

crimine organizzato approvata dall'Assemblea il 25 ottobre 2011, il mandato della CRIM ricomprendeva non a caso le tre diverse attività criminali. Il lavoro della commissione CRIM è stato considerato con grande attenzione dalla Commissione Antimafia. Quest'ultima ha dedicato la sua prima relazione alle Camere all'argomento del contrasto alle mafie nella dimensione europea e internazionale, che è stata approvata all'inizio dei lavori nel 2014, in vista del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea. Tale relazione è stata posta all'ordine del giorno di entrambe le Camere. La risoluzione che ha concluso il dibattito è stata approvata all'unanimità sia alla Camera sia al Senato ed è stata trasmessa direttamente al Parlamento europeo.

In ossequio al mandato ricevuto in tale risoluzione<sup>563</sup>, le numerose proposte di merito – tra cui quella di dar seguito all'esperienza istituzionale della CRIM – sono state illustrate e sostenute con convinzione dalla Commissione in tutte le sedi di confronto all'estero. È maturata presto la consapevolezza che la frontiera del prossimo futuro è l'impegno in una sempre più vasta "diplomazia antimafia", quanto meno nei Paesi membri dell'Unione europea, per condividere con le altre nazioni obiettivi e metodi – fondati sul *risk assessment* – della lotta alla criminalità organizzata, facendo comprendere agli altri Paesi che, in mancanza, rischiano di pagare un prezzo molto alto, che l'Italia ha già pagato nella sua storia. Affrontare insieme un rischio, che grava su tutta l'Unione, conviene a tutti. Le proposte della Commissione sono state illustrate, in occasione di missioni a Bruxelles, sia in audizione formale presso la commissione LIBE sia in un incontro con il presidente *pro tempore* del Parlamento europeo, Martin Schulz. Su tali basi, si è fiduciosi che l'attenzione delle istituzioni europee possa crescere ulteriormente dopo l'elezione, avvenuta il 17 gennaio 2017, di un italiano, Antonio Tajani, al vertice del massimo organo rappresentativo europeo.

Sul fronte nazionale, l'opera di sensibilizzazione svolta dalla Commissione si è articolata, in modo incessante e a tutti i livelli, attraverso la convocazione in Commissione dei principali soggetti istituzionali del Paese. Il lungo ciclo di audizioni dei vertici istituzionali ha coinvolto vari ministri, i responsabili degli uffici giudicanti e requirenti di tutti i distretti giudiziari italiani, la Banca d'Italia e le altre istituzioni economiche nazionali, esponenti dei partiti e del mondo dell'informazione, all'interno di un percorso che si è simbolicamente chiuso con l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri, Paolo Gentiloni, per un bilancio sulle politiche generali seguite dal Governo in tema di lotta alla mafia. L'ultimo precedente in cui il Presidente del Consiglio dei ministri era stato audito in Commissione parlamentare antimafia risaliva a quasi venti anni prima<sup>564</sup>.

Massima importanza è stata attribuita alle iniziative di alto valore simbolico come la giornata della memoria, istituita con la legge n. 20 del 2017 nella ricorrenza del 21 marzo, per il ricordo delle vittime delle mafie<sup>565</sup>, o come la giornata internazionale contro la corruzione<sup>566</sup>,

<sup>563</sup> Cfr. Camera dei deputati, seduta del 17 novembre 2014, resoconto stenografico n. 333. Discussione della relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (Doc. XXIII, n. 2); risoluzione n. 6-00099, Bindi e altri: in cui si auspica "la ricostituzione della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) in seno al Parlamento europeo. Inoltre, al fine di rafforzare la cooperazione tra i Parlamenti degli Stati membri sulla condivisione di esperienze normative e di inchiesta parlamentare sui fenomeni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, si propone di avviare i contatti necessari per mettere in rete le commissioni degli organismi parlamentari degli Stati membri dell'Unione aventi funzioni analoghe alla Commissione Antimafia italiana"; la risoluzione è stata discussa e approvata nella seduta dell'11 dicembre 2014; cfr. resoconto stenografico n. 348. V. anche Senato della Repubblica, sedute del 29 ottobre 2014, resoconti stenografici n. 341 e n. 342, risoluzione n. 6-00075, Zanda e altri.

<sup>564</sup> Massimo D'Alema fu ascoltato nel 1999, durante la XIII legislatura; Silvio Berlusconi nel 1994, durante la XII legislatura; Giuliano Amato nel 1992, durante la XI legislatura; Giulio Andreotti nel 1989 e nel 1990, durante la X legislatura.

<sup>565</sup> Legge 8 marzo 2017, n. 20, "Istituzione della 'Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie'". La legge prevede iniziative volte alla sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alle mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie. Al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche, possono essere altresì organizzati manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri, momenti comuni di ricordo dei fatti e di riflessione, nonché iniziative finalizzate alla costruzione,

istituita dalle Nazioni Unite nella ricorrenza del 9 dicembre, per sensibilizzare le persone sul grave problema globale della corruzione e sul ruolo della citata Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. Di quest'ultima, peraltro, occorre una revisione ed è auspicabile un rinnovato impegno per il suo aggiornamento, tanto più che nella prossima legislatura cadrà il ventennale dalla sua firma, avvenuta nel 2000 a Palermo<sup>567</sup>.

Nel corso della legislatura l'attività di inchiesta della Commissione si è svolta anche mediante la promozione e la partecipazione a un amplissimo novero di iniziative culturali, eventi commemorativi, seminari e incontri tematici, a cui si è fatto riferimento in premessa. Vi rientrano la presenza attiva in tutte le ricorrenze del 23 maggio e del 19 luglio, e in particolare del 25° anniversario delle stragi di Capaci e di via D'Amelio; le iniziative culturali come il "marzo dell'antimafia", gli incontri istituzionali con le commissioni antimafia regionali, i seminari istituzionali sui cinquanta anni dall'istituzione della Commissione Antimafia e quelli sulla figura di Rosario Livatino; la presentazione congiunta della relazione annuale del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, i convegni con i magistrati sulle misure di prevenzione, gli incontri con delegazioni parlamentari straniere, la sensibilizzazione del mondo accademico e la promozione di ricerche scientifiche affidate alle università, la partecipazione attiva alla mobilitazione degli Stati generali della lotta alle mafie, organizzati dal Ministero della giustizia a Milano nel novembre 2017 per dare una nuova base teorica alla lotta alle mafie del ventunesimo secolo<sup>568</sup>.

La riflessione sulla *constituency* dell'antimafia si è rivolta, con lungimiranza e senza pregiudizi prima ancora dell'emersione di alcuni scandali, anche alle caratteristiche dell'"antimafia sociale", per guardare con senso critico alle radici, all'evoluzione e al futuro di un movimento civile di cui occorre preservare il patrimonio di valori, che si identificano sostanzialmente in quelli della Costituzione. Occorre piuttosto liberare tale movimento dalle superfetazioni e da una visione divisiva della legalità come patrimonio solo di alcuni. Il suo significato più autentico può essere rilanciato attraverso un processo di laicizzazione, che la faccia diventare – da culto per iniziati, con involontari idoli e sommi sacerdoti – una religione civile condivisa, capace di proiettarsi oltre le

---

nell'opinione pubblica e nelle giovani generazioni, di una memoria delle vittime delle mafie e degli avvenimenti che hanno caratterizzato la storia recente e i successi dello Stato nelle politiche di contrasto e di repressione di tutte le mafie.<sup>566</sup> Le dichiarazioni rilasciate da autorità quali il Sommo Pontefice o il Presidente della Repubblica in occasione di tale giornata hanno offerto molti spunti di riflessione. Cfr. Dichiarazione del 9 dicembre 2015: "La corruzione è un furto di democrazia. Crea sfiducia, inquina le istituzioni, altera ogni principio di equità, penalizza il sistema economico, allontana gli investitori e impedisce la valorizzazione dei talenti. L'opacità e il malfunzionamento degli apparati pubblici e di giustizia colpisce ancor di più i poveri e le persone deboli, crea discriminazioni, esclusioni, scarti, distrugge le opportunità di lavoro. Sulle pratiche corruttive prosperano le organizzazioni criminali e la mafia, che soffocano le speranze dei giovani. Si può e si deve reagire a questa inaccettabile forma di oppressione. Sconfiggere le mafie è alla nostra portata".

