

XVII LEGISLATURA

BOLLETTINO

DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I)	<i>Pag.</i>	3
GIUSTIZIA (II)	»	61
DIFESA (IV)	»	63
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)	»	67
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI ..	»	80
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE	»	82
COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA	»	247
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA ..	»	248
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE	»	249

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista-Liberi e Uguali: MDP-LU; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD-Noi con l'Italia: AP-CpE-NCD; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile-Liberi e Uguali: SI-SEL-POS-LU; Noi con l'Italia-Scelta Civica per l'Italia-MAIE: Ncl-SCpI-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori-Energie PER l'Italia: Misto-CI-EPI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIPI; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI) - Indipendenti: Misto-PSI-PLI-I.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI CASI DI MORTE E DI GRAVI MALATTIE CHE HANNO COLPITO IL PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO IN MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO, NEI POLIGONI DI TIRO E NEI SITI DI DEPOSITO DI MUNIZIONI, IN RELAZIONE ALL'ESPOSIZIONE A PARTICOLARI FATTORI CHIMICI, TOSSICI E RADIOLOGICI DAL POSSIBILE EFFETTO PATOGENO E DA SOMMINISTRAZIONE DI VACCINI, CON PARTICOLARE AT- TENZIONE AGLI EFFETTI DELL'UTILIZZO DI PROIETTILI ALL'U- RANIO IMPOVERITO E DELLA DISPERSIONE NELL'AMBIENTE DI NANOPARTICELLE DI MINERALI PESANTI PRODOTTE DALLE ESPLOSIONI DI MATERIALE BELLICO E A EVENTUALI INTERA- ZIONI	<i>Pag.</i>	375
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCA- RIO E FINANZIARIO	»	377
<i>INDICE GENERALE</i>	<i>Pag.</i>	379

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile. Nuovo testo C. 4605 Ferranti (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	3
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	51
Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 2797 Governo (Parere alle Commissioni riunite II e III) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	5
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	52
Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro. Testo unificato C. 3830 Pellegrino e abb. (Parere alle Commissioni riunite VII e XI) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	7
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato</i>)	53
Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico. Testo unificato C. 101 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	8
ALLEGATO 4 (<i>Parere approvato</i>)	54
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. C. 4768-A Governo, approvato dal Senato ed emendamenti (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>)	11
ALLEGATO 5 (<i>Parere approvato</i>)	55
AVVERTENZA	50

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza del vicepresidente Emanuele COZZOLINO.

La seduta comincia alle 12.10.

Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile. Nuovo testo C. 4605 Ferranti.
(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Emanuele COZZOLINO, *presidente*, in sostituzione del relatore impossibilitato a partecipare alla seduta, fa presente che il nuovo testo della proposta di legge C. 4605, elaborato dalla Commissione Giustizia, apporta alcune modifiche alla disciplina in materia di assegno di divorzio e interviene dopo un significativo pronunciamento su questi temi della Corte di

cassazione, che ha modificato la propria precedente giurisprudenza. Ricorda, infatti, che nella recente sentenza n. 11504 del 10 maggio 2017, la Prima Sezione della Corte di cassazione ha ritenuto superato, nell'ambito dei mutamenti economico-sociali intervenuti, il riferimento al diritto a mantenere il tenore di vita goduto in costanza di matrimonio (o che poteva legittimamente e ragionevolmente fondarsi su aspettative maturate nel corso del matrimonio stesso, fissate al momento del divorzio, così la sentenza delle Sezioni unite n. 11490 del 1990). Dunque, secondo la Suprema Corte – per valutare il diritto (o meno) all'assegno di divorzio (valutazione basata sul principio dell'autoresponsabilità economica di ciascuno degli ex coniugi quali persone singole) – va individuato un « parametro diverso » cioè il raggiungimento dell'indipendenza economica del coniuge richiedente: se si accerta la sua indipendenza economica viene meno il diritto all'assegno.

Il nuovo testo della proposta di legge, come modificato dalla Commissione Giustizia, interviene sull'articolo 5 della legge sul divorzio (legge n. 898 del 1970) ripartendo su due commi i contenuti dell'attuale sesto comma ed aggiungendo due ulteriori disposizioni. In base al nuovo sesto comma, con la sentenza di divorzio, il tribunale può disporre l'attribuzione di un assegno allo scopo di equilibrare, per quanto possibile, la disparità delle condizioni di vita dei coniugi determinata dallo scioglimento del matrimonio (o dalla cessazione dei suoi effetti civili). Altre novità riguardano gli elementi di valutazione nella determinazione dell'assegno periodico da parte del tribunale, che diventano oggetto di un nuovo settimo comma in base al quale: l'attuale ampio concetto di « condizioni dei coniugi » (che per la giurisprudenza comprende le condizioni sociali e di salute, l'età, le consuetudini ed il sistema di vita dipendenti dal matrimonio, il contesto sociale ed ambientale in cui si vive, in quanto idonei ad influenzare le capacità economiche e di guadagno dei coniugi) è sostituito da quello più specifico di « condizioni personali ed economiche in

cui i coniugi vengono a trovarsi a seguito della fine del matrimonio » ; il richiamo attuale alle ragioni che hanno motivato la cessazione del matrimonio è sostituito con il parametro del comportamento tenuto dai coniugi in ordine al venir meno della comunione spirituale e materiale; la valutazione della situazione economica non è più circoscritta al solo reddito ma è estesa anche al patrimonio dei coniugi; sono confermati gli elementi già considerati dall'attuale comma 6 dell'articolo 5 della legge n. 898 del 1970; la durata del matrimonio è tuttavia indicata nella proposta di legge come elemento valutativo autonomo; sono, poi, aggiunti ulteriori elementi di valutazione quali l'impegno di cura personale di figli comuni minori o disabili o non economicamente indipendenti; la ridotta capacità di reddito dovuta a ragioni oggettive; la mancanza di una adeguata formazione professionale quale conseguenza dell'adempimento di doveri coniugali. Si tratta sostanzialmente di un rafforzamento, mediante il riconoscimento con legge, di specifici elementi di valutazione già operanti in sede giurisprudenziale. Con il nuovo ottavo comma la proposta di legge introduce un'altra innovazione all'attuale disciplina prevedendo che, ove la ridotta capacità di produrre reddito da parte del coniuge richiedente sia momentanea (« dovuta a ragioni contingenti o superabili »), il tribunale possa attribuire l'assegno anche solo per un determinato periodo. Con l'inserimento di un nono comma la proposta di legge afferma che l'assegno non è dovuto in caso di nuovo matrimonio, nuova unione civile o stabile convivenza del richiedente e precisa che il diritto all'assegno non rivive a seguito della cessazione del nuovo vincolo o del nuovo rapporto di convivenza. L'articolo 1, comma 3, della proposta conferma l'applicazione delle nuove disposizioni dell'articolo 5 della legge sull'assegno di divorzio anche agli scioglimenti delle unioni civili, già previsto dall'articolo 1, comma 25, della legge 76 del 2016. Le modifiche a tale ultima disposizione, previste dall'articolo 1, comma 4, della proposta di legge

hanno, infine, natura di coordinamento con la illustrata novella dell'articolo 5 della legge sul divorzio.

L'articolo 2 della proposta di legge contiene la norma transitoria in base alla quale i nuovi presupposti e criteri per il riconoscimento dell'assegno di divorzio si applicano anche ai procedimenti per lo scioglimento e la cessazione degli effetti civili del matrimonio in corso.

Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite la proposta di legge interviene sulla materia « ordinamento civile », di esclusiva competenza legislativa statale in base all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

C. 2797 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite II e III).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Emanuele COZZOLINO, *presidente*, in sostituzione della relatrice, segnala che il disegno di legge in esame autorizza la ratifica della Convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti, dettando alcune limitate disposizioni di adeguamento dell'ordinamento nazionale. La Convenzione fatta all'Aja il 13 gennaio 2000 è stata adottata nell'ambito della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato (The Hague Conference on Private International Law – HCCH), organismo intergovernativo del quale fanno parte attualmente 82 Stati e l'Unione Europea. L'HCCH persegue l'o-

biiettivo della progressiva unificazione delle norme di diritto internazionale privato mediante l'elaborazione di trattati multilaterali volti a garantire la certezza del diritto nei rapporti di diritto privato aventi connessioni internazionali. L'origine della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti risale alla decisione, adottata il 29 maggio 1993 dagli Stati rappresentati alla diciassettesima sessione della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato, di includere nell'ordine del giorno della diciottesima sessione il riesame della Convenzione del 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, e di possibilmente estendere il campo di applicazione della nuova convenzione al fine di includere la protezione degli adulti incapaci. La diciottesima sessione della Conferenza ha redatto la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996 sulla competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori (ratificata dall'Italia con la legge 18 giugno 2015 n. 101), ma non ha avuto il tempo di esaminare il caso degli adulti. Attraverso il lavoro prima di una Commissione speciale e quindi di una commissione speciale diplomatica, si è pervenuti all'adozione unanime da parte degli Stati membri della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti. La Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti intende rafforzare, nelle situazioni di carattere internazionale, la protezione degli adulti incapaci, al fine di evitare conflitti tra i sistemi giuridici degli Stati contraenti in materia di competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle misure di protezione degli adulti. La Convenzione, inoltre, introduce un meccanismo di cooperazione tra le autorità degli Stati contraenti, in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006. La Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti è in vigore sul piano internazionale dal 1° gennaio 2009, il primo giorno del mese successivo allo scadere del periodo di tre

mesi dopo il deposito del terzo strumento di ratifica da parte di Stati che erano membri della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato alla data del 2 ottobre 1999. I tre Paesi che hanno determinato tale risultato sono stati Francia, Germania e Regno Unito; successivamente hanno ratificato (o accettato o approvato) la Convenzione Svizzera, Finlandia, Estonia, Repubblica Ceca, Austria, Principato di Monaco e da ultimo, la Lettonia, per un totale di 10 Stati. L'Italia ha firmato la Convenzione il 31 ottobre 2008.

Il disegno di legge è composto da cinque articoli. L'articolo 1 autorizza il Presidente della Repubblica alla ratifica della Convenzione, mentre l'articolo 2 ne dispone la piena esecuzione dalla data di entrata in vigore della Convenzione stessa. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 57 della Convenzione, questa vincherà il nostro Paese a far data dal primo giorno successivo allo scadere di tre mesi dal deposito dello strumento di ratifica. L'articolo 3, conformemente a quanto richiesto dall'articolo 28 della Convenzione, individua il ministero della Giustizia come Autorità centrale incaricata di adempiere gli obblighi convenzionali relativi alla protezione internazionale degli adulti. Una modifica di adeguamento del quadro normativo nazionale è introdotta dall'articolo 4 del disegno di legge con riguardo alla legge 31 maggio 1995, n. 218, recante riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato. Vengono modificate le rubriche degli articoli 43 (Protezione dei maggiori d'età) e 44 (Giurisdizione in materia di protezione dei maggiori d'età) con il riferimento agli « adulti » ed è novellato il medesimo articolo 43, che attualmente individua nella legge nazionale dell'incapace quella che regola i presupposti e gli effetti delle misure di protezione degli incapaci maggiorenni, così come i rapporti fra l'incapace e chi ne ha la cura. La Convenzione infatti non definisce in maniera esaustiva la nozione di « incapace », anche in relazione alle diverse interpretazioni che di tale nozione danno i singoli ordinamenti giuridici. Tale nozione si riferisce più concretamente agli adulti che

necessitano di tutela, individuandoli nelle persone con più di 18 anni (articolo 2) che « a causa di una alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali » non sia in grado di provvedere ai propri interessi di natura personale o patrimoniale (articolo 1, paragrafo 1). Mentre, in forza dell'articolo 43 della citata legge n. 218 del 1995, al cittadino italiano all'estero è applicabile la disciplina nazionale in materia di tutela dell'incapace, le misure di tutela previste dalla legge italiana – ovvero quelle in materia di amministratore di sostegno – non possono essere applicate allo straniero che si trovi sul territorio nazionale. L'adozione di tali misure da parte del giudice nazionale sarà possibile solo in via provvisoria e d'urgenza, quando ciò sia necessario per proteggere la persona o i beni dell'incapace. Tale tipo di competenza « urgente » è ribadita dall'articolo 44 della legge n. 218 del 1995, relativa alla sussistenza della giurisdizione italiana in materia di protezione dei maggiori d'età. L'articolo 4 del disegno di legge sostituisce, quindi, l'articolo 43 della legge n. 218 del 1995 prevedendo, per l'adozione delle misure di protezione degli adulti incapaci, l'applicazione della disciplina della Convenzione dell'Aja del 2000, compresa quella relativa alla loro rappresentanza. In particolare, le autorità (giudiziarie e amministrative) competenti per l'adozione delle misure di tutela sono quelle dello Stato di residenza abituale dell'incapace, ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione). Avere una cittadinanza diversa da quella dello Stato di residenza non rende più applicabile all'incapace una legge diversa da quella del foro, fatte salve le eccezioni previste dalla stessa Convenzione, con particolare riferimento alla competenza sussidiaria prevista dall'articolo 7 della Convenzione. L'opzione sulla competenza – spiega la relazione del Governo al disegno di legge – deriva dalla « considerazione della diffusione del criterio della residenza abituale nelle fonti internazionali ed europee del diritto internazionale privato e della particolare rilevanza sul piano internazionale della Convenzione in oggetto ». In base al rinvio

alla Convenzione contenuto nel nuovo articolo 43, il criterio della residenza abituale ai fini della legge applicabile vale *erga omnes*, quindi anche nei confronti di Stati non parte della Convenzione. L'articolo 5 riguarda l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Con riguardo al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, il disegno di legge costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro.

Testo unificato C. 3830 Pellegrino e abb.

(Parere alle Commissioni riunite VII e XI).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Emanuele COZZOLINO, *presidente*, in sostituzione della relatrice impossibilitata a partecipare alla seduta, fa presente che il testo unificato delle proposte di legge C. 3830 e C. 3963 consta di un solo articolo ed interviene sulla responsabilità dei dirigenti e dei funzionari scolastici in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro per quanto attiene alla conduzione e all'utilizzo degli edifici destinati all'istruzione e alla formazione. Il provvedimento ha lo scopo di risolvere alcune criticità emerse in ordine alla titolarità della responsabilità in materia di sicurezza nelle scuole, attraverso la modifica degli articoli 18 e 28 del decreto legislativo n.81 del 2008. In

primo luogo, attraverso la modifica dell'articolo 18, si prevede che i dirigenti delle istituzioni scolastiche rispondono dei rischi connessi alle attività che si svolgono in presenza di alunne e alunni o del personale scolastico o, comunque, sono inserite nel piano triennale dell'offerta formativa. I dirigenti sono invece esentati da qualsiasi responsabilità civile, amministrativa e penale qualora abbiano tempestivamente richiesto gli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati, adottando le misure di carattere gestionale di propria competenza. In ogni caso gli interventi relativi all'installazione degli impianti e alla loro verifica periodica e gli interventi strutturali e di manutenzione riferiti ad aree e spazi degli edifici non assegnati alle istituzioni scolastiche nonché ai vani e locali tecnici, tetti e sottotetti delle sedi delle istituzioni scolastiche, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. I dirigenti delle istituzioni scolastiche, qualora, sulla base di una valutazione svolta con la diligenza del buon padre di famiglia, rilevino la sussistenza di un pericolo grave e immediato, possono interdire parzialmente o totalmente l'utilizzo dei locali e degli edifici assegnati, nonché ordinarne l'evacuazione, dandone tempestiva comunicazione all'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione, nonché alla competente autorità di pubblica sicurezza. In secondo luogo, attraverso la modifica dell'articolo 28, si stabilisce che per le sedi delle istituzioni scolastiche, la valutazione dei rischi strutturali degli edifici e l'individuazione delle misure necessarie a prevenirli sono di esclusiva competenza dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. Il documento di valutazione dei rischi è redatto dal datore di lavoro congiuntamente all'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. Infine, si rimette a un decreto del Ministro dell'i-

struzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, la disciplina delle modalità di valutazione congiunta dei rischi connessi agli edifici scolastici.

Sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite il contenuto del provvedimento è riconducibile alle materie « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato » e « norme generali sull'istruzione », di potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g) e n) della Costituzione, nonché alla materia « tutela e sicurezza del lavoro » di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 3*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico.

Testo unificato C. 101 Binetti e abb.

(Parere alla XII Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Emanuele COZZOLINO, *presidente e relatore*, fa presente che il testo unificato in esame si compone di dodici articoli.

