, nella circostanza, sono sostenuti sotto il profilo tecnico-forense da qualificati organismi di polizia stranieri. Non ha escluso che l'omicidio della giornalista fosse da porre in relazione al contrabbando di petrolio. Ha segnalato infine che, stando alle prime informazioni acquisite dagli inquirenti, l'esplosivo utilizzato non sarebbe di agevole disponibilità sul territorio maltese.

L'onorevole Garavini, nell'esprimere preoccupazione sulle vicende criminali maltesi, ha chiesto se ritenesse adeguato l'apparato normativo maltese per far fronte alle emergenze della criminalità e se le norme di particolare favore fiscale non richiedano di essere controbilanciate da un aggiornamento normativo negli altri settori in modo da compensare gli effetti negativi che si stavano osservando. L'onorevole Sarti ha rivolto una serie di quesiti quali, l'adozione di pene severe nei confronti dei titolari di società maltesi che non presentano i bilanci, la predisposizione di idonei filtri di controllo nell'azionariato delle società maltesi per impedire l'ingresso dei mafiosi, l'esistenza di meccanismi di controllo delle logge massoniche di cui è attestata una rilevante presenza sull'Isola e, infine, ha chiesto informazioni su chi ricada la competenza di decidere l'agenda parlamentare. Lo Speaker del Parlamento ha risposto a tale ultimo quesito specificando che la competenza spetta congiuntamente al Governo e al Comitato affari della Camera. Se non c'è accordo tra le diverse forze politiche, il regolamento parlamentare prevede periodicamente una giornata dedicata ai temi posti dalle opposizioni. Con riferimento agli altri quesiti, ha conclusivamente invitato le autorità italiane a fornire a quelle maltesi gli elementi a loro disposizione mettendoli in tal modo in condizione di poter operare concretamente.

A margine della missione, la delegazione ha partecipato alla funzione religiosa in memoria di Daphne Caruana Galizia, officiata dall'Arcivescovo Charles Scicluna, con il quale si è svolto un incontro informale.

6. Gli incontri

Nel corso della legislatura la presidente della Commissione antimafia, spesso unitamente ad altri commissari, ha incontrato diverse delegazioni straniere interessate ai lavori e alle competenze dell'organismo parlamentare. Tra queste si citano gli incontri con i seguenti organismi ed autorità: una delegazione messicana di familiari di *desaparecidos* e di vittime innocenti della criminalità organizzata accompagnati da Carlos Cruz, presidente dell'associazione Cauce Ciudadano (26 marzo 2014; il Ministro della Sicurezza del Governo argentino, Maria Cecilia Rodriguez (9 aprile 2014); il magistrato argentino, Cesar Melazo (8 maggio 2014); una delegazione di magistrati della Repubblica Ceca (16 ottobre 2014); il parlamentare georgiano del Consiglio d'Europa (20 maggio 2015), Irakli Chikovani; una delegazione di consiglieri del Parlamento regionale Renania Settentrionale-Vestfalia (20 settembre 2016); l'ambasciatore a Roma del Regno di Norvegia, Bjørn T. Grydeland, unitamente agli ambasciatori a Roma della Danimarca, della Svezia e della Finlandia (8 febbraio 2017); una delegazione della Commissione Affari Interni del Bundestag di Germania (4 aprile 2017); incontro con l'Azione Cattolica (27 aprile 2017)

Inoltre la presidente Bindi ha partecipato alla Conferenza Internazionale Legalità e sicurezza in America Latina (IILA), il 16 dicembre 2016 a Roma presso il Ministero affari esteri e della cooperazione internazionale.

Allegato 5: deliberazione per l'acquisizione di atti e documenti relativi ai delitti e alle stragi di carattere politico-mafioso di cui all'art. 1, co. 1, lett. f) della legge 19 luglio 2013, n. 87

Salvare la memoria delle stragi degli anni 1989-1994

1) **Tentata strage dell'Addaura**.

   Si dispone l'acquisizione presso l'A.G di Caltanissetta dei fascicoli integrali delle indagini preliminari e tutti i verbali delle fasi dibattimentali nonché copia integrale degli atti comunque pertinenti alla vicenda dell'Addaura, compresi quelli oggetto di stralcio e/o di ulteriori iscrizioni contro indagati noti e ignoti, nonché tutte le dichiarazioni nel tempo acquisite dai collaboratori di giustizia sulla vicenda.