<sup>567</sup> La giornata internazionale contro la corruzione è promossa congiuntamente dall'ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine (UNODC) e il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), è in particolare focalizzata sull'impatto negativo della corruzione sulla democrazia, sullo stato di diritto e sul mercato. L'Assemblea generale ha stabilito il 9 dicembre come giornata internazionale contro la corruzione nel 2003, con risoluzione 58/4, in vista dell'apertura alla firma dal 9 all'11 dicembre 2003 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). UNODC svolge funzioni di segretariato per la Convenzione di Mérida, entrata in vigore nel dicembre 2005 e ratificata dall'Italia il 5 ottobre 2009. Come è stato rappresentato alla Commissione, uno dei punti nodali è l'assenza di un meccanismo di revisione e aggiornamento della Convenzione, sulla cui introduzione l'Italia è da tempo impegnata sul piano diplomatico.

<sup>568</sup> Le tesi fondanti di tale elaborazione teoretica sono propedeutiche all'imprescindibile pratica complementare affidata all'azione politica, di cui la Commissione ha cercato di essere il motore parlamentare per la necessaria propulsione legislativa, amministrativa e culturale. Le conclusioni degli Stati generali hanno riguardato temi largamente sovrapponibili a quelli affrontati nella presente relazione, e cioè: la lotta alla mafia come priorità dell'azione politica; il cambiamento e la globalizzazione delle mafie; il metodo corruttivo e la zona grigia; gli strumenti di prevenzione amministrativa e la gestione dei beni sequestrati e confiscati; le politiche sociali e del lavoro; l'attenzione ai minori; la proiezione europea e internazionale; il rinnovamento del movimento civile dell'antimafia; la trasparenza e la condivisione delle basi informative; la rigenerazione democratica per scacciare il consenso cattivo delle mafie; la politica locale negli enti territoriali e le strategie elettorali dei partiti; le *bad companies* delle liste civiche nelle elezioni locali.

peculiari contingenze storiche che ne hanno determinato la nascita subito dopo la stagione delle stragi, e al di là delle distorsioni che in tempi recenti hanno macchiato la reputazione di taluni dei suoi protagonisti.

Al fianco dell'indagine sulla cultura dell'antimafia, si è approfondita la condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie e il ruolo, a volte ambiguo<sup>569</sup>, del mondo dell'informazione, a cui è stata dedicata per la prima volta un'apposita relazione<sup>570</sup>.

Si è inoltre prestata una naturale attenzione agli eventi di interesse all'interno della cronaca, non solo giudiziaria, che hanno fornito moltissimi spunti di discussione e riflessione, fondati su di una acquisizione documentale imponente dei provvedimenti connessi alle principali inchieste giudiziarie in materia di criminalità organizzata, ai provvedimenti di accesso e di scioglimento dei comuni per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, a interdittive prefettizie di particolare incidenza.

L'archivio della Commissione, luogo vivo della conoscenza delle mafie e della memoria dell'antimafia in Parlamento, è stato alimentato in modo costante, probabilmente come mai in precedenza, e ha offerto una base documentale preziosa per lo svolgimento delle funzioni della Commissione e del mandato dei parlamentari. Esso rappresenta una fondamentale opportunità di conoscenza a disposizione di tutte le forze politiche, con un beneficio che può essere persino maggiore per le forze di opposizione, le quali hanno potuto avere accesso a documenti di fonte qualificata, di cui diversamente non avrebbero potuto disporre facilmente. Si è riservata inoltre attenzione alle richieste provenienti da studiosi, giornalisti e ricercatori; ci si è fatti carico della pubblicazione di documenti di particolare interesse storico, politico o memorialistico, ancora classificati, come i numerosi resoconti stenografici delle sedute della prima Commissione Antimafia (che non furono pubblicati), alla documentazione sul caso Livatino, agli atti sull'assassinio dell'onorevole Piersanti Mattarella e sulla strage di Portella della Ginestra o la simbolica approvazione, quarant'anni dopo, della relazione di minoranza depositata al termine dei lavori della prima Commissione Antimafia da Pio La Torre nel 1976, che già conteneva tutti i fondamenti della legislazione di contrasto alle mafie, che furono introdotti purtroppo solo dopo il suo omicidio e quello del generale dalla Chiesa.

Sul piano della conoscenza scientifica delle mafie, per la fondazione di una nuova "scienza della legalità" si è sottoscritta una intesa con la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI). Su tale base la Commissione ha promosso la istituzione del primo dottorato di ricerca sulle mafie nonché la realizzazione di progetti di ricerca universitaria, destinati a giovani studiosi, con le università di Milano, Torino, Napoli e della Calabria, sui temi del metodo mafioso, dei professionisti, dei minori, dello scioglimento dei comuni.

Molto è stato fatto ma molto resta da fare.

È sembrato opportuno riservare le conclusioni della presente Relazione finale, all'esito della XVII legislatura, non solo a quanto è stato fatto ma anche e soprattutto all'eredità che la Commissione lascia al prossimo Parlamento.

Questo lascito riguarda due assi principali.

Il primo è di natura politica ed è relativo ai numerosi filoni tematici che sono stati già aperti, che la Commissione potrà approfondire sulla base del mandato che sarà conferito con la nuova legge istitutiva, e quindi sviluppare nell'ambito della funzione conoscitiva dell'inchiesta.

Il secondo è di natura legislativa e riguarda le misure in tema di contrasto ai poteri mafiosi che il nuovo Parlamento è nelle condizioni di poter varare già dall'avvio della XVIII legislatura, in

<sup>569</sup> Cfr. seduta del 17 marzo 2015, audizione del presidente dell'ordine nazionale dei giornalisti, Vincenzo Iacopino, resoconto stenografico n. 83, nonché, con riguardo all'intervista del figlio di Totò Riina trasmessa durante la trasmissione della RAI *Porta a Porta* e più in generale sul ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo nella lotta alle mafie, le sedute del 23 settembre 2015, audizione del direttore di RAI 1, Giancarlo Leone, resoconto stenografico n. 113, e del 7 aprile 2016, audizione della presidente della RAI, Monica Maggioni, e del direttore generale della RAI, Antonio Campo Dall'Orto, resoconto stenografico n. 149.

<sup>570</sup> *Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie* (rel. onorevole Fava), approvata nella seduta del 5 agosto 2015, Doc. XXIII, n. 6.

quanto esse si fondano sulle proposte di intervento normativo già elaborate e formulate in dettaglio da questa Commissione all'interno delle relazioni tematiche.

Il 2018 si è aperto con il 70° anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

A tale proposito, non si può dimenticare che la nostra Costituzione non potrà dirsi pienamente attuata, nei suoi valori fondanti di democrazia e libertà, se non sarà fatta piena luce sulle stragi e sui delitti a carattere politico-mafioso dei primi anni Novanta.