L'articolo 1 delimita l'oggetto e la finalità del provvedimento, che introduce misure volte ad assicurare la tutela, la cura e la riabilitazione dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico, e dei loro familiari e la prevenzione del gioco d'azzardo patologico, anche attraverso idonee iniziative di informazione e di sensibilizzazione sui fattori di rischio del gioco

d'azzardo, con particolare attenzione alla tutela dei minori e dei soggetti vulnerabili.

L'articolo 2 definisce affetti da dipendenza da gioco d'azzardo patologico, in conformità a quanto definito dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), i soggetti che presentano sintomi clinicamente rilevanti legati alla perdita di controllo sul proprio comportamento di gioco, con condotte tali da arrecare grave deterioramento alla loro personalità e assimilabili ad altre dipendenze. Sono definiti « giocatori problematici » quei soggetti che, pur non manifestando i sintomi della dipendenza, mostrano un comportamento di gioco compulsivo, tale da far prevedere il rischio di una sua evoluzione verso la patologia. Sono infine considerati « soggetti vulnerabili » le persone che, per caratteristiche psico-fisiche e ambientali, hanno maggiori probabilità, se stimolate, di sviluppare una dipendenza da gioco d'azzardo, quali i soggetti alcolodipendenti o tossicodipendenti, i pazienti psichiatrici e le persone a rischio di indebitamento.

L'articolo 3 stabilisce i livelli essenziali di assistenza per la cura del gioco d'azzardo patologico e relativa certificazione. In particolare si prevede che il Servizio sanitario nazionale, attraverso i Servizi per le dipendenze patologiche istituiti dalle regioni, garantisce alle persone con dipendenza patologica da gioco d'azzardo interventi di prevenzione, cura e riabilitazione ambulatoriale, semiresidenziale e residenziale e che la certificazione di diagnosi di gioco d'azzardo patologico dà diritto all'esenzione dalla compartecipazione al costo della spesa sanitaria, limitatamente alle prestazioni correlate al trattamento della patologia. Infine si dispone che nel sito internet istituzionale del Ministero della salute è dedicata una specifica sezione alle informazioni sul trattamento della patologia, sulle strutture a cui rivolgersi, suddivise per zona di residenza, e sulle reti di servizi pubblici nonché sul numero verde nazionale.

L'articolo 4 dispone in materia di informazione ed educazione sui fattori di rischio del gioco d'azzardo. In particolare si stabilisce che il Ministero dell'istruzione,

dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero della salute, sentito l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza, predispone campagne di informazione e promuove progetti di educazione sui fattori di rischio connessi al gioco d'azzardo nelle scuole di ogni ordine e grado. Inoltre il medesimo Ministero della salute, su proposta dell'Osservatorio, predispone apposite campagne di informazione e sensibilizzazione ai cittadini finalizzate: ad aumentare la conoscenza sui fenomeni di dipendenza correlati al gioco d'azzardo nonché sui rischi che ne derivano per la salute; a pubblicizzare la sezione del sito internet di cui all'articolo 3; a promuovere la conoscenza del numero verde nazionale e di eventuali numeri verdi regionali; a promuovere la consapevolezza delle reali possibilità di vincita nel gioco d'azzardo, del rischio di perdite economiche e d'indebitamento, nonché delle possibili conseguenze di carattere legale che tale rischio comporta; ad informare i genitori e le famiglie sui programmi di filtraggio e blocco dei giochi *on line*; a diffondere la conoscenza del logo identificativo *no slot*.

L'articolo 5 prevede che le associazioni di categoria rappresentative degli esercenti e dei concessionari abilitati all'offerta pubblica di giochi con vincite in denaro devono dotarsi, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un codice etico di condotta contenente le linee guida e le buone prassi alle quali gli stessi esercenti devono attenersi allo scopo di contenere eventuali comportamenti di gioco a rischio, di individuare i giocatori problematici e di intervenire fornendo loro una prima assistenza di carattere informativo e orientativo.

L'articolo 6 dispone misure per la tutela dei minori e per l'aiuto ai giocatori problematici. In particolare viene novellato il comma 21, dell'articolo 24 del decreto-legge n. 98 del 2011, portando a un minimo di euro 10.000 fino a un massimo di euro 30.000 la sanzione amministrativa pecuniaria ivi prevista per il titolare dell'esercizio commerciale che

consente la partecipazione ai giochi pubblici. Si prevede che l'accesso agli apparecchi da intrattenimento e ai videogiochi, previsti dall'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, è consentito esclusivamente mediante l'utilizzo della tessera sanitaria al fine di impedire l'accesso ai giochi da parte dei minori e che la medesima disposizione si applica anche ai giochi *on line* con vincite in denaro, fermi restando gli ulteriori adempimenti già previsti allo scopo di impedire l'accesso dei minori a tali giochi. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, su tutti gli apparecchi devono essere installati appositi meccanismi che ne blocchino il funzionamento in caso di mancato inserimento della tessera sanitaria. Gli apparecchi devono essere inoltre forniti di strumenti di rilevazione del comportamento di gioco nonché di strumenti di avviso finalizzati a favorire la piena consapevolezza del rischio in capo al giocatore. Tali strumenti devono rispettare la *privacy* del giocatore e devono essere in grado di attivare canali comunicativi di immediato accesso per l'assistenza ai soggetti problematici, in modo da facilitare e favorire l'accesso ai centri di assistenza sanitaria. Il Ministero della salute, con proprio decreto, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, stabilisce le norme attuative finalizzate alla applicazione delle disposizioni del presente comma. È infine istituito un numero verde nazionale, per le problematiche legate al gioco d'azzardo, denominato «TVNGA», affidato al Centro nazionale dipendenze e doping dell'Istituto superiore di sanità.

L'articolo 7 prevede che la persona affetta da gioco d'azzardo patologico che a causa di tale patologia si trovi nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita, ai sensi dell'articolo 404 del codice civile, da un amministratore di sostegno nominato dal giudice tutelare del luogo in cui essa ha la residenza o il domicilio.

L'articolo 8 interviene in materia di etichettatura dei tagliandi delle lotterie

istantanee che devono contenere messaggi in lingua italiana su entrambi i lati recanti avvertenze relative ai rischi e ai danni connessi al gioco d'azzardo. Con decreto del Ministero della salute, sentito l'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti il contenuto delle suddette avvertenze e le caratteristiche grafiche con cui deve essere stampato il relativo testo. I tagliandi delle lotterie istantanee devono in ogni caso riportare, su entrambi i lati e con dimensioni adeguate, e comunque tali da assicurarne l'immediata visibilità, una serie di diciture che avvertano del rischio del loro uso e l'indicazione del numero verde nazionale. I tagliandi delle lotterie istantanee prodotti fino alla data di entrata in vigore della presente legge possono essere posti in vendita anche successivamente a tale data, per un periodo massimo di 12 mesi.

L'articolo 9 dispone il divieto di qualsiasi forma, diretta o indiretta, di propaganda pubblicitaria, di comunicazione commerciale, di sponsorizzazione e di promozione di marchi o prodotti di giochi con vincite in denaro, offerti in reti di raccolta fisiche oppure *on line*. In caso di violazione di tale divieto si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 50.000 a 500.000 euro. La sanzione è irrogata al soggetto che commissiona la propaganda pubblicitaria, la comunicazione commerciale, la sponsorizzazione o la promozione, al soggetto che l'effettua, nonché al proprietario del mezzo con il quale essa è diffusa. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni sono destinati alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo.

L'articolo 10, intervenendo in materia di obblighi relativi ai luoghi in cui si svolgono attività di gioco d'azzardo, dispone che, in deroga all'articolo 51, comma 1, lettera *b*), della legge 16 gennaio 2003, n. 3, nei luoghi in cui si svolgono attività di gioco d'azzardo è sempre vietato

consumare bevande alcoliche e fumare, anche in presenza di impianti per la ventilazione e il ricambio di aria. Tale divieto è esteso anche alle sigarette elettroniche.

L'articolo 11 stabilisce che i pubblici esercizi e i circoli privati che eliminano o non installano apparecchi per il gioco lecito previsti dall'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, possono richiedere ai comuni il rilascio in uso del logo identificativo « no slot ». Con apposito decreto da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministero della salute, su proposta dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, definisce le condizioni per il rilascio in uso del logo identificativo, nonché per la revoca del suo utilizzo. Si stabilisce, infine, che è fatto divieto ai concessionari di prevedere penalizzazioni od oneri a carico dei gestori e degli esercenti in caso di richiesta di rimozione degli apparecchi da gioco previsti dall'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L'articolo 12 prevede la clausola di invarianza finanziaria.