   Si dispone altresì l'acquisizione presso la Procura di Palermo, delle acquisizioni investigative riferibili all'omicidio Agostino- Castelluccio e all'omicidio Piazza.

2) **Stragi di Capaci e di via D'Amelio.**

   Si dispone l'acquisizione di copia integrale degli atti processuali, con le stesse modalità di cui sopra, nonché di copia integrale degli atti del cd. Gruppo investigativo Falcone-Borsellino.

3) **Strage di Capaci**: **le acquisizioni peritali sulla composizione dell'esplosivo.**

   Si dispone l'acquisizione della raccolta completa delle consulenze e delle perizie sulla natura e sulla composizione dell'esplosivo, anche al fine di apprezzare la significatività della presenza di residui di pentrite.

4) **Strage di Capaci: la formazione degli identikit**.

   Si dispone l'acquisizione di tutte le evidenze agli atti della Polizia di Stato dei dati e delle notizie che consentirono la formazione degli identikit delle persone notate in autostrada, sulla verticale del famoso cunicolo, intente ad attività mai chiarite o giustificate, in particolare delle circostanziate dichiarazioni rese dall'ing. Naselli, comunque riferibili alla strage di Capaci e a possibili ruoli svolti da soggetti legati ad ambienti terroristici.

5) **Strage di via D'Amelio: la pista del telecomando Telcoma.**

   Si dispone l'acquisizione di ogni atto relativo agli accertamenti nei confronti dei fratelli Di Stefano, operatori nel campo della componentistica elettronica, con impresa corrente in Mascalucia (CT), oggetto di indagini da parte delle procure di Catania e di Caltanissetta, nonché ogni evidenza riconducibile all'impresa costruttrice di telecomandi TELCOMA, con specifico riferimento alle reti di commercializzazione dei suoi prodotti nel 1992 e ai

possibili collegamenti con la fornitura di componentistica elettronica impiegata in altri atti terroristici.

6) **Strage di Capaci e Strage di via D'Amelio: i telefoni clonati.**

   Si dispone l'acquisizione di tutta la documentazione relativa alle indagini sulla circolazione di telefonia clonata all'epoca delle stragi e al possibile coinvolgimento di personaggi legati ad ambienti della destra eversiva nei circuiti della clonazione della telefonia portatile.

7) **Strage di Capaci: la presenza di soggetti esterni nella scelta del sito e nella fase preparatoria.**

   Si dispone l'acquisizione di tutti gli atti riferibili alle dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia Giacchino La Barbera in ordine alla presenza di soggetti esterni alla mafia durante le fasi preparatorie della strage di Capaci.

8) **Strage di Capaci e velivoli in volo sul luogo dell'attentato**.

   Si dispone l'acquisizione di ogni evidenza utile ad approfondire il contenuto delle dichiarazioni che segnalarono il sorvolo del teatro della strage da parte di un velivolo non identificato.

9) **Stragi del 1993-94: le presenze femminili e le rivendicazioni della Falange.**

   Si dispone l'acquisizione di tutti gli atti relativi alle indagini effettuate su presenze femminili nelle stragi di via Fauro a Roma, via dei Georgofili a Firenze e via Palestro a Milano, nonché sulle rivendicazioni della Falange armata e sulla possibile identificazione degli autori delle stesse.

10) **La presenza di estremisti di destra nelle vicende stragiste del 1992-94**.

    Si dispone l'acquisizione di tutti gli atti relativi alle indagini effettuate su presenze di terroristi di destra nei luoghi delle stragi in epoca anteriore e prossima alla consumazione degli attentati, con particolare riferimento ai noti Pietro Rampulla e Stefano Delle Chiaie.