La Commissione aveva a sua volta ricevuto in eredità dalla analoga Commissione della precedente legislatura tutto il lavoro che questa aveva dedicato, pressoché in via esclusiva, al compito di indagare sulle manifestazioni del rapporto tra mafia e politica “che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso”<sup>571</sup>.

Il complesso *iter* giudiziario, purtroppo largamente insoddisfacente per appagare la sete di verità su quelle drammatiche vicende, è ancora incompleta; ancora in questi giorni è infatti attesa la pubblicazione delle motivazioni della sentenza sul processo cosiddetto Borsellino *quater*, celebratosi a Caltanissetta.

La rispettosa attesa della conclusione di tormentate vicende giudiziarie era apparsa vieppiù opportuna per evitare sovrapposizioni, poggiate per di più su un quadro informativo ancora incompleto. Nelle more, si è cioè lasciata impregiudicata la valutazione in sede politica di molte questioni, su cui la Commissione ha comunque ritenuto imprescindibile aggiornare periodicamente lo stato delle conoscenze con plurime audizioni dei magistrati nisseni e, soprattutto, raccogliere i dolorosi appelli della famiglia Borsellino.

Tuttavia, il tempo trascorso, il crepuscolo dei protagonisti, gli istituti giuridici del giudicato e della prescrizione denotano ormai l'esigenza di un progressivo spostamento della sede del giudizio dalle aule dei processi alle pagine della storia politica, e non solo criminale, d'Italia.

Per tale ragione, è apparso doveroso lasciare, a conclusione della presente Relazione, un capitolo dedicato alle domande che restano ancora aperte su quella drammatica stagione delle cosiddette stragi di mafia.

Una loro lettura politica richiede probabilmente che vadano messe in connessione con altre drammatiche vicende precedenti, a partire dal delitto Moro, che restano ancora misteriose nonostante tutti gli sforzi di verità, anche recenti<sup>572</sup>.

Nel 2018 ricorrono non solo i settant'anni dall'entrata in vigore della costituzione, ma anche i quaranta anni dall'assassinio di Aldo Moro.

Rimane il dubbio che vi sia una sottile linea del colore rosso del sangue che unisca politicamente via Fani a via D'Amelio, passando per tanti altri luoghi, in Sicilia e lungo la Penisola, e dove “menti raffinatissime tentano di orientare certe azioni della mafia. Esistono forse punti di collegamento tra i vertici di cosa nostra e centri occulti di potere che hanno altri interessi”. L'affermazione di Giovanni Falcone, paradossalmente, è ancora una domanda, a cui la politica non può rinunciare a provare ancora a dare una risposta soddisfacente, essendo l'unica - e l'ultima - che può ancora farlo.

Il passato è comprensibile soltanto alla luce del presente e si può comprendere il presente unicamente alla luce del passato.

In questi anni abbiamo assistito al tramonto di molti protagonisti di quella stagione: dopo la morte nel 2016 di Bernardo Provenzano, nel novembre 2017 è morto anche Salvatore Riina.

<sup>571</sup> La Commissione presieduta dal senatore Pisanu non era tuttavia arrivata ad approvare una relazione. Cfr. XVI legislatura, seduta del 9 gennaio 2013, comunicazioni del presidente sui grandi delitti e le stragi di mafia degli anni 1992-1993, resoconto stenografico n. 118.

<sup>572</sup> Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro, relazione sull'attività svolta, approvata nella seduta del 20 dicembre 2016, Doc. XXIII, n. 23. V. pagg. 149-154 e 158-160 in merito al possibile coinvolgimento nella vicenda Moro di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata mafiosa, in particolare di matrice 'ndranghetista.

Questo ci interroga oggi su come la mafia sia potuta sopravvivere, e persino rafforzarsi nella *communis opinio*, nonostante l'indubbia sconfitta della mafia stragista, i cui capi corleonesi sono indubitabilmente dei perdenti, forse i primi e gli unici nella storia di cosa nostra ad aver trascorso in carcere tutta la propria vita, dopo la pur tardiva cattura.

Occorre conoscere la storia per non essere condannati a riviverla. Da questo punto di vista uno dei fattori di sopravvivenza delle mafie, come forma di evolucionismo criminale, può essere individuato nel corso della storia, almeno del ventesimo secolo, nelle sue capacità di adattamento e nel suo collateralismo nei confronti di poteri esterni, nazionali o internazionali, e nella capacità politica di intrecciare relazioni con altri soggetti per conseguire reciproche utilità.

La forza delle mafie è anche fuori dalle mafie, che hanno agito in passato anche come agenzia di servizi criminali, in forza della "quota di sovranità" che in certi momenti sono state in grado di esercitare, con la corruzione, la minaccia o la violenza, in determinati territori o in spazi economici o amministrativi.

In termini di fattori di rischio occorre pertanto sempre tenere presente la possibilità di saldature tra esponenti della criminalità organizzata e settori della società, rilevanti per l'opinione pubblica e serbatoi di consenso, in cui può annidarsi il germe dell'estremismo politico.

La Commissione ha infatti avuto modo di rilevare i rischi di una tale forma di ibridizzazione, per esempio, nell'ambito dell'inchiesta su calcio e mafia, in cui si è indagato anche sul variegato mondo delle "tifoserie organizzate" delle squadre di calcio, acclarato terreno di incontro tra delinquenza comune, mafiosa e politica<sup>573</sup>. Tale rischio non può essere ignorato, almeno in linea teorica, anche in relazione ai timori di instabilità politica che ogni fase di transizione legata ad appuntamenti elettorali, incluso il prossimo, può determinare.

Il tema del consenso delle mafie è stato ed è un altro punto centrale su cui l'inchiesta parlamentare, per la sua stessa natura politica, non poteva evitare di confrontarsi.

Questo consenso è costruito o indotto con diverse forme. Esiste quella arcaica della soggezione indotta dalla paura, fondata su esplicite manifestazioni di violenza, che ancora esiste in contesti circoscritti del Meridione ed è connessa all'esercizio abusivo di funzioni di sicurezza e "giustizia", espressioni di sovranità in un dato contesto. Esiste anche quella del *welfare* mafioso, fondata sull'erogazione di servizi e diritti sociali che lo Stato fatica a garantire e che la mafia sostituisce o di cui si appropria in modo parassitario, come la salute, la casa o il lavoro. Ma c'è anche una terza forma di consenso, quella che accompagna l'espansione delle mafie nel resto d'Italia, in particolare nel Centro Nord, e che si fonda su un patto di convenienza, sul vassallaggio omertoso indotto da un accordo contratto per scambiarsi favori e conseguire reciproche utilità.