Con riferimento alle competenze legislative costituzionalmente definite, il contenuto del provvedimento attiene, da una parte, alla materia « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale », di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e, dall'altra parte, alla materia « tutela della salute » di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Si ricorda, in proposito, che la maggior parte delle regioni, accanto alle misure contenute nei piani sanitari, ha approvato specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, ed a tutelare le persone soggette ai rischi che ne derivano. Vengono altresì in rilievo, per taluni profili, le materie « ordine pubblico

e sicurezza », « ordinamento civile » e « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » di competenza legislativa statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g), h) ed l) della Costituzione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (vedi allegato 4).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

C. 4768-A Governo, approvato dal Senato ed emendamenti.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Emanuele COZZOLINO, *presidente*, avverte che non sono stati trasmessi fino ad ora gli emendamenti riferiti al provvedimento in esame.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), *relatrice*, illustra il contenuto del disegno di legge di bilancio, come modificato dalla V Commissione in sede referente.

In materia di partecipazione italiana alle organizzazioni multilaterali, sia a carattere regionale che universale, ed a grandi iniziative promosse dalle Comunità internazionali, il disegno di legge autorizza la spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2018 per fare fronte agli oneri correlati alla presidenza in esercizio italiana dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), che il nostro Paese assumerà dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018. È stata altresì prevista un'autorizzazione di 3 milioni per l'anno 2018 destinati ad avviare la preparazione della partecipazione italiana ad Expo Dubai 2020. Viene inoltre istituito nello stato

di previsione del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale un apposito fondo con una dotazione di 5 milioni di euro per il 2018, 10 milioni per il 2019 e 20 milioni per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 per la partecipazione italiana al finanziamento delle spese di costruzione e manutenzione di immobili di proprietà pubblica in uso alle organizzazioni internazionali aventi sede in Italia. Sempre nell'ambito della materia affari esteri, nel corso dell'esame presso la V Commissione, è stato approvato un emendamento che autorizza la spesa di 500.000 euro per ciascuna annualità 2018, 2019 e 2020 a favore del *Milan Center for Food Law and Policy* al fine di potenziare le attività miranti alla realizzazione degli obiettivi che il nostro Paese di è impegnato a conseguire nel quadro dello sviluppo sostenibile e degli obiettivi dell'Agenda Onu 2030, nonché per la realizzazione di eventi ed iniziative ad essi collegati. Al fine di favorire l'adozione di progetti per la formazione universitaria e post universitaria previsti ed organizzati in attuazione degli accordi di cooperazione tra università italiane e quelle di Stati aderenti all'Organizzazione di cooperazione islamica, con i quali l'Italia ha stipulato accordi di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica, è stanziato un milione di euro per il 2018 e 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 a favore del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Sempre sul versante della cooperazione scientifica internazionale, la V Commissione ha approvato una proposta emendativa che istituisce e disciplina il Programma di ricerche in Artico (PRA) finalizzato al sostegno dell'Italia quale Stato osservatore del Consiglio artico. La disposizione è finalizzata, altresì, alla realizzazione degli obiettivi della Strategia italiana per l'Artico, adottata nel 2015 dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale ed alla partecipazione agli organismi internazionali operanti nel settore della ricerca sull'Artico. A copertura degli oneri viene istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e

della ricerca, il Fondo per il programma di ricerche in Artico con una dotazione di 1 milione di euro per il triennio 2018-2020. In sede di esame presso questo ramo del Parlamento è stata inoltre approvata una proposta emendativa che finanzia una spesa di 200 mila euro annui, a decorrere dal 2018, per il finanziamento di lettori di lingua italiana presso atenei esteri, da conferire in via preferenziale a personale che abbia conseguito il titolo di dottore di ricerca. Inoltre, per dare concreta attuazione, al Piano di Azione nazionale adottato in ottemperanza della risoluzione 1325 (200) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza e successive risoluzioni, le risorse impiegate sono state portate ad 1 milione di euro per ciascuna annualità del triennio 2018-2020. Per quanto attiene alla gestione del personale alle dipendenze del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, sono state dettate norme per uniformare la base imponibile e contributiva dei redditi percepiti dal personale assunto in loco dalle rappresentanze diplomatiche, dai consolati, dagli istituti di cultura e dalle scuole statali all'estero. Si dispone inoltre l'incremento di 100 unità del contingente del personale a contratto assunto in loco. È inoltre prevista l'assunzione di 75 dipendenti a tempo indeterminato per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Un emendamento approvato in sede referente dalla Commissione Bilancio estende al quadriennio 2016-2019 la facoltà di indire annualmente concorsi di accesso alla carriera diplomatica e ad assumere un contingente annuo non superiore a 35 segretari di legazione in prova. Sempre in materia di personale delle pubbliche amministrazioni operante all'estero, è autorizzata la spesa massima di un milione di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020 per l'invio di personale appartenente alla carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei, al fine di dare attuazione agli accordi internazionali in materia di immigrazione e per rafforzare le iniziative internazionali di contrasto al terrorismo. Sul piano della valorizzazione dell'apporto

delle comunità italiane nel mondo il disegno di legge, a seguito dell'emendamento approvato dalla Commissione Bilancio della Camera, si prevede una serie di misure a carattere finanziario: per la promozione della lingua e cultura italiana all'estero, con particolare riferimento al sostegno degli enti gestori di corsi di lingua e cultura italiana all'estero; a favore del Consiglio generale degli italiani all'estero e contestualmente è soppressa la disposizione, che escludeva dai rimborsi forfetari per la partecipazione alle riunioni del medesimo Consiglio, i componenti di nomina governativa; a favore dei Comitati degli Italiani all'estero; per adeguare le retribuzioni del personale a contratto assunto dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari di prima categoria e dagli istituti italiani di cultura; a favore delle agenzie di stampa specializzate per gli italiani all'estero; per contributi diretti in favore della stampa italiana all'estero; a favore delle Camere di Commercio italiane all'estero; per la concessione di contributi a parziale compensazione delle perdite subite, previa ricognizione delle richieste e ripartizione proporzionale delle risorse disponibili, ai cittadini italiani ed agli enti e società italiane già operanti in Venezuela e Libia, per la ristrutturazione, manutenzione e guardia del cimitero italiano di Hammangi, nella città di Tripoli in Libia. Sul versante del sostegno alla promozione del Sistema-Paese, una proposta emendativa approvata dalla Commissione Bilancio della Camera ha stanziato risorse per le iniziative di promozione integrata all'estero per valorizzare l'immagine dell'Italia, anche ai fini dell'incentivazione dei flussi turistici. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, la V Commissione ha approvato un emendamento che ha previsto l'assunzione, da parte dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo è autorizzata, nei limiti dell'attuale dotazione organica, fino a 10 unità di livello dirigenziale non generale. Con un altro emendamento approvato dalla V Commissione è stata inoltre novellata in più punti la legge n. 125 del 2014, introducendo, tra l'altro, le se-

guenti previsioni: la partecipazione del direttore generale del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, limitata-mente alle questioni concernenti le iniziative di cooperazione con crediti concessionali o con finalità di lucro, alle riunioni del Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo; una nuova disciplina le modalità di erogazione dei finanziamenti, da parte dell'Agenzia, per la realizzazione d'iniziativa di cooperazione allo sviluppo ad organismi iscritti nell'elenco dei soggetti promotori della cooperazione allo sviluppo, la destinazione di una quota del fondo rotativo istituito dalla legge 24 maggio 1977, n. 227 alla concessione di prestiti, anche in via anticipata, ad imprese per la partecipazione al capitale di rischio di imprese miste in Paesi partner, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese ed alla concessione di prestiti ad investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali, affinché finanziario, secondo modalità identificate dal CICS, imprese miste in Paesi *partner* che promuovano lo sviluppo dei Paesi medesimi.

