

Un'ulteriore vicenda seguita dalla Commissione parlamentare con specifici risvolti internazionali è stata quella legata all'assenza di un trattato di cooperazione giudiziaria con gli Emirati Arabi Uniti, venuta in evidenza in merito alla latitanza e alla mancata estradizione dell'ex parlamentare Amedeo Matacena, condannato in via definitiva per concorso esterno in associazione mafiosa e in questi giorni destinatario di misure di prevenzione.

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

#### **4. LE INCHIESTE**

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

##### **4.1 La riforma del codice antimafia – beni confiscati**

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

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

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

La Commissione ha inizialmente svolto un'ampia inchiesta<sup>12</sup> esaminando le criticità della normativa antimafia e dell'azione della magistratura in materia di misure di prevenzione (caso Saguto). Si sono altresì approfondite le buone prassi adottate dall'autorità giudiziaria e dall'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati. In questo contesto la Commissione ha preso in esame le vicende legate alla amministrazione giudiziaria della società Italgas.

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

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

Tale riforma, approvata in via definitiva il 27 settembre 2017, rappresenta certamente uno dei risultati più significativi dell'attività della Commissione. Le polemiche che hanno accompagnato l'entrata in vigore del testo, sulle quali si tornerà in

---

<sup>12</sup> Missioni, sopralluoghi e audizioni dei massimi livelli istituzionali, amministrativi e della società civile: i Ministri della giustizia e dell'interno *pro tempore*, magistrati, giudicanti e requirenti, dei distretti più impegnati nell'attività di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, i vertici delle forze dell'ordine, i direttori *pro tempore* succedutisi all'ANBSC, i presidenti delle Commissioni ministeriali istituite, amministratori giudiziari, esponenti delle associazioni destinatarie dei beni confiscati, di Confindustria e Confcommercio.

seguito, sono la testimonianza di antiche resistenze politiche e culturali, che andranno probabilmente ancora fronteggiate nella fase di applicazione.

Le ampie innovazioni tendono al raggiungimento di un complessivo funzionamento del sistema, fornendo soluzioni sistematiche e coordinate per superare le lamentate lacune o insufficienze della normativa vigente e per migliorare l'efficacia della procedura e l'incisività delle misure patrimoniali.

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

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

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

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

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

Infine, viene ridisegnato il ruolo dell’Agenzia nazionale che, come hanno sottolineato tutti gli operatori e i direttori *pro tempore* sentiti dalla Commissione, ha mostrato nel tempo evidenti criticità e stasi operative. Si tratta di creare una struttura, più efficiente e dotata delle necessarie professionalità, davvero capace di operare tempestivamente e valorizzare un ingente e assai diversificato patrimonio di beni su tutto il territorio nazionale. Non a caso è stato previsto il suo intervento nelle scelte gestionali aziendali, da assumere fin dall’inizio del procedimento e dal sequestro in modo da poter garantire continuità e coerenza alle predette scelte fino alla confisca definitiva e consentire un’assegnazione provvisoria di beni e aziende, che l’Agenzia potrà anche destinare direttamente ad enti territoriali e associazioni.

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

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

Su questo aspetto, che del resto non rappresenta il cuore della riforma, sono state avanzate riserve e critiche anche aspre. Si è parlato di incostituzionalità della norma e si è arrivati a chiedere al Presidente della Repubblica di non firmare il provvedimento. Contestazioni che alla Commissione sono apparse strumentali e tardive e che sono state

fugate dalla nota con la quale il Presidente Mattarella, comunicando di aver promulgato la legge, non ha ravvisato evidenti profili di illegittimità su questo punto.

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

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

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

#### ***4.2 Testimoni di giustizia***

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

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

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

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

sulla figura del collaboratore di giustizia, dovuta anche alla netta differenza numerica tra le due categorie: circa ottanta i testimoni e circa cinquemila persone tra collaboratori e loro familiari.

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

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

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



### 4.3 L'antimafia

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

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

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

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

La risposta dello Stato alle stragi del '92-'93 produce nuovi strumenti legislativi (dal 41-*bis* alla nuova legge sui collaboratori di giustizia fino alla legge per l'uso sociale dei beni confiscati) e al tempo stesso suscita "una sana reazione di popolo" o, meglio, di «robuste minoranze che si fanno sentire perché in quel momento hanno la passione e la capacità di farsi sentire».

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

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

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

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

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

Inoltre, non avendo la struttura di un'organizzazione in grado di selezionare rigorosamente la sua classe dirigente, ma essendo invece un movimento molto articolato sia sul piano nazionale che regionale, magmatico e davvero plurale, ha dimostrato di non essere sempre capace di distinguere le biografie personali, di non esercitare un rigoroso controllo su comportamenti discutibili, di non riuscire sempre a smascherare la retorica di un'antimafia occasionale o di facciata.

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

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

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

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

Di questa strumentalità ha parlato anche Salvatore Lupo, che non ha nascosto come l'antimafia possa essere considerata anche «una legittima risorsa politica». E in Commissione sia nel corso dell'audizione di Carmela Lanzetta, sia in occasione delle audizioni dell'avvocato Fiumefreddo, amministratore unico di Riscossione Sicilia, e di Giovanni Ardizzone, presidente dell'Assemblea regionale siciliana, è stato possibile misurare l'ambiguità di scelte e posizioni pubbliche che avevano cercato legittimazione sventolando le bandiere della legalità.

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

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

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

#### **4.4 Candidature**

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

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

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

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

brevemente richiamate, anche tenendo conto dell'appello fatto dal Ministro dell'interno a Milano a novembre in occasione degli Stati generali della lotta alle mafie, convocati dal Ministro della giustizia:

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

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

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

4. previsione di specifiche condizioni di incandidabilità e di sospensione e decadenza dalla carica in caso di dichiarazioni false in sede di autocertificazione. In altri termini, deve essere escluso dalla competizione elettorale chi viene scoperto di aver dichiarato il falso in sede di attestazione dei requisiti ovvero di comunicazione delle proprie pendenze. In tal caso va prevista, altresì, una causa di incandidabilità per le successive tornate elettorali. Inoltre e soprattutto, se la scoperta della dichiarazione

mendace avviene dopo l'elezione, è indispensabile la sospensione e la successiva decadenza per chi abbia mentito su circostanze tanto rilevanti sul piano politico ed elettorale.

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

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

#### **4.5 Scioglimento dei comuni**

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

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

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

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