Nell'economia mafiosa, le relazioni di impresa trasformano le vittime in complici, sostituendo la violenza con la corruzione. Vi è maggiore adesione colpevole nell'assoggettamento volontario che nella soggezione forzata alla criminalità. Il consenso non fa venir meno il disvalore, anzi lo aggrava; parimenti è inaccettabile sul piano etico e politico che, in base alle regole europee di statistica per il calcolo del prodotto interno lordo sia computato all'interno del PIL, con le

---

<sup>573</sup> *Relazione su mafia e calcio* (relatori: on. Rosy Bindi e on. Marco Di Lello), Doc. XXIII, n. 31, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017, pag. 11: "Il primo ambito individuato dalla Commissione è riconducibile al tema dell'ordine pubblico e della sicurezza negli stadi e ha avuto a oggetto l'infiltrazione, o per meglio dire la contaminazione, da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso delle tifoserie organizzate e, per il tramite di queste, le forme di condizionamento dell'attività delle società sportive professionistiche. Le risultanze dell'inchiesta parlamentare hanno consentito di rilevare varie forme, sempre più profonde, di osmosi tra la criminalità organizzata, la criminalità comune e le frange violente del tifo organizzato, nelle quali si annida anche il germe dell'estremismo politico. Il fenomeno della politicizzazione del tifo organizzato è un fenomeno antico ed è un dato di comune conoscenza la distinzione delle tifoserie sulla base dell'orientamento ideologico di estrema destra o di estrema sinistra. Tuttavia, crea inquietudine la presenza di tifosi *ultras* in tutti i recentissimi casi di manifestazioni politiche estremistiche di destra, a dimostrazione che le curve possono essere "palestre" di delinquenza comune, politica o mafiosa e luoghi di incontro e di scambio criminale". Cfr. Anche FIGC, corte d'appello federale, sezioni unite, decisione relativa ai com. uff. 064-068/CFA – riunione del 4 dicembre 2017 (Doc. 1715.1). Per le proposte relative alle criticità nel rapporto tra società e tifoseria, alla responsabilità oggettiva, all'introduzione di controlli sugli assetti proprietari delle società e sulle misure antiriciclaggio, v. par. 4.5.2 su mafia e calcio.

conseguenze che ne derivano sui Paesi dell'Unione europea, il valore economico delle attività illecite fondate su transazioni di natura consensuale, con il paradossale effetto di dover considerare, per esempio, un sequestro di droga effettuato dalle forze di polizia, di fatto, come se fosse un atto contro l'economia nazionale<sup>574</sup>.

Il mandato per la prossima Commissione non potrà pertanto trascurare i compiti, su cui molto si è lavorato, in tema di rapporto tra mafia e politica, specialmente riguardo alla trasparenza e alla selezione delle candidature per le assemblee elettive e dei gruppi dirigenti, in particolare a livello locale.

Rientrano in quest'ambito, sotto il profilo legislativo, le proposte di modifica del testo unico degli enti locali nella parte relativa allo scioglimento dei comuni per infiltrazione e condizionamento mafioso, alla gestione dell'ente da parte della commissione straordinaria e alle previsioni in tema di incandidabilità e ineleggibilità.

Sotto il profilo della prosecuzione dell'inchiesta politica, vi rientra anche il tema dell'aggiornamento della proposta (cosiddetto codice di autoregolamentazione) in tema di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, approvata dalla Commissione nella seduta del 23 settembre 2014, della relativa attività di verifica, effettuata dall'organismo di inchiesta in occasione di ogni tornata elettorale svolta nel corso della legislatura, e dell'aggiornamento e del perfezionamento degli strumenti operativi a disposizione della Commissione per offrire sia alle forze politiche sia all'opinione pubblica elementi di conoscenza certificata, riferita a dati non coperti da segreto di indagine, sulle posizioni giudiziarie, definitive e non definitive, dei candidati alle elezioni. A tale tema è collegata anche la revisione delle norme in tema di casellario giudiziale e alla predisposizione delle misure necessarie per rendere efficacemente consultabile tale fondamentale patrimonio informativo.

Tuttavia, il tema delle misure sulla presentazione delle candidature e della qualità di queste ultime – e cioè quella che nel gergo giornalistico, qui riportato per la prima volta, è stato veicolato in termini di “presentabilità” dei candidati – non si esaurisce certamente con l'esibizione di certificati penali privi di evidenze giudiziarie. Nonostante alcune polemiche, va dato atto alla Commissione di aver individuato sin da subito un tema rivelatosi centrale nell'opinione pubblica e, probabilmente, divenuto ormai irreversibile nel dibattito politico.

Di tale argomento la Commissione Antimafia è stata, come in passato, il luogo di ideazione e elaborazione nonché il motore propulsivo; per la sua trattazione ha messo a disposizione anche la sede istituzionale, forse l'unica possibile di garanzia, in quanto plurale e rappresentativa di tutte le forze politiche. Il riconoscimento di tale funzione è stato, del resto, implicito nella richiesta formulata da alcune liste e formazioni politiche di procedere ad una verifica preventiva dei propri candidati.

Occorre ripensare specialmente agli strumenti e alle informazioni di cui i partiti e i movimenti devono poter disporre, per poter conseguentemente assumere le responsabilità politiche delle scelte, ai fini di una trasparente ed efficace selezione del personale politico e in generale dell'accreditamento di chiunque si candidi a cariche rappresentative, a partire da misure ormai indifferibili come la legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione sull'organizzazione dei partiti politici. Si rinvia a tal fine alle proposte contenute nella relazione approvata nella seduta del 27 aprile 2016<sup>575</sup>, relative sia alle proposte di modifica legislativa sia alle scelte dei partiti e allo sviluppo di buone prassi al loro interno.

Allo stesso modo, non può restare inascoltato l'appello lanciato - in occasione degli Stati generali dell'antimafia organizzati dal Ministero della giustizia lo scorso 24 novembre 2017 a Milano - dal Ministro dell'interno, il quale ha chiesto un “patto solenne tra i partiti per respingere il

<sup>574</sup> Seduta del 6 ottobre 2014, audizione del presidente dell'ISTAT, Giorgio Alleva, resoconto stenografico n. 57.

<sup>575</sup> *Relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative*, (Rel.: onorevole Rosy Bindi), approvata dalla Commissione nella seduta del 27 aprile 2016, Doc. XXIII n. 13.

voto mafioso”, che tanto ha inquinato il voto locale, in particolare nel Meridione dove è stata esponenziale la crescita del numero e dell’importanza degli scioglimenti dei comuni per mafia.

La riflessione sull’aggiornamento del fondamentale istituto previsto dall’articolo 143 del TUEL sullo scioglimento dei comuni per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso dovrà necessariamente contemplare una “terza via” tra scioglimento e conclusione del procedimento ispettivo, in modo da ampliarne in modo flessibile le condizioni d’uso, sia nella fase che precede sia in quella che segue la decisione sulla permanenza della compagine politica; inoltre, maggiore incisività va trovata anche sulla componente amministrativa, molto spesso di fatto inamovibile.

Peraltro, va rilevato a tale proposito che la situazione di progressivo deterioramento delle condizioni di legalità in seno a molti enti locali – prevalentemente ma non esclusivamente meridionali – è andata di pari passo con l’avanzare dei sintomi di una poco strategica “ritirata” dei partiti nazionali da molte zone del Paese, e con la conseguente proliferazione delle liste civiche come unica proposta politica in occasione delle elezioni amministrative. Queste ultime, sciolte da una matrice o da apparentamenti politici chiari, sono risultate frequentemente una sorta di *bad companies* che rischiano di essere stratagemmi per dialogare, o per così dire “civettare”, ora con i partiti tradizionali, di cui riciclano fuoriusciti o esponenti minori, ora con altri ambigui referenti locali, spesso prossimi a soggetti criminali, soprattutto nei piccoli comuni delle regioni di tradizionale insediamento mafioso.

Il consenso inquinato delle mafie incide in proporzione molto di più a fronte dell’allontanamento degli elettori dal voto per effetto dell’astensionismo. Il consenso cattivo può essere scacciato solo dal consenso buono, che è compito dei partiti e delle forze politiche democratiche ricostruire su basi legittime e condivise. In questo senso non depone in modo confortante l’assenza agli Stati generali dei segretari e dei responsabili di vertice delle principali forze politiche, a fronte della presenza delle massime cariche istituzionali, a partire dal Capo dello Stato. È una responsabilità che è anche un’opportunità, forse l’ultima per ridare credibilità alla politica, nell’interesse del Paese e delle sue istituzioni, che non possono essere forti se non sono assistite dal consenso e dalla fiducia dei cittadini.