Per il sostegno agli investimenti in materia ambientale è rifinanziato il fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Viene istituito un fondo per la messa in sicurezza e il risanamento dei siti con presenza di rifiuti radioattivi. Per il triennio 2018-2020, sono assegnati contributi ai comuni per la messa in sicurezza degli edifici pubblici e del territorio e, dal 2018, sono previsti 10 milioni di euro per i piccoli comuni per interventi di tutela dell'ambiente e mitigazione del rischio idrogeologico. Una quota del fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, fino a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019-2033, può essere destinata ai progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile urbana. È attribuita all'Officina Grande Riparazione ETR di Bologna la qualifica di Sito di interesse nazionale (SIN) ai fini della bonifica da amianto. Le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti sono assegnate all'Autorità per l'energia elet-

trica, il gas e il sistema idrico, che assume la denominazione di Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) e sono previste risorse per le Autorità di bacino distrettuali. Per gli interventi di riqualificazione energetica, recupero edilizio e misure antisismiche, sono prorogate fino al 31 dicembre 2018 sia la detrazione al 50 per cento per la ristrutturazione edilizia, sia la detrazione al 65 per cento; è ridotta al 50 per cento la detrazione per finestre e infissi, schermature solari, sostituzione di impianti di climatizzazione invernale. Si prevede, per l'anno 2018, una detrazione del 36 per cento (nel limite di 5.000 euro) per interventi di « sistemazione a verde » di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni. Diversi sono gli interventi previsti in materia di aree protette, per l'Ente parco nazionale del Vesuvio, in relazione alla realizzazione del Grande progetto Pompei, e per l'istituzione del Parco del Delta del Po e dei Parchi nazionali del Matese e di Portofino. In materia di risorse e infrastrutture idriche, si prevede l'adozione di un Piano nazionale per la realizzazione di invasi multiobiettivo, la diffusione di strumenti mirati al risparmio di acqua negli usi agricoli e civili, nonché per contrastare le perdite delle reti acquedottistiche. Nelle more, è previsto un Piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti in stato di progettazione, per una spesa di 50 milioni per ciascuno degli anni 2018-2022. Per le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico nelle province di Bolzano e di Trento si prevede, tra l'altro, la proroga di diritto delle concessioni indicate nella norma per il periodo utile al completamento delle procedure di evidenza pubblica e comunque non oltre il 31 dicembre 2022. In materia di fonti rinnovabili, si proroga al 31 dicembre 2018 il termine entro il quale gli esercenti di impianti alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili cessano di beneficiare di incentivi sull'energia prodotta.

Per quanto concerne le misure per l'emergenza sismica, sono previste norme

per le popolazioni dei territori colpiti dagli eventi sismici degli ultimi anni. Per il sisma dell'aprile 2009 in Abruzzo, per l'anno 2018, sono assegnati 10 milioni di euro per la ricostruzione del Comune de l'Aquila e 2 milioni di euro per gli altri comuni del cratere sismico. Per il sisma del maggio 2012 in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, si attribuisce ai commissari delegati (anziché ai Presidenti) la facoltà di stipulare mutui la ricostruzione pubblica e per le opere di urbanizzazione primaria dei centri storici ed urbani; si prorogano al 31 dicembre 2019 le agevolazioni per la zona franca urbana nei comuni della Lombardia; si proroga al 31 dicembre 2018 l'esenzione IMU; si proroga al 2019 la sospensione dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti agli enti locali; si incrementa il Fondo per la ricostruzione; si consente al Presidente della Regione Lombardia di rimborsare i costi per le assunzioni di personale. Per gli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016 in Italia centrale, si differisce il pagamento dei mutui concessi ai Comuni; i soggetti diversi dai titolari di reddito d'impresa e lavoro autonomo possono effettuare i versamenti sospesi in 24 rate mensili a decorrere dal 31 maggio 2018. L'esenzione dei redditi da fabbricati inagibili è prorogata fino al 2018. È ampliato il novero dei soggetti attuatori, attraverso l'inclusione delle diocesi, per gli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali e si prevede la stabilizzazione del personale dell'Ufficio del Soprintendente speciale. Si prevede, inoltre, una verifica dell'andamento degli oneri, in base alla quale verrà determinato l'ammontare complessivo degli spazi finanziari da assegnare alle Regioni. Per il sisma dell'agosto 2017 nell'isola di Ischia, è istituito un Fondo con una dotazione di 9,69 milioni di euro per il 2018, 19,38 milioni per il 2019 e 19,69 milioni per il 2020. È differito il pagamento dei mutui Cassa depositi e prestiti ai Comuni di Casamicciola Terme, Lacco Ameno e Forio d'Ischia, ed è sospeso il pagamento dei mutui concessi dagli istituti di credito ai privati su immobili residen-

ziali, commerciali e industriali inagibili. Per ulteriori eventi calamitosi, è prevista una spesa di 2 milioni di euro per il 2019 in favore dell'Ente parco nazionale del Vesuvio in relazione alla realizzazione del Grande progetto Pompei, per la messa in sicurezza della Strada Matrone, nel comune di Boscotrecase (NA), compromessa a seguito degli incendi boschivi e relativi eventi franosi che nei mesi di luglio e agosto 2017 hanno interessato l'area vesuviana. Si prevede, inoltre, un contributo per le imprese colpite dagli eventi alluvionali del Piemonte del novembre 1994. Sono destinate risorse per la ristrutturazione delle chiese danneggiate a seguito di taluni eventi alluvionali. Sono dettate misure di carattere generale finalizzate a inserire tra le spese detraibili, per le polizze stipulate a decorrere dal 1° gennaio 2018, i premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di eventi calamitosi per unità immobiliari ad uso abitativo e ad esentarle interamente dalla imposta sulle assicurazioni. Ulteriori disposizioni sono volte a regolare l'utilizzo delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali per effetto della scadenza del termine di durata dello stato di emergenza. Da ultimo, si introduce un ulteriore criterio per l'attribuzione di spazi finanziari in favore degli enti locali, consistente nella realizzazione di investimenti per il ripristino e la messa in sicurezza del territorio a seguito di danni derivanti da eccezionali eventi meteorologici per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza.

Nel corso dell'esame presso la V Commissione, sono state approvate disposizioni in materia di commercio equo e solidale. In particolare, si prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico di un Fondo per il commercio equo e solidale. Si consente inoltre, alle amministrazioni pubbliche, che bandiscono gare di appalto per la fornitura di prodotti di consumo alle proprie strutture, di prevedere, nei capitolati di gara, meccanismi che promuovono l'utilizzo di prodotti del commercio equo e solidale. A favore delle imprese aggiudicatrici è riconosciuto – nel limite delle

risorse disponibili nel Fondo- un rimborso fino al 15 per cento dei maggiori costi conseguenti alla specifica indicazione di tali prodotti nell'oggetto del bando. Con riferimento al settore del commercio, nel corso dell'esame presso la V Commissione, sono state altresì inserite alcune previsioni in materia di concessioni di commercio su aree pubbliche. In particolare si dispone la proroga al 31 dicembre 2020, del termine (attualmente fissato al 31 dicembre 2018) delle concessioni per commercio su aree pubbliche in essere alla data di entrata in vigore della disposizione in commento e con scadenza anteriore al 31 dicembre 2020, al fine di garantire che le procedure per l'assegnazione delle medesime concessioni siano realizzate in un contesto temporale omogeneo. Si dispone inoltre che le amministrazioni interessate prevedano specifiche modalità di assegnazione per coloro che, nel biennio precedente l'entrata in vigore della norma, abbiano direttamente utilizzato le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare. Con riguardo al settore dei servizi, nel corso dell'esame presso la V Commissione è stata inserita una norma di interpretazione autentica sull'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 59 del 2010, normativa nazionale attuativa della direttiva 2006/123/UE, alle attività di assistenza e cura fornite in ambito termale. In particolare, si dispone che l'articolo 1, comma 1, – attuativo della direttiva 2006/123/UE relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta Direttiva Bolkestein) – il quale definisce l'ambito di applicazione del decreto stesso, si interpreta nel senso che le disposizioni dello stesso decreto non si applicano al rilascio e il rinnovo delle concessioni per la coltivazione di acque minerali e termali destinate all'esercizio dell'azienda termale in possesso delle autorizzazioni sanitarie previste dalla legge quadro sul settore termale qualora il fatturato della stessa azienda, riferibile alle prestazioni termali ed alle piscine termali, ove esistenti e come individuate dalla disciplina interregionale in materia, sia stato prevalente nei due anni precedenti l'i-

stanza di rilascio o di rinnovo, rispetto a quello delle attività finalizzate a mantenere e migliorare l'aspetto estetico.

