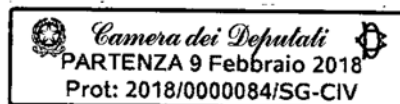




Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

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

LA PRESIDENTE



Signora Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la Relazione conclusiva, approvata dalla Commissione da me presieduta nella seduta del 7 febbraio 2018.

Con i migliori saluti.


Rosy Bindi

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



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

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

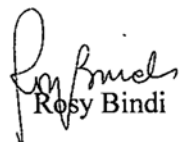
—
LA PRESIDENTE



Signor Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la Relazione conclusiva, approvata dalla Commissione da me presieduta nella seduta del 7 febbraio 2018.

Con i migliori saluti.


Rosy Bindi

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

RELAZIONE CONCLUSIVA**INDICE**

1. <i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	7
2. L'evoluzione del metodo mafioso tra intimidazione, corruzione e area grigia	»	14
3. Le mafie oggi	»	34
3.1 Cosa Nostra	»	34
3.2 'Ndrangheta	»	48
3.3 Camorra	»	59
3.4 Mafie pugliesi	»	67
3.5 Mafie romane	»	76
3.5.1 Mafia capitale	»	76
3.5.2 La mafia di Ostia e le mafie pontine	»	88
3.6 Insediamenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e proiezioni internazionali	»	102
3.6.1 La colonizzazione mafiosa del nord: la legge dei fortini	»	102
3.6.2 Mafie straniere in Italia	»	116
4. L'Antimafia oggi	»	124
4.1 Il Movimento civile dell'antimafia	»	124
4.2 L'Internazionalizzazione delle mafie e dell'antimafia	»	142
4.3 Il condizionamento dell'economia	»	155
4.4 Mafia e risorse pubbliche	»	179
4.4.1 Mafia e appalti	»	179
4.4.2 Mafia e sanità	»	194
4.5 Il gioco delle mafie	»	204
4.5.1 Gioco lecito e illecito	»	204
4.5.2 Mafia e calcio	»	213
4.6 Mafie e fragilità	»	218
4.6.1 Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù	»	218
4.6.2 Mafia e minori	»	229
4.7 Mafia e Massoneria	»	248
4.8 Mafie e politica locale	»	254
4.8.1 Candidature	»	254
4.8.2 Scioglimento dei comuni	»	258

4.9 Il recupero delle ricchezze mafiose	»	270
4.9.1 Il sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati	»	274
4.9.2 Il controllo giudiziario delle aziende	»	293
4.10 Lo Stato che protegge, lo Stato che reagisce	»	315
4.10.1 Testimoni di giustizia	»	315
4.10.2 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'articolo 41- <i>bis</i> dell'ordina- mento penitenziario	»	319
4.11 Spiritualità, cultura e informazione come argine alle mafie	»	347
4.11.1 Mafia e mondo dell'informazione	»	347
4.11.2 Mafie e religione	»	353
4.11.3 Università e lotta alle mafie	»	361
4.12 Il furto della natività di Caravaggio tra mafia e traffico di opere d'arte	»	364
4.13. I delitti e le stragi di carattere politico-mafioso degli anni 1992-1994	»	370
5. Conclusioni	»	380
5.1 Il lascito per la XVIII legislatura e le prospettive per la nuova legge istitutiva	»	380
Allegati	»	399
Allegato 1: relazioni approvate	»	400
Allegato 2: sedute svolte	»	403
Allegato 3: audizioni svolte dai Comitati	»	416
Allegato 4: missioni in Italia e relative schede	»	429
Allegato 5: missioni all'estero e relative schede	»	462
Allegato 6: deliberazione per l'acquisizione di atti e documenti relativi ai delitti e alle stragi di carattere politico-mafioso di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 19 luglio 2013, n. 87	»	492
Allegato 7: proposta per la legge istitutiva della Com- missione parlamentare antimafia nella XVIII legislatura	»	494

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 il 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 Palermo².

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

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, e 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, e 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, e 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, e 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, e 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.

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, per 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 244 sedute in sede (il picco massimo era stato di 122 nella scorsa legislatura), 131 riunioni dei comitati di lavoro (con 174 audizioni) e 105 missioni³ in Italia e all’estero.

Sono state approvate in tutto venti relazioni⁴, 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 legge⁵.

³ Le missioni fuori sede per approfondimenti “territoriali” con audizioni sono state 54; le missioni di studio all’estero sono state otto; i sopralluoghi presso strutture carcerarie o altri siti di interesse sono stati dodici; le partecipazioni a eventi esterni quali manifestazioni, commemorazioni, convegni e simili sono state 31.

⁴ In sede di coordinamento formale del testo della presente relazione, si segnala che, in occasione dell’esame della relazione conclusiva, nella seduta del 7 febbraio 2018, si è convenuto di stralciare alcuni argomenti (uccisione di Mico Geraci; furto della Natività del Caravaggio; morte di Attilio Manca) che sono stati oggetto di tre relazioni approvate nella successiva seduta del 21 febbraio 2018; sul caso Manca è stata altresì depositata una relazione di minoranza da parte dei deputati Giulia Sarti, Francesco D’Uva e Fabiana Dadone e dei senatori Luigi Gaetti e Mario Michele Giarrusso. L’elenco completo delle relazioni è riportato nell’allegato 1 al presente documento.

Nella medesima seduta del 21 febbraio 2018, la Commissione ha altresì deliberato la pubblicazione, in allegato al relativo resoconto stenografico, dei seguenti documenti, formati o acquisiti dalla Commissione nel corso dell’attività propria o delle analoghe commissioni precedenti: 1) *Relazione dell’Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa dell’8 settembre 1989 sull’omicidio dell’on. Piersanti Mattarella del 6 gennaio 1980*; 2) *Atti e documenti riferibili alla strage di Portella della Ginestra*; 3) *Resoconti delle missioni a Trapani del 4 dicembre 1989 e del 24 settembre 1991 contenenti le audizioni dell’allora procuratore della Repubblica presso il tribunale di Marsala, Paolo Borsellino*.

È stata infine deliberata la desecretazione dei resoconti stenografici della prima Commissione Antimafia (IV, V e VI legislatura).

⁵ 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”.

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 se 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 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 codice di procedura penale) e con le conseguenti responsabilità penali in caso di falsità o reticenza di chi depone come testimone davanti al giudice (articoli 372 codice penale e 207 codice di procedura penale). 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 articoli 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 penale⁶, 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 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

⁶ Come modificato dall'articolo 9, comma 3, lettere a) e b), del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 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" (cosiddetto decreto antiterrorismo).

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 e 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. A essi ne vanno aggiunti alcuni trattati direttamente dal *plenum* della Commissione, come per esempio inchiesta sul movimento civile dell’antimafia, l’inchiesta sul regime detentivo dell’articolo 41-*bis* dell’ordinamento penitenziario, quelle sulla sanità o sul rapporto tra mafia e religione, di cui si tratterà in seguito diffusamente. 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 ventisei 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, per 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 fisionomica 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 rimediazione 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 iperprotagonismo 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 a esse. Com'è normale che avvenga in tutti i campi in cui in varie parti del mondo interi settori della società fanno 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 Wojtyła) 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. È 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 a 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