In questo la lotta alle mafie e ai nefasti effetti è anche una lotta di patria, fondata sui valori della democrazia e della Costituzione, della cui difesa tutti hanno il sacro dovere e a cui nessuno può sentirsi legittimato a sottrarsi. Non si sono sottratti gli eroi civili che celebreremo il 21 marzo, primo giorno di primavera, che come ricordato si aggiunge alle date presto divenute simboliche del 23 maggio e del 19 luglio. Le loro virtù eroiche si sono rivelate nella vita quotidiana di servitori dello Stato e paladini della Costituzione soprattutto mediante la testimonianza coraggiosa del dovere e l’assunzione piena delle proprie responsabilità, ora come politici, ora come magistrati, poliziotti, sindacalisti, giornalisti, cittadini.

Gran parte di essi proveniva dalle regioni meridionali di tradizionale insediamento mafioso, che nella loro storica miseria hanno tuttavia offerto al nostro Paese la nobiltà morale e la nobiltà di Stato dei patrioti costituzionali che hanno servito la Repubblica al costo della vita. Non può essere indifferente se quelle regioni, afflitte dalla presenza mafiosa e desertificate dalla crisi economica che induce i giovani a emigrare in cerca di lavoro, ancor oggi sono la riserva che produce gran parte dei funzionari dello Stato, delle pubbliche amministrazioni e delle forze di polizia.

L’insegnamento che se ne trae è che l’antimafia è anche un *habitus* di straordinaria ordinarietà, in cui l’esercizio consapevole dei diritti e il rispetto quotidiano dei doveri rende ogni cittadino la sentinella contro l’assedio ai beni comuni da parte dei poteri e della cultura mafiosa.

Un fortissimo senso della legalità, perseguita nel lavoro ma anche nella vita quotidiana, sostenuto dalla fede cristiana<sup>576</sup>, contraddistingueva la vita e il lavoro di Rosario Livatino, il

<sup>576</sup> La citata udienza speciale di Papa Francesco per i membri e i collaboratori della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, è stata concessa il 21 settembre 2017 nella 26° ricorrenza dell’anniversario dell’assassinio del giudice Livatino. Nell’indirizzo di saluto in occasione della cerimonia, la presidente della Commissione parlamentare antimafia, onorevole Rosy Bindi, ha ricordato al

“giudice ragazzino” a cui la Commissione ha dedicato un lavoro di raccolta e pubblicazione di atti e documenti, propedeutico all’udienza accordata da Papa Francesco in occasione dell’anniversario della morte del magistrato siciliano<sup>577</sup>.

Il ricordo voluto dalla Commissione, paradigmatico di tante altre iniziative commemorative, è stato inteso anche come riconoscimento del valore concreto e attuale, sia morale sia politico, della sua vita e della sua vicenda. Da quella esperienza è nata infatti la disciplina sulla protezione dei testimoni di giustizia, oggi finalmente riscritta. La legislazione in materia nasceva infatti dall’archetipo di Piero Nava, ascoltato anche lui per la prima volta in Commissione per raccontare le motivazioni della sua scelta immediata di testimoniare contro gli assassini del magistrato, senza ripensamenti nella scelta tra bene e male, tra fare coraggiosamente il proprio dovere e voltarsi in modo ignavo dall’altra parte<sup>578</sup>. Ora che è in corso la causa di beatificazione di Rosario Livatino, il magistero di Papa Francesco su cosa sia il “combattimento spirituale” contro le mafie è ancor più chiaro.

Non si possono servire due padroni. La trasparenza nei confronti della collettività, in un equilibrato bilanciamento tra diritti soggettivi e doveri nei confronti della società, è stato altresì il criterio che ha guidato, nella prospettiva dei valori costituzionali e della loro attuazione, l’inchiesta sull’infiltrazione della criminalità mafiosa nella massoneria in Calabria e in Sicilia.

L’indagine è nata dalle vicende del comune di Castelvetro (TP), luogo di origine di Matteo Messina Denaro, poi sciolto per mafia<sup>579</sup>. Le risultanze hanno fornito conferme in ordine alla rilevanza del fenomeno dell’infiltrazione mafiosa nella massoneria, a fronte di una sua negazione da parte dei vertici delle organizzazioni. Si sono evidenziati i fattori di rischio per la collettività derivanti dall’accertata presenza di soggetti, che ricoprono cariche o incarichi pubblici o comunque gestiscono risorse pubbliche, in consessi in cui possono ritrovarsi insieme a esponenti non solo di ceti socialmente elevati, ma anche di organizzazioni criminali interessate a infiltrarli, favorite dai caratteri di segreto e rigida gerarchia delle “obbedienze” massoniche.

La Commissione ha convenuto sulla necessità che il campo dell’indagine sia in futuro allargato a tutte le regioni italiane, soprattutto al Nord sempre più preda delle relazioni tra mafia e classi dirigenti, affinché si possa effettuare una compiuta valutazione delle dimensioni di un fenomeno in cui la massoneria rischia di fungere, anche involontariamente, da stanza di compensazione di un “potere invisibile”, nemico della democrazia, in cui confluiscono diverse istanze politiche, imprenditoriali e criminali. Questo in Sicilia e Calabria è avvenuto. Sul piano legislativo, invece, appare comunque indispensabile un intervento sulla legge n. 17 del 1982, a suo tempo approvata sull’onda dello scandalo P2<sup>580</sup>, chiarendo definitivamente che le associazioni sostanzialmente segrete, anche quando perseguono fini leciti, sono vietate in quanto tali, ai sensi dell’articolo 18, comma 2, della Costituzione. L’individuazione dei contenuti della proposta legislativa in tema di associazioni riservate e segrete, condiviso in modo unanime dalle forze politiche presenti in Commissione, rientra dunque nel lascito al nuovo Parlamento che si insedierà il 23 marzo 2018.

Tale eredità ricomprende anche altri temi e altre proposte da considerarsi già mature per l’inserimento nel programma e nel calendario dei lavori delle Commissioni di merito e delle Assemblee parlamentari, anche in relazione all’attuazione di leggi di delega o al monitoraggio dell’applicazione di norme di recentissima introduzione, che direttamente o indirettamente rientrano

---

riguardo che “la misura della legalità è il bene comune che siamo chiamati a realizzare come cristiani e come cittadini, nella consapevolezza della radicale distanza che separa le mafie non solo dal Vangelo ma anche dalla nostra Costituzione”. Cfr. testo allegato al resoconto della seduta del 4 ottobre 2017.

<sup>577</sup> *Per la memoria di Rosario Livatino. Pubblicazione di atti e documenti.* Relazione approvata nella seduta del 21 settembre 2016, Doc. XXIII, n. 21.

<sup>578</sup> Seduta del 21 settembre 2016, audizione di Piero Ivano Nava, resoconto stenografico n. 171.

<sup>579</sup> *Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della ‘ndrangheta nella massoneria in Sicilia e in Calabria*, approvata nella seduta del 21 dicembre 2017, Doc. XXIII, n. 33.

<sup>580</sup> Legge 25 gennaio 1982 n. 17, “Norme di attuazione dell’articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2”.

nel *focus* della legislazione antimafia nell’ottica di prevenzione seguita dalla Commissione nel corso dei propri lavori.