In materia di cultura e spettacolo, in particolare: si dispone che le somme iscritte in conto residui sul cap. 6633 dello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo possono essere utilizzate per i versamenti relativi alla definizione agevolata dei debiti; si introduce la definizione imprese culturali e creative e si prevede un credito d'imposta in favore 4 delle stesse per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi; si autorizza la spesa di 2 milioni di euro a decorrere dal 2018 per la promozione della lingua e cultura italiana all'estero, con particolare riferimento al sostegno degli enti gestori di corsi di lingua e cultura italiana all'estero; al fine di rafforzare la sicurezza nei musei e negli altri istituti e luoghi della cultura dello Stato, si incrementa di 40 unità il contingente di personale dell'Arma dei Carabinieri preposto alla tutela del patrimonio culturale; si autorizza il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ad alcune nuove assunzioni a tempo indeterminato, fino ad un massimo di 200 unità, nonché a mantenere in servizio anche per il 2018 personale già assunto a tempo determinato e si prevede l'assunzione a tempo indeterminato del personale di supporto reclutato per il potenziamento dell'Ufficio del Soprintendente speciale per le aree del centro Italia colpite dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016; si rende permanente la possibilità per gli istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale di conferire ad esperti incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, estendendone inoltre la durata massima a 24 mesi; si prorogano (dal 31 gennaio 2019) al 31 dicembre 2019 lo svolgimento delle funzioni del Direttore generale di progetto del Grande Progetto Pompei, nonché le attività dell'Unità « Grande Pompei », del Vice Direttore generale vicario e della struttura di sup-

porto. Si prevede, inoltre, l'attivazione, da parte dello stesso Direttore generale, di un Contratto istituzionale di sviluppo per la progettazione, realizzazione e gestione degli interventi previsti nel piano strategico relativo ai comuni interessati dal piano di gestione del sito Unesco « Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata ». Successivamente al 31 dicembre 2019, le funzioni del Direttore generale di progetto rientrano nella competenza ordinaria del Parco archeologico di Pompei; infine, si prevede l'avvio, entro il 31 marzo 2018, da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di una selezione per titoli e colloquio finalizzata all'inquadramento dei soggetti che, reclutati a seguito di procedura selettiva pubblica, abbiano prestato servizio, entro la medesima data, per almeno 36 mesi, nell'ambito della Segreteria tecnica di progettazione operante presso il Parco archeologico di Pompei; si prevede che si considerino prestazioni accessorie diverse dallo straordinario le prestazioni svolte dal personale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nei luoghi della cultura appartenenti allo Stato per garantire la tutela del patrimonio culturale e la sicurezza dei luoghi e degli utenti, in occasione di manifestazioni culturali o altri eventi gestiti o attuati da terzi concessionari o autorizzati, nonché le operazioni e i servizi svolti dal medesimo personale in attuazione del « piano nazionale straordinario di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura »; si dispone che dal 1° gennaio 2019 i contributi del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per interventi conservativi volontari su beni culturali di proprietà privata, sono concessi nel limite massimo di 10 milioni di euro per il 2019 e di 20 milioni di euro annui dal 2020; si autorizza l'ulteriore spesa 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per la realizzazione del Piano per l'arte contemporanea; a decorrere dal 2018, si istituisce nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo il Fondo per la promozione del libro e della lettura e il Fondo per la

conservazione e l'informatizzazione degli archivi dei movimenti politici e degli organismi di rappresentanza dei lavoratori, con una dotazione annua pari ad 1 mln di euro; si istituisce un credito di imposta per gli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri in esercizi specializzati o nel settore della vendita al dettaglio di libri di seconda mano; si autorizza la realizzazione di uno specifico programma di attività in occasione dell'Anno europeo del patrimonio culturale; si incrementano le risorse stanziare per ridurre il debito fiscale delle fondazioni lirico-sinfoniche e, per le stesse, si proroga al 2019 il termine per il raggiungimento del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario; si prevede il conferimento del titolo di Capitale italiana della cultura anche per il 2021 e per gli anni successivi, a tal fine autorizzando la spesa di un milione di euro annui; si autorizza la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020 per il sostegno di manifestazioni carnevalesche, a valere su risorse del Fondo unico per lo spettacolo; si estende l'aliquota IVA ridotta al 10 per cento ai contratti di scrittura connessi a tutti gli spettacoli teatrali, ai concerti, alle attività circensi e di spettacolo viaggiante, disponendo, inoltre, che la stessa si applica anche nei casi in cui le relative prestazioni siano condotte da intermediari; si incrementa l'autorizzazione di spesa per interventi a favore di enti ed istituzioni culturali, ai fini dell'erogazione di contributi alle « Scuole di eccellenza nazionale operanti nell'ambito dell'altissima formazione musicale »; si prevede che gli accordi di valorizzazione che hanno ad oggetto i beni culturali che, in quanto tali, sono soggetti alle disposizioni di tutela, possono includere anche beni demaniali pertinenziali, anche non assoggettati a vincolo, e anche appartenenti al demanio marittimo, quando tali beni demaniali risultino direttamente e strettamente necessari all'attuazione dei programmi e dei piani strategici di valorizzazione culturale. Si autorizza la spesa di 20 milioni di euro nel 2018 e di 10 milioni di euro nel 2019 per interventi

urgenti nella città di Matera, designata Capitale europea della cultura per il 2019; si autorizza la spesa la realizzazione del centro di arte e creatività contemporanea denominato «Maxxi L'Aquila». Infine, si rifinanzia la cosiddetta «card cultura» per i giovani che compiono 18 anni nel 2018 e nel 2019.

Per quanto concerne il comparto della Difesa gli interventi previsti dal provvedimento hanno riguardato diversi ambiti di interesse. Con riferimento al contributo della Difesa nell'ambito delle attività di controllo del territorio, è stato prorogato, fino al 31 dicembre 2019 e limitatamente a 7.050 unità, l'operatività del relativo piano di impiego, concernente l'utilizzo di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Con specifico riferimento, poi, alla tutela del patrimonio culturale, il contingente di personale dell'Arma dei Carabinieri preposto a tale attività, attualmente composto da 88 unità di personale dell'Arma, è stato integrato di 40 unità. Uno stanziamento pari a 900 milioni di euro per l'anno 2018 è stato, a sua volta disposto in favore del fondo missioni internazionali istituito ai sensi dell'articolo 4 della recente «legge quadro missioni internazionali». Con specifico riferimento, poi, alle aree addestrative della Difesa una serie di novelle al decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 hanno determinato significative novità alla disciplina dei poligoni di tiro con particolare riferimento alla tenuta presso ciascun poligono delle Forze armate ed a cura del comandante del poligono, di un apposito registro delle attività a fuoco nel quale annotare, immediatamente dopo la conclusione di ciascuna attività l'arma o il sistema d'arma utilizzato, il munizionamento utilizzato, la data dello sparo e luoghi di partenza e di arrivo dei proiettili. Si prevede, inoltre, che il comandante del poligono predisponga un documento semestrale, ove, per ciascuna tipologia di esercitazione o sperimentazione da eseguire nell'area del poligono militare delle Forze armate, siano indicate le attività previste, le modalità operative di tempo e

di luogo, gli altri elementi rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente e della salute polizia. Infine, per quanto concerne l'area industriale della Difesa è stata autorizzata l'Agenzia industrie difesa alla proroga fino al 31 dicembre 2018 di contratti da essa conclusi. In base a quest'ultima disposizione l'Agenzia può, infatti, assumere, in relazione a particolari e motivate esigenze cui non si possa far fronte con il personale in servizio, personale tecnico o altamente qualificato, con contratti a tempo determinato di diritto privato, previa procedura di valutazione comparativa che accerti il possesso di un'adeguata professionalità in relazione alle funzioni da esercitare, desumibile da specifici e analitici curricula culturali e professionali.