Allegato 6: proposte per la legge istitutiva della Commissione parlamentare antimafia nella XVIII legislatura

Art. 1	Art. 1
1. È istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale, con i seguenti compiti:	1. È istituita, per la durata della **XVIII legislatura,** ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale, **altresì denominata «Commissione parlamentare antimafia».** L**a Commissione ha** i seguenti compiti:
a) verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, 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. 159, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali;	a) verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, 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. 159 **e alla legge 17 ottobre 2017, n. 161**, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali;
b) verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, e promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia;	b) verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, **della legge 11 gennaio 2018, n. 6 recante «disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia»,** riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, e promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne

	l'efficacia;
c) verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso;	c) verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso, **anche con riguardo al monitoraggio dei fine pena e delle scarcerazioni**;
d) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi in sede internazionale;	d) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi in sede internazionale;
	e) verificare l'adeguatezza e la congruità della normativa vigente e della sua attuazione in tema di sistemi informativi e banche dati in uso all'autorità e agli uffici giudiziari e alle forze di polizia ai fini della prevenzione e del contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso;
e) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva, nonché ai	**f)** accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo: **alle nuove modalità di azione mediante condotte corruttive o collusive;** agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque

processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, con particolare riguardo alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali, nonché approfondire, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali;	caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva; **all'infiltrazione all'interno di associazioni a carattere segreto o riservato;** 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, anche con riferimento **al traffico internazionale di sostanze stupefacenti,** alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali **e al commercio di opere d'arte**, nonché approfondire, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali;
f) indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo alle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso;	**g**) indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo alle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso;
g) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, le forme di accumulazione dei patrimoni illeciti nonché di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;	**h**) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, le forme di accumulazione dei patrimoni illeciti nonché di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;
h) verificare l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di	**i**) verificare l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di

libertà dell'iniziativa privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica dell'Unione europea, statale e regionale finalizzata allo sviluppo, alla crescita e al sistema delle imprese; i) verificare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento delle attività della criminalità organizzata mafiosa o similare, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie e alle reti d'impresa, nonché l'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria; l) verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci; m) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio, anche **consultando** le associazioni di carattere nazionale o locale che **più significativamente** operano nel contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso;	libertà dell'iniziativa privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica dell'Unione europea, statale e regionale finalizzata allo sviluppo, alla crescita e al sistema delle imprese; **l**) verificare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento delle attività della criminalità organizzata mafiosa o similare, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie, alle reti d'impresa e **al sistema lecito e illecito del gioco e delle scommesse,** nonché l'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria; **m**) verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci; **n**) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio **e curare i rapporti con gli organismi istituiti a livello regionale e locale per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso al fine di approfondire l'analisi delle proposte da esse elaborate;** **o**) **valutare la natura e le caratteristiche storiche del movimento civile dell'antimafia e monitorare l'attività svolta dalle associazioni di**

	carattere nazionale o locale che operano nel contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche al fine di valutare l'apporto fornito; **p) promuovere la realizzazione e monitorare l'efficacia delle iniziative per la sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alle mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie, anche in relazione alla verifica dell'attuazione della legge 8 marzo 2017, n. 20 e delle relative finalità;**
n) svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali;	**q**) svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali, **con particolare riguardo alla componente burocratica e amministrativa**, e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali;
o) riferire alle Camere al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.	**r**) riferire alle Camere al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.
2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. **La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.**	2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. **La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.**
	3. **La Commissione può deliberare di richiedere al Governo una relazione di valutazione dell'impatto che specifici**

	progetti di legge in discussione possono rivestire con quanto riguarda le politiche di contrasto delle organizzazioni criminali nelle materie di competenza della Commissione, con particolare riguardo alle lettere a), b), c), d), h), l), m) dell'art. 1 della presente legge; analoga relazione può essere richiesta alla Autorità nazionale anticorruzione con riferimento alle modalità di difesa degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi di cui all'art. 1, lett. G) della presente legge; **4. La Commissione può richiedere al Governo informazioni sulle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata su una amministrazione locale; a tal fine il Governo trasmette ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione comunicazione riguardante l'avvio delle procedure di verifica ai sensi dell'art. 143, comma 2, del testo unico sugli enti locali; la Commissione può altresì richiedere al Governo specifiche relazioni sull'azione di ripristino della legalità nel corso della gestione straordinaria delle amministrazioni sciolte ai sensi dell'art. 143 del Testo unico sugli enti locali**; **5. La Commissione può richiedere al Procuratore nazionale Antimafia e Antiterrorismo di accedere ai registri e alle banche dati di cui all'articolo 117 c.p.p., limitatamente ai dati non coperti da segreto investigativo, per le finalità connesse in particolare ai compiti di cui al comma 1, lettere *e)*, *g)* e *p)*;** **6. La Commissione esprime parere sulla proposta di nomina del Direttore dell'Agenzia nazionale per**