Tra queste vi sono sicuramente la rivisitazione, per una maggiore efficacia preventiva, delle norme sul regime detentivo speciale di cui all’articolo 41-*bis* della legge sull’ordinamento penitenziario; la revisione del sistema degli appalti contenuta nel codice dei contratti pubblici; il monitoraggio dell’applicazione e di alcuni aspetti critici del nuovo codice antimafia, sia con riguardo alle osservazioni formulate in tema di “confisca allargata” dal Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge sia con riguardo al nuovo istituto del controllo giudiziario delle aziende; l’applicazione delle misure di prevenzione di natura personale e patrimoniale al reato di corruzione e agli altri reati contro la pubblica amministrazione<sup>581</sup>; il monitoraggio dell’attuazione della nuova legge di riforma degli ordini professionali; la revisione della disciplina del settore dei giochi pubblici; la materia della sanità come settore di spesa particolarmente appetibile per le organizzazioni criminali interessate a infiltrarsi non solo negli appalti pubblici per le forniture mediche, ma anche nella stessa funzione di un essenziale servizio pubblico, tradizionale bacino di consenso elettorale; la legge sulla *voluntary disclosure* per la regolarizzazione fiscale dei capitali detenuti all’estero.

A tale proposito, sarebbe auspicabile, e costituirebbe un segnale importante per tutti, prevedere di svolgere, già dall’inizio della prossima legislatura, una apposita sessione dei lavori parlamentari dedicata alle misure di contrasto delle mafie.

Il lascito per la nuova legislatura riguarda anche la riflessione sul ruolo istituzionale della Commissione Antimafia, per due diversi aspetti, e cioè sul possibile nuovo mandato, nonché sull’organizzazione e sui suoi poteri.

In tale ambito, un primo gruppo di questioni è connesso alla definizione dei compiti della nuova Commissione e all’individuazione degli argomenti da integrare o da sviluppare ulteriormente alla luce dell’attività svolta; nel tempo si è infatti registrato un consolidamento progressivo e l’espansione costante delle competenze a essa attribuite<sup>582</sup>. L’esperienza del quinquennio 2013-2018 suggerisce perciò un ulteriore affinamento del mandato.

In via preliminare, si potrebbe cogliere l’occasione per affrontare una ormai storica questione nominalistica, legata alla denominazione della Commissione. Appare infatti auspicabile che la futura legge istitutiva possa attribuire ufficialmente alla Commissione, almeno in via alternativa, il nome con cui essa è convenzionalmente indicata già subito dopo la sua prima istituzione: nel lessico comune infatti era subito invalso l’uso della locuzione “Commissione Antimafia”, che poi accompagnerà tutti gli analoghi organismi parlamentari istituiti successivamente<sup>583</sup>.

Nei compiti attribuiti, e nei filoni di inchiesta che la Commissione potrà sviluppare, appare opportuno che in tema di verifica dell’attuazione delle leggi di contrasto del fenomeno mafioso, vi si includano i nuovi spunti emersi. Pertanto occorrerà che in sede di discussione della nuova legge istitutiva possano essere valutate le seguenti esigenze:

<sup>581</sup> L’articolo 1 della legge 17 ottobre 2017, n. 161, esplicita il catalogo dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e vi ricomprende gli indiziati del reato di assistenza agli associati e di associazione a delinquere finalizzata a numerosi reati contro la pubblica amministrazione nonché dei reati di terrorismo, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e *stalking*.

<sup>582</sup> Per una disamina più approfondita al riguardo, cfr. Relazione sull’attività svolta, approvata nella seduta del 21 dicembre 2017 (rel. onorevole Bindi), Doc. XXIII, n. 34.

<sup>583</sup> Cfr. al riguardo quanto riportato nella relazione conclusiva approvata il 4 febbraio 1976: “Le polemiche sviluppate in sede parlamentare sulla conclusione dei lavori della Commissione ebbero notevole risonanza sulla stampa quotidiana e periodica: il che stava a dimostrare con quanto interesse l’opinione pubblica guardava all’attività della Commissione, ormai convenzionalmente indicata – con una significativa abbreviazione della denominazione attribuitale nella sua legge istitutiva – ‘Commissione Antimafia’” (Atti Camera, Doc. XXIII n. 2, VI legislatura, cap. II, “L’attività della Commissione nella IV legislatura”, p. 52).

1. svolgere il già ricordato monitoraggio dell'applicazione del nuovo codice antimafia, verificare l'attuazione delle nuove disposizioni in tema di testimoni di giustizia e verificare l'attuazione dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, anche con riguardo ai soggetti scarcerati per conclusione dell'espiazione della pena;
2. sviluppare, in tema di accertamento e valutazione della natura e delle trasformazioni del fenomeno mafioso, l'indagine sul rapporto tra mafia e corruzione, e in tale ambito, compiere uno sforzo — da estendere anche agli elementi che definiscono il concorso esterno nell'associazione di tipo mafioso — di migliore individuazione e, ove possibile e non controproducente, di tipizzazione delle condotte agevolative, soprattutto a carattere collusivo, allo scopo di punire più efficacemente la zona grigia dei tecnici e dei professionisti facilitatori delle organizzazioni mafiose;
3. proseguire l'inchiesta sull'infiltrazione di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria, e comunque all'interno di associazioni a carattere segreto o riservato, da parte di esponenti riconducibili a cosche mafiose, estendendo il campo di investigazione a tutte le regioni italiane;
4. approfondire la tematica del contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso nel campo del traffico internazionale di stupefacenti che, come ricordato a più riprese dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, continua a essere il principale e imponente canale di finanziamento della criminalità organizzata;
5. continuare a indagare sul rapporto tra mafia e politica, verificando in concreto le condizioni legali di elettorato attivo e passivo e promuovendo efficaci politiche in tema di selezione delle candidature elettorali da parte dei partiti e movimenti politici;
6. verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali, con particolare riguardo alle dotazioni organiche della magistratura e delle forze di polizia, alla rivisitazione dei compiti della magistratura di sorveglianza, quanto meno con riferimento all'attuazione del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis*, e alla riflessione sulla possibilità di introdurre anche nella magistratura giudicante un nuovo modello organizzativo, simmetrico alle competenze territoriali delle procure distrettuali antimafia;
7. curare i rapporti con gli organismi istituiti a livello regionale e locale per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso al fine di approfondire l'analisi delle proposte da essi elaborate;
8. valutare la natura e le caratteristiche storiche del movimento civile dell'antimafia e monitorare l'attività svolta dalle associazioni di carattere nazionale o locale che operano nel contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche al fine di valutare l'apporto fornito;
9. svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali, con particolare riguardo alla componente burocratico-amministrativa e al ruolo dei funzionari, dei dipendenti e dei collaboratori a qualsiasi titolo; estendere ove possibile la verifica all'efficacia delle norme vigenti in materia di pubblica amministrazione e delle disposizioni di attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con particolare riguardo alla prevenzione della corruzione, alla pubblicità e alla trasparenza;
10. promuovere la realizzazione di iniziative per la sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alle mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie, anche in relazione all'attuazione della legge 8 marzo 2017, n. 20.

Un secondo gruppo di questioni attiene ai profili organizzativi ed è connesso con la prima attuazione della nuova legge elettorale e ai possibili effetti sulla composizione dei gruppi parlamentari. Al riguardo, appare opportuno segnalare che, qualora si verificasse una riduzione del numero dei gruppi parlamentari costituiti in seno alle nuove Camere, potrebbe essere nuovamente

esaminata l'ipotesi, già praticata dalla III alla X legislatura, contenuta anche in due delle proposte di legge discusse all'inizio di questa legislatura<sup>584</sup>, che preveda una riduzione, in diversa misura, del numero dei componenti della Commissione rispetto al passato; un emendamento analogo presentato in Aula alla Camera era stato respinto, in ragione dell'esigenza di assicurare un'adeguata rappresentanza ai gruppi più piccoli.