Con l'entrata a regime dal 2016 delle nuove modalità con cui regioni ed enti locali concorrono alla sostenibilità delle finanze pubbliche, ora realizzata mediante il vincolo del pareggio di bilancio, le disposizioni sugli enti territoriali previste dal disegno di legge in esame appaiono orientate in senso espansivo. In particolare, per le regioni è attenuato il contributo alla finanza pubblica previsto a legislazione vigente per il 2018 – pari a circa 2,7 milioni –, assegnando alle Regioni per tale anno un contributo per la riduzione del debito regionale aumentato a 2.300 milioni durante l'esame presso la Camera, e riducendo nel contempo l'entità complessiva a 300 milioni. Sempre alla Camera è stata prevista la riduzione di 200 milioni di euro della misura del concorso alla finanza pubblica per gli anni 2019 e 2020. Si stabilisce poi che per realizzare tale obiettivo, le Regioni dovranno utilizzare: il suddetto contributo di 2.200 milioni di euro, come ripartito secondo una tabella riportata in norma; tagli di risorse destinate all'edilizia sanitaria per 94,10 milioni; riduzioni di ulteriori risorse per un totale di 300 milioni di euro. Tale ultimo criterio è stato eliminato durante l'esame alla Camera. Una ulteriore misura finanziaria consente alle regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti di dilazionare in venti esercizi il ripiano

del disavanzo da esse maturato al 31 dicembre 2014. Durante l'esame alla Camera tale termine è stato esteso, consentendo la dilazione anche al ripiano del disavanzo registrato al 31 dicembre 2015. È stato inoltre esteso fino all'anno 2026, a partire dal 2018, il periodo durante il quale le regioni sono tenute a certificare gli incrementi del livello dei pagamenti complessivi per investimenti, che consente l'applicazione della procedura agevolata di ripiano del proprio debito in 20 anni, nonché precisato che il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018 con riferimento alla quota non ancora ripianata. Sempre alla Camera, è stata concessa alle regioni che non avessero ancora approvato il rendiconto 2014 la possibilità (in deroga al principio della contestualità con il rendiconto 2014) di provvedere entro il 30 giugno 2018, al riaccertamento straordinario dei residui. Vengono incrementati di 220 milioni di euro annui, a decorrere dal 2018, i trasferimenti alle regioni a statuto ordinario per far fronte al trasferimento alla Regione del personale delle città metropolitane e delle province in servizio presso i centri per l'impiego, già collocato in soprannumero. Da segnalare infine l'ulteriore rinvio di un anno, dal 2019 al 2020, dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento (attribuzione della compartecipazione IVA in base alla territorialità, fiscalizzazione dei trasferimenti statali e istituzione dei fondi perequativi) delle funzioni regionali. Con riguardo ai territori delle autonomie speciali si prevede l'istituzione un fondo di 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018, le cui norme di operatività sono rinviati ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro il 15 febbraio 2018. Viene inoltre stabilito il definitivo passaggio alle regole del pareggio di bilancio, a decorrere dall'anno 2018, per quelle tra le autonomie speciali a cui continuavano ad applicarsi i vincoli del patto di stabilità interno (la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e Trento). Infine si attua una parte dell'accordo del 20 giugno 2016

tra lo Stato e la Regione siciliana, escludendo dal calcolo della riduzione della spesa corrente alcune tipologie di spesa a cui la Regione si è impegnata con l'accordo citato. L'intervento sulle autonomie speciali è stato esteso durante il passaggio alla Camera, relativamente ai rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia, in cui fra l'altro vengono preordinate nel Bilancio dello Stato per il 2018 e il 2019 risorse pari a 120 milioni di euro per attuare l'Accordo del 23 ottobre 2014 sul contributo alla Regione alla finanza pubblica nei suddetti anni. Sempre alla Camera, è stato elevato il contributo attribuito alle province della Sardegna e alla città metropolitana di Cagliari di 15 milioni nel 2018 e 20 milioni annui dal 2019 e sono stati ridotti gli accantonamenti a carico della Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica di 45 milioni per il 2018, di 100 milioni per il 2019 e di 120 milioni annui a decorrere dal 2020. Per quanto concerne gli enti locali, si istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018 per la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche negli enti locali i cui organi consiliari sono stati sciolti per infiltrazioni di tipo mafioso. Sono previsti specifici finanziamenti per i comuni dei territori colpiti dagli eventi sismici dell'Aquila e dell'isola di Ischia. È stata introdotta alla Camera una norma di interpretazione autentica che prevede un'estensione della possibilità di esercitare la facoltà agli enti locali destinatari di anticipazioni di liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di utilizzare la relativa quota accantonata nel risultato di amministrazione ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbi esigibilità. Sempre alla Camera sono state introdotte disposizioni sul riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017 da parte dei comuni che non abbiano ancora deliberato il riaccertamento ovvero per i quali siano emersi residui risalenti ad esercizi pregressi ovvero che si trovino in specifiche situazioni che richiedano comunque l'ope-

razione di riaccertamento. Vengono stanziati complessivi 850 milioni per il triennio 2018-2020 (di cui 150 nel primo anno), come contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio degli enti locali. Viene inoltre riconosciuto ai piccoli comuni un contributo pari a 10 milioni annui a decorrere dal 2018, da destinare al finanziamento di talune tipologie di intervento, quali la prevenzione del rischio idrogeologico, la riqualificazione dei centri storici ed altro. Durante l'esame alla Camera tale contributo è stato assegnato ad incremento del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, anziché ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero ai comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti, per le specifiche finalità previste dal testo iniziale. Sempre alla Camera è stato introdotto lo sblocco del *turn-over* per i comuni con popolazione tra 1.000 e 3.000 abitanti (in luogo dei 3.000 ora previsti) che abbiano una spesa per il personale inferiore al 24 per cento delle entrate correnti. Nel corso dell'esame alla Camera è stata altresì data la possibilità agli enti locali, negli anni dal 2018 al 2020, di utilizzare i proventi derivanti dalle alienazioni patrimoniali per finanziare le quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento. È stata inoltre estesa fino al 2020 la possibilità per gli enti territoriali di utilizzare senza vincoli di destinazione le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui, nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi. Si introducono norme che mirano a favorire la fusione di comuni, incrementando il contributo straordinario per la fusione dei comuni. Si attribuiscono ai comuni nel 2018 un contributo complessivo di 300 milioni a ristoro del minor gettito ad essi derivante in conseguenza della sostituzione dell'IMU sull'abitazione principale con la TASI su tutti gli immobili. Per quanto concerne le province e città metropolitane, vengono destinate ri-

sorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite agli enti stessi. Il suddetto contributo per province e città metropolitane, che complessivamente durante l'esame presso la Camera è stato incrementato di 76 milioni di euro, verrà versato dal Ministero dell'interno all'entrata del bilancio dello Stato a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti. Il contributo pertanto, anziché essere erogato, viene utilizzato dagli enti a compensazione del concorso alla finanza pubblica da essi dovuto. Viene inoltre attribuito un contributo per ciascuno degli anni 2018-2020 a favore delle province che risultano o sono in procinto di entrare in dissesto. Durante l'esame alla Camera, tale contributo è stato esteso anche alle province che risultano in dissesto o hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione alla data del 30 novembre 2017 (in luogo del 30 settembre prima previsto), nonché alle province che alla suddetta data del 30 novembre 2017 hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Un complessivo intervento per il personale di province e città metropolitane prevede un piano di riassetto organizzativo per l'esercizio delle funzioni fondamentali a seguito del quale procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, secondo un criterio che gradua al rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti la percentuale di personale assumibile rispetto a quello cessato nell'anno precedente. Un ulteriore intervento di sostegno finanziario riguarda le risorse per gli spazi degli enti locali, incrementando le risorse medesime. Viene inoltre inserita una ulteriore finalizzazione degli spazi finanziari in favore dell'impiantistica sportiva e si apportano alcune precisazioni in ordine all'utilizzo di spazi finanziari dai comuni facenti parte di un'unione di comuni. Si interviene, inoltre, anche integrando le priorità di assegnazione e sulla norma sanzionatoria. Presso la Camera sono state inoltre inserite ulteriori norme riguardanti gli enti locali, tra le quali: una disposizione finalizzata ad assicurare la

copertura e la continuità del servizio di tesoreria degli enti locali su tutto il territorio nazionale, tra l'altro autorizzando Cassa depositi e prestiti S.p.A. a concedere anticipazioni di tesoreria agli enti locali; la possibilità per i Comuni di conservare nel Fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2017 le risorse accantonate nel Fondo pluriennale di spesa dell'esercizio 2016, per finanziare le spese contenute nei quadri economici relative ad investimenti per lavori pubblici e quelle per procedure di affidamento già attivate, se non utilizzate; i Comuni inoltre, qualora abbiano contratto un finanziamento per il ripianamento dei debiti fuori bilancio, possono chiedere all'agente della riscossione una dilazione dei carichi delle agenzie fiscali e degli enti di previdenza relativi alle annualità ricomprese nel piano di riequilibrio pluriennale dell'ente, entro un limite massimo di dieci anni; è stata altresì modificata anche la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, intervenendo tra l'altro sul termine di durata del piano che viene stabilita tra 4 a 20 anni, stabilendosi contestualmente per gli enti che hanno già presentato il piano di riequilibrio la possibilità di riformularlo rispetto ai nuovi termini. Di rilievo poi l'incremento del finanziamento del Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. Infine è stata inserita una disposizione secondo la quale le camere di commercio, i cui bilanci presentano squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario, adottano programmi pluriennali di riequilibrio finanziario, condivisi con le regioni, nei quali possono prevedere l'aumento del diritto annuale fino ad un massimo del 50 per cento. Il Ministro dello sviluppo economico, valutata l'idoneità delle misure contenute nel programma, su richiesta di Unioncamere, autorizza l'aumento del diritto annuale per gli esercizi di riferimento.