	l'amministrazione e la destinazione di cui all'art. 111 del decreto legislativo n. 159 del 2011 e del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura di cui all'art. 19 della legge n. 44 del 1999.
3. Eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere, o di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e a tutti i raggruppamenti criminali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-bis del codice penale o che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico e istituzionale.	**7.** 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 e istituzionale.
Art. 2 *Composizione della Commissione*	**Art. 2** *Composizione della Commissione*
1. La Commissione è composta **da venticinque senatori e da venticinque deputati**, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nella proposta di autoregolamentazione avanzata, con la relazione approvata nella seduta del 18 febbraio 2010, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere,	1. La Commissione è composta **da venti senatori e da venti deputati**, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate **nel codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, così come da ultimo definito dalla** relazione approvata nella seduta del **23 settembre 2014,** dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno **delle mafie** e sulle altre associazioni criminali, anche

istituita dalla **legge 4 agosto 2008, n. 132.** Qualora una delle situazioni previste nella citata proposta di autoregolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi ne informa immediatamente la Presidenza della Camera di appartenenza.	straniere, istituita dalla **legge 19 luglio 2013, n. 87, e delle eventuali determinazioni assunte dalla Commissione nel corso della XVIII legislatura**. Qualora una delle situazioni previste nella citata proposta di autoregolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi ne informa immediatamente **i Presidenti delle Camere** e **il Presidente della Commissione**.
2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione; i componenti possono essere confermati.	**2. Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, al di fuori dei predetti componenti i gruppi parlamentari, tra i parlamentari dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento. La Commissione elegge a scrutinio segreto due vicepresidenti e due segretari.**
3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.	(*comma soppresso)*
4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. *Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.*	**3**. L'ufficio di presidenza **è composto** dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4, ultimo periodo. *6. Le disposizioni dei commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.*	**4.** Per l'elezione **a scrutinio segreto,** rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. **In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.** *(comma soppresso)*
Art. 3 *Comitati*	**Art. 3** *Comitati*
1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7, comma 1.	1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7, comma 1.
Art. 4 *Audizioni a testimonianza*	**Art. 4** *Audizioni a testimonianza*
1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale. 2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto d'ufficio. 3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. 4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.	1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale. 2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto d'ufficio, **il segreto professionale e il segreto bancario**. 3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. 4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.
Art. 5 *Richiesta di atti e documenti*	**Art. 5** *Richiesta di atti e documenti*
1. La Commissione può ottenere, anche	1. La Commissione può ottenere, anche

in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.	in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. **Sulle richieste ad essa rivolte l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.** L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.
2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.	2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.
3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.	3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici **delle pubbliche amministrazioni**, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.
4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.	4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.
5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.	5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.
6. La Commissione stabilisce quali atti e	6. La Commissione stabilisce quali atti e

documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.	documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.
Art. 6 *Segreto*	**Art. 6** *Segreto*
1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6. 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale. 3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.	1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6. 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale. 3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.
Art. 7 *Organizzazione interna*	**Art. 7** *Organizzazione interna*
1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari. 2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta. 3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni,	1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari. 2. **Le sedute della Commissione sono pubbliche.** Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta. 3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, **di collaboratori interni ed**

che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.	**esterni** all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti, **nonché di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie di soggetti pubblici, ivi comprese università ed enti di ricerca, ovvero privati.** Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di **collaboratori** di cui può avvalersi la Commissione.
4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.	4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.
5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro per l'anno **2013** e di 300.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta	5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro per l'anno **2018** e di 300.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.
6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti.	6. La Commissione **dispone dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività delle analoghe Commissioni precedenti istituite dalle leggi 20 dicembre 1962, n. 1720; 13 settembre 1982, n. 646; 23 marzo 1988, n. 94; 7 agosto 1992, n. 356; 30 giugno 1994, n. 430; 1° ottobre 1996, n. 509; 19 ottobre 2001, n. 306; 27 ottobre**

	2006, n. 277; 4 agosto 2008, n. 132; 19 luglio 2013, n. 87, e ne cura l'informatizzazione.