Un numero inferiore - 30 o 40 componenti - faciliterebbe indubbiamente lo svolgimento dei lavori della Commissione. Tale riduzione dovrebbe essere valutata, alla luce della possibile contrazione del numero dei gruppi parlamentari per effetto della nuova legge elettorale, ai fini del rispetto dei principi di cui all'articolo 82 della Costituzione sull'applicazione del principio della ripartizione proporzionale dei parlamentari in relazione alla consistenza numerica dei rispettivi gruppi, garantendo, al contempo, un'adeguata rappresentanza dei gruppi minori.

Inoltre, considerando che la nuova legge elettorale ha un impianto prevalentemente proporzionale, si potrebbe prendere in considerazione, in alternativa all'elezione in seno alla Commissione, il ritorno al sistema di nomina del presidente della Commissione già adottato nelle legislature X, XI e XII, allorché il sistema elettorale era su base proporzionale. In quel tempo, la scelta era affidata ai Presidenti delle Camere ai quali competeva la designazione, d'intesa fra loro, del presidente tra i parlamentari di Camera e Senato, al di fuori dei componenti la Commissione. Il ritorno al vecchio sistema potrebbe consentire di agevolare il rapido avvio dei lavori, qualora fosse necessario considerare il rischio di *impasse*, legato a probabili difficoltà nel trovare un accordo tra le forze politiche ai fini dell'elezione del presidente.

Nelle ultime legislature le leggi istitutive hanno altresì previsto il rinnovo dei componenti al termine del primo biennio, fatta salva ovviamente la loro riconferma. Tenuto conto delle particolari competenze attribuite alla Commissione e al fine di assicurare l'indispensabile continuità della sua azione, appare invece opportuno estendere la durata dell'incarico all'intera legislatura - ovvero a un periodo anche più lungo ma comunque predeterminato - e garantire analoga durata anche ai membri dell'ufficio di presidenza, come già previsto da alcune proposte di legge presentate nelle passate legislature<sup>585</sup>. D'altro canto, va rilevato che le procedure di rinnovo, pur avviate dopo un biennio dalla costituzione della Commissione, non sono state portate a conclusione né nella XVI né nella XVII legislatura.

Un'altra questione in tale ambito riguarda l'applicabilità del codice di autoregolamentazione ai componenti della Commissione. Risulta condivisibile l'orientamento consolidatosi nelle ultime legislature di prevedere espressamente nella legge istitutiva l'obbligo per i parlamentari di dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nei codici di autoregolamentazione, facendo in questo caso riferimento all'ultima delibera adottata in materia dalla Commissione il 24 settembre 2014 e alle modifiche che potranno essere disposte nella legislatura successiva.

Si realizza in tal modo una responsabilizzazione per i gruppi, che di fatto indicano i componenti, e per i Presidenti delle due Assemblee, che provvedono alla successiva nomina. Non appare infatti allo stato percorribile - per coerenza con i principi generali dell'ordinamento parlamentare e con gli articoli 1 e 67 della Costituzione - l'ipotesi di attribuire alle Presidenze di Camera e Senato un "potere sanzionatorio" nei confronti dei parlamentari la cui posizione risultasse in contrasto con il codice di autoregolamentazione, ma tale disciplina potrebbe essere opportunamente integrata, prevedendo la successiva comunicazione da parte del Presidente della Camera interessata anche al presidente della Commissione.

In merito alla qualità di componente della Commissione, occorre infatti ricordare che durante i lavori sono occorse vicende giudiziarie che hanno lambito l'attività di singoli commissari, che hanno posto l'esigenza di una ulteriore riflessione sul tema della composizione della

<sup>584</sup> XVII legislatura, AACC 482 e 887.

<sup>585</sup> Cfr. AC 688 della XVI legislatura.

Commissione, che non è nella disponibilità di quest'ultima, e sullo *status* di componente rispetto alle generali prerogative del parlamentare<sup>586</sup>.

In merito ai poteri, nel tempo si è realizzato un progressivo consolidamento delle competenze attribuite alla Commissione. L'esperienza degli ultimi anni suggerisce un ulteriore affinamento anche delle competenze, in modo da tener conto del ricordato ruolo assunto dalla Commissione nella individuazione dell'indirizzo politico in materia di lotta alle mafie.

Un aspetto molto qualificante è stata la propensione del lavoro di analisi non solo all'elaborazione delle relazioni ma anche alla successiva presentazione di articolate proposte di legge a firma di componenti della Commissione. Anche altre Commissioni di inchiesta, nell'esperienza recente, hanno accentuato questo aspetto dell'attività di inchiesta, volto a creare un foro parlamentare specifico in ciascuna delle materie individuate dalle leggi e dagli atti istitutivi, nel solco di quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale, che colloca il potere di inchiesta all'interno del procedimento di formazione delle leggi.

Tale positiva evoluzione del lavoro della Commissione Antimafia sul versante dell'attività propriamente legislativa, rende pertanto opportuna una riflessione sul possibile ruolo attivo della Commissione anche all'interno del procedimento legislativo.

Il meccanismo della Relazione conclusiva, sia pur rafforzato da un successivo atto di indirizzo delle Assemblee di Camera e Senato, come di norma avvenuto in questa legislatura per le relazioni predisposte dalla Commissione, non appare infatti uno strumento sempre idoneo a valorizzare le competenze specifiche acquisite sul campo da parte di una Commissione di inchiesta dalle competenze strutturate e consolidate nel tempo come la Commissione Antimafia, e garantire così il contributo della Commissione stessa nella definizione di importanti provvedimenti di contrasto delle organizzazioni mafiose, raccordando le analisi e proposte della Commissione all'attività legislativa complessiva del Parlamento e assicurando maggiore coerenza alla produzione legislativa<sup>587</sup>.

Le mafie di oggi si combattono infatti chiudendo i varchi soprattutto nella legislazione di settore; con ogni proposta di legge che si discute occorre domandarsi se si stanno aprendo varchi alle mafie, perché il tema va ben oltre la disciplina specialistica della legislazione antimafia.

Potrebbe pertanto essere opportuno prevedere nella futura legge istitutiva la possibilità che la Commissione possa richiedere al Governo di predisporre un'apposita relazione tecnica di "valutazione di impatto antimafia", che contenga l'analisi dei fattori di rischio e dell'impatto delle misure proposte ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, quanto meno con riferimento a progetti di legge di particolare rilievo in discussione presso uno dei rami del Parlamento.

Appare inoltre auspicabile che la futura Commissione possa essere messa in condizione di interloquire e, ove possibile, esprimere un parere su alcune nomine di spettanza dell'Esecutivo, a partire da quella riguardante il direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: in tal senso dovrebbe essere predisposta una specifica modifica all'articolo 111 del decreto legislativo n. 159 del 2011. Analogo parere potrebbe essere espresso su altre nomine, come per esempio quella del commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura di cui all'articolo 19 della legge n. 44 del 1999.

Un altro profilo rilevante riguarda la competenza della Commissione per la verifica dell'adeguatezza della normativa vigente e del concreto funzionamento dei sistemi informativi e delle banche dati, giudiziarie e di polizia, riguardanti la criminalità organizzata di tipo mafioso, che

<sup>586</sup> Cfr. sedute del 10 maggio 2017, comunicazioni della presidente sulla qualità di componente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, resoconto stenografico n. 204, e del 17 gennaio 2018, comunicazioni della presidente, resoconto stenografico n. 240.

