

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 tipi³⁹⁹. 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, 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 dissuasivi⁴⁰⁰. 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 aree 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 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

³⁹⁹Missione a Cosenza del 27 ottobre 2015, audizione del procuratore della Repubblica per i minorenni di Catanzaro, Beniamino Calabrese, resoconto stenografico.

⁴⁰⁰Cfr. Doc. 1598.

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 diciassetenni 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"⁴⁰¹. 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"⁴⁰². 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, 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 a 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.

⁴⁰¹ Seduta dell'8 febbraio 2017, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo, resoconto stenografico n.189.

⁴⁰² Cfr. Doc. 1598.

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 amministrative⁴⁰³ 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, per esempio, da circa quattro anni hanno firmato un protocollo⁴⁰⁴ 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 carico degli adulti⁴⁰⁵. Sarebbero necessari una espressa previsione normativa e la predisposizione di

⁴⁰³ Cfr. seduta dell’8 febbraio 2017, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale 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.

⁴⁰⁴ 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.

⁴⁰⁵ “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,

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 esponano 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, per esempio, in Campania. Sebbene le statistiche collochino la regione 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

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).

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 Costituzione⁴⁰⁶. 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 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 assolve 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, rimangono 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, per 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

⁴⁰⁶ "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 presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo, resoconto stenografico n. 189).

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 dividerle, 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 siamo 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 appartenenza⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ 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, andando ben oltre la mera ricerca degli elementi che qualificano la partecipazione all'associazione mafiosa, che compete alla magistratura, valutandola 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 siano 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 2017⁴⁰⁸, 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 Castelvetro", 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'obiettivo, 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.

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 complessa analisi del materiale sequestrato – che faceva rilevare, tra l'altro, la presenza mafiosa nelle logge sciolte, la presenza di soggetti con evidenze giudiziarie 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, 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 memorabile 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 rivela più preoccupante 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.

⁴⁰⁸ *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.

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 ufficiali 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 accurate 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 organizzative⁴⁰⁹, del tutto simili 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 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 loggia calabrese “Rocco Verduci” di Gerace.

⁴⁰⁹ Negli ultimi decenni, dalle costituzioni massoniche e dai tipi di giuramento massonico, seppure modernizzati si evincono: 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.

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 accuserebbe 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 articolo 18 (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’isciversi perfino ai partiti politici, il cui ruolo costituzionale è peraltro indiscusso⁴¹⁰.

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 operare in contesti di “sommersione” in cui viene privilegiato il metodo collusivo-corruttivo rispetto alle tradizionali condotte improntate a forme eclatanti di violenza⁴¹¹. 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.

⁴¹⁰ 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.

⁴¹¹ Cfr. relazioni annuali della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo degli ultimi anni.

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 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, lettera 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, lettera 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 e 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 allorché 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’elettore⁴¹².

L’inchiesta si è articolata in più fasi⁴¹³ e, oltre ad aver arricchito e aggiornato il patrimonio informativo della Commissione sulla tenuta delle istituzioni locali dai condizionamenti mafiosi, ha

⁴¹² 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.

⁴¹³ 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 (resoconto stenografico n. 55); seduta del 10 giugno 2015, comunicazioni della presidente (resoconto stenografico n. 96); seduta del 20 aprile 2016, comunicazioni della presidente (resoconto stenografico n. 151); 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 (resoconto stenografico n. 152); seduta del 17 maggio 2016, audizione del prefetto di Catanzaro, Luisa Latella; audizione del prefetto di Imperia, Silvana Tizzano ((resoconto stenografico n. 154); 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 (resoconto stenografico n. 156); seduta del 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’articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di San Sostene (CZ), Joppolo (VV), Badolato (CZ), Sant’Oreste (RM), Plati (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 (resoconto stenografico n. 157); seduta del 22 giugno 2016, audizione del prefetto Anna Palombi, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Plati; audizione del viceprefetto Luca Rotondi, già commissario prefettizio per la provvisoria gestione del comune di Plati; audizione del

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 elettorali⁴¹⁴.

Queste proposte sono state espone 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

sindaco di Plati, Rosario Sergi (resoconto stenografico n. 159); 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 (resoconto stenografico n. 160); seduta del 6 luglio 2016, audizione del prefetto Umberto Campini, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Badolato – CZ (resoconto stenografico n. 162); 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 (resoconto stenografico n. 166); 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 (resoconto stenografico n. 167); 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 (resoconto stenografico n. 208); seduta del 8 giugno 2017, comunicazioni della presidente (resoconto stenografico n. 209); seduta del 13 giugno 2017, audizione del Ministro dell'interno, Marco Minniti (resoconto stenografico n. 210); 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 Calabria (RC), Gregorio Giuseppe Frosina; audizione del sindaco di Bovalino (RC), Vincenzo Maesano; audizione del sindaco di Giardinello (PA), Antonino De Luca (resoconto stenografico n. 219); 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 (resoconto stenografico n. 228); 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 (resoconto stenografico).

⁴¹⁴ 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), Plati (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 Calabria (RC), Bovalino (RC), Campo Calabro (RC), Castelnuovo di Porto (RM), Cirò (KR), Giardinello (PA), Monte Sant'Angelo (FG), Torre Annunziata (NA), Castelvetro (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).