<sup>587</sup> Si intravede infatti un'analogha esigenza anche in alcuni ordinamenti regionali, come quelli della Campania o della Calabria, che – almeno in linea teorica – attribuiscono alle Commissioni di inchiesta un rilevante ruolo istruttorio nella definizione dei provvedimenti di legge regionali nelle materie di interesse.

rappresentano oggi uno strumento indispensabile per l'attività di prevenzione e contrasto svolta in qualsiasi sede e a qualsiasi livello.

La Commissione, come sopra illustrato, ha dedicato in questa legislatura una notevole attenzione alle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle istituzioni locali, la cui gravità emerge in più punti della presente Relazione. Per rafforzare l'attività di monitoraggio sui tentativi di condizionamento e infiltrazione mafiosa negli enti locali si prospetta per tale motivo l'utilità di prevedere espressamente il potere della Commissione di richiedere al Governo relazioni circostanziate sull'attività di gestione straordinaria di alcuni comuni sciolti ovvero su singoli casi in cui appare necessario approfondire il concreto rischio di condizionamento da parte della criminalità organizzata sulla vita democratica delle istituzioni locali.

A quest'ultimo riguardo potrebbe essere fissato il dovere per il Governo di comunicare ai Presidenti delle Camere - e al presidente della Commissione Antimafia - anche l'avvio delle procedure di accesso presso l'ente interessato per la verifica degli elementi sulle possibili infiltrazioni, mentre attualmente l'articolo 143 del TUEL prevede la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale solo del decreto di scioglimento o del decreto di archiviazione in seguito ad esito negativo della procedura di verifica.

Una particolare importanza riveste il rapporto con gli organismi istituiti a livello regionale e locale (commissioni, osservatori, consulte) specificamente destinati all'analisi e al contrasto delle organizzazioni criminali nelle diverse aree del Paese: la Commissione ha svolto in questa legislatura un importante lavoro di tessitura istituzionale con le diverse realtà territoriali, caratterizzandosi come una sorta di punto di riferimento delle politiche in tema di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata. Nel corso degli incontri effettuati<sup>588</sup> i rappresentanti delle regioni intervenuti hanno tutti sottolineato l'importanza di un efficace lavoro di verifica e raccordo con l'attività della Commissione parlamentare di inchiesta, al fine di realizzare uno scambio continuo delle esperienze positive realizzate e rendere più incisiva la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali nella lotta alle mafie su tutto il territorio nazionale; a tale riguardo è stato espresso l'auspicio di strutturare in modo stabile un luogo di confronto istituzionale tra le commissioni antimafia regionali nell'ambito della Conferenza dei consigli regionali, ferma restando l'opportunità di un periodico raccordo con la Commissione parlamentare. Una previsione in tal senso è d'altronde già contenuta in alcune leggi regionali.

Con riferimento alle associazioni antimafia e antiracket, infine, si ricorda che la legge istitutiva già prevede un'attenzione specifica sul punto, in quanto prevede la consultazione delle associazioni di carattere nazionale o locale che più significativamente operano nel contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso. La complessità e varietà del movimento civile dell'antimafia e il ruolo crescente che esso riveste, ad esempio con riguardo alla costituzione di parte civile nei processi per mafia, rende però necessario un costante monitoraggio, funzionale a verificare il corretto operato di tali associazioni.

Un ultimo gruppo di questioni è connesso con l'esigenza di garantire la continuità nel lavoro svolto dalle Commissioni Antimafia nel passaggio da una legislatura all'altra<sup>589</sup>.

Un primo aspetto riguarda la gestione dei documenti di archivio delle Commissioni delle precedenti legislature. Al riguardo la legge n. 87 del 2013 (così come le precedenti leggi istitutive) si limita a prevedere che la Commissione curi l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti. In quest'ottica, la Commissione a inizio legislatura ha deliberato, seguendo la prassi consolidata, di acquisire l'intera documentazione raccolta dalle Commissioni antimafia delle precedenti legislature, con gli stessi vincoli di segretezza e riservatezza, in modo da poterne disporre, come parte dell'archivio

<sup>588</sup> Cfr. in particolare il convegno svolto il 5 ottobre 2017 in Senato sul "Contrasto alle mafie: gli strumenti nella dimensione istituzionale nazionale e regionale, che faceva seguito ad analoga iniziativa tenutasi il 25 marzo 2015 alla Camera, alla presenza del Presidente della Repubblica.

<sup>589</sup> Il discorso è valido anche per le altre Commissioni di inchiesta che vengano riproposte nel corso delle diverse legislature.

complessivo della documentazione. A tale proposito sembra utile che nella futura legge istitutiva sia previsto il subentro diretto della prossima Commissione di inchiesta nella titolarità dei documenti pregressi, senza la necessità di ulteriori passaggi procedurali e la possibilità, conformemente alla prassi, di disporre in ordine alla classificazione degli atti riservati, ferma restando l'applicazione per quanto di eventuale competenza dei regolamenti dell'archivio storico di Camera e Senato.

La presente Relazione conclusiva, unitamente alla ricostruzione dell'attività svolta dalla Commissione nel corso di questa legislatura, ha inteso sottoporre all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica, insieme alle risultanze dell'attività, anche alcune riflessioni più generali in ordine al funzionamento, alle competenze e ai poteri della Commissione, insieme alla allegata proposta di riscrittura del testo della legge istitutiva. Si tratta di un'innovazione che, senza condizionare le scelte del prossimo Parlamento, si ritiene che possa essere utile in sede di discussione del provvedimento istitutivo della Commissione Antimafia che potrà essere definito all'inizio della XVIII legislatura.

Come noto, pur essendosi sostanzialmente “stabilizzata” lungo l'arco di 55 anni di vita parlamentare repubblicana, occorrerà l'approvazione di una nuova legge per consentire a una Commissione, percepita quasi come permanente, di ricostituirsi e di riprendere il proprio lavoro, che tuttavia non può che essere visto in continuità con le precedenti. A tale riguardo, a conclusione dei lavori della XVII legislatura è più che naturale e opportuno formulare l'auspicio che le forze politiche presenti nel prossimo Parlamento inseriscano con urgenza nel calendario dei lavori la discussione della nuova legge istitutiva della Commissione Antimafia e che essa sia approvata nel più breve tempo possibile.

## **ALLEGATI**

**Allegato 1: Relazioni approvate**

<b>n.</b>	<b>Numero Doc.</b>	<b>Data di approvazione</b>	<b>Titolo della Relazione</b>
1	Doc. XXIII, n. 1	9 aprile 2014	Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata <i>Relatrice: On. Rosy Bindi</i>
2	Doc. XXIII, n. 2	17 giugno 2014	Relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea <i>Relatrice: On. Laura Garavini</i>
3	Doc. XXIII, n. 3	23 settembre 2014	Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali <i>Relatrice: On. Rosy Bindi</i>
4	Doc. XXIII, n. 4	21 ottobre 2014	Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia <i>Relatore: On. Davide Mattiello</i>
5	Doc. XXIII, n. 5	22 ottobre 2014	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 <i>Relatrice: On. Rosy Bindi</i>
6	Doc. XXIII, n. 6	5 agosto 2015	Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie <i>Relatore: On. Claudio Fava</i>
7	Doc. XXIII, n. 12	27 aprile 2016	Relazione per la 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, comunicata alle Presidenze delle Camere il 4 febbraio 1976 a conclusione dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia (legge 20 dicembre 1962, n. 1720) <i>Relatrice: On. Rosy Bindi</i>