Sono istituiti due Fondi nello stato di previsione del Ministero della giustizia. Il primo – con risorse pari a 20 milioni di

euro per l'anno 2018 – mira alla realizzazione di interventi urgenti volti alla funzionalità degli uffici giudiziari e sugli istituti penitenziari. Il secondo Fondo è istituito per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, 20 milioni per l'anno 2019 e 30 milioni annui a decorrere dal 2020. Il disegno di legge, poi, aumenta di 2,5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020 la dotazione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti. Tali risorse sono destinate in favore degli orfani per crimini domestici, orfani di madre a seguito di omicidio commesso dall'autore di *stalking* nei confronti della medesima vittima, di omicidio a seguito di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo. Si prevede, poi, l'iscrizione ad apposite gestioni separate del Fondo unico giustizia delle somme giacenti derivanti da procedure concorsuali, esecutive ed in sequestro conservativo, nonché di somme depositate presso Poste Italiane S.p.A., banche e altri operatori finanziari in relazione a procedimenti civili contenziosi. Gli utili della gestione finanziaria di tali somme sono riassegnati al Ministero della giustizia nella misura del 50 per cento. Si prevedono interventi sul personale. In particolare, il Ministero della giustizia è autorizzato: ad assumere nel 2018, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste dalla normativa vigente, magistrati ordinari vincitori di concorso già bandito; ad assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato, nell'ambito dell'attuale dotazione organica, per il triennio 2018-2020, un ulteriore contingente massimo di 1.400 unità di personale amministrativo non dirigenziale da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria. A tal fine si provvede in parte mediante riduzione del Fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e per il completamento del processo telematico. Altri interventi riguardano l'attività e il funzionamento degli uffici giudiziari. In particolare, per favorire lo smal-

timento del contenzioso fiscale presso la Corte di cassazione, è previsto il reclutamento di un massimo di 50 giudici ausiliari da adibire esclusivamente ai collegi della sezione cui sono devoluti i procedimenti civili in materia. L'incarico dura tre anni e non è rinnovabile. È ridotto da 400 a 350 del numero dei giudici ausiliari da reclutare per lo smaltimento dell'arretrato civile nelle corti di appello. Sono introdotte – a seguito delle modifiche apportate dalla Commissione Bilancio – nuove disposizioni nei codici di rito penale e civile, finalizzate ad esigenze di speditezza processuale, con riguardo alla redazione in forma chiara e sintetica degli atti del procedimento. Il disegno di legge modifica poi la disciplina delle notificazioni a mezzo posta, per dare completa attuazione al processo di liberalizzazione della comunicazione a mezzo posta, delle notificazioni di atti giudiziari e di violazioni del Codice della strada; la nuova disciplina – dopo le modifiche introdotte dalla Commissione Bilancio – viene armonizzata con i poteri dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni. In quarto luogo, altre proroghe di termini, previste dal disegno di legge riguardano: la possibilità di delegare i direttori delle Agenzie d'informazione per la sicurezza interna ed esterna o altro personale a svolgere colloqui investigativi con i detenuti a fini di prevenzione del terrorismo internazionale; la tutela funzionale e processuale del personale dei servizi di informazione e sicurezza interna ed esterna; il trasferimento da parte delle Forze di polizia alla banca dati nazionale del DNA dei profili del DNA ricavati da reperti acquisiti nel corso di procedimenti penali anteriormente alla data di entrata in funzione della stessa banca dati; l'obbligo di presentare l'informazione antimafia per i titolari di terreni agricoli che usufruiscono di fondi europei per importi fino a 25.000; il deposito della copia cartacea dei ricorsi nel processo amministrativo già depositati in via telematica. La Commissione Bilancio della Camera ha apportato una serie di ulteriori modifiche al disegno di legge. Tra di esse si segnalano ulteriori interventi relativi alla documen-

tazione antimafia: per le società di capitali anche consortili, per le società cooperative, per i consorzi di cooperative, per i consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi, sono sottoposti all'obbligo di presentazione della dichiarazione i soli consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detengono, anche indirettamente, una partecipazione pari almeno al 5 per cento. Sono poi eliminate alcune restrizioni in capo ai membri togati elettivi del Consiglio superiore della magistratura, alla cessazione del mandato. È modificata la disciplina delle procedure per la riscossione delle pene pecuniarie con attivazione della loro conversione, quando il debitore non sia in grado di pagare. È inoltre aumentata di alcune unità la pianta organica dei magistrati amministrativi. Viene inoltre disciplinato l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento UE 2016/679, che ha dettato una significativa e innovativa disciplina europea sul trattamento dei dati personali. In particolare viene ribadito che spetta al Garante della *privacy*, anche in sede di attuazione del regolamento UE, assicurare la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà dei cittadini; spetta al Garante adottare un provvedimento per disciplinare le modalità attraverso le quali l'Autorità stessa monitora e vigila sull'applicazione del Regolamento UE; si stabilisce che colui che intende effettuare un trattamento dati fondato sull'interesse legittimo che prevede l'uso di nuove tecnologie o di strumenti automatizzati, debba preventivamente compilare e inviare al Garante l'informativa; il Garante potrà disporre una moratoria sul trattamento dei dati e poi inibire l'utilizzo dei dati personali. Sono introdotte sanzioni penali contravvenzionali a carico di chi si introduca abusivamente nelle aree di interesse strategico nazionale relative all'infrastruttura Gsdotto Trans Adriatico, ovvero impedisce o ostacola l'accesso autorizzato alle aree medesime. Ulteriori modifiche riguardano l'attività forense. È disciplinato il legittimo impedimento del difensore per maternità, nel processo civile e penale. Viene modificata la disciplina dell'equo

compenso per le prestazioni professionali degli avvocati. In particolare, è previsto un più stretto rapporto del compenso con i parametri tariffari previsti ed è introdotta una presunzione assoluta di vessatorietà di una serie specifica di clausole, che mantengono tale natura anche quando siano state oggetto di specifica trattativa e approvazione. Viene poi modificata la disciplina dell'esercizio della professione forense in forma societaria. È stabilito l'inserimento obbligatorio, nella denominazione sociale, dell'indicazione « società tra avvocati »; è stabilita una maggiorazione percentuale del contributo integrativo da applicare ai corrispettivi rientranti nel volume annuale d'affari ai fini dell'IVA e l'obbligo di riversamento annuale alla Cassa nazionale di previdenza forense.

In materia di informazione: a decorrere dal 2018, si autorizza la spesa di 400.000 euro a favore delle agenzie di stampa specializzate per gli italiani all'estero che abbiano svolto tale servizio per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale da almeno 5 anni. Per il 2018, si autorizza la spesa di 1 milione di euro ad integrazione della dotazione finanziaria per contributi diretti in favore della stampa italiana all'estero; si autorizza la proroga, per il 2018, della convenzione stipulata fra il Ministero dello sviluppo economico e il Centro di produzione S.p.A. titolare dell'emittente Radio Radicale, per la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari. A tal fine, si autorizza la spesa di 10 milioni di euro per il 2018; si prevede che alla RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A. non si applicano le misure di contenimento della spesa previste per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT, ferme restando, invece, le disposizioni vigenti in materia di tetto retributivo e si dispone che la stessa RAI può avviare immissioni in organico di giornalisti al livello retributivo minimo previsto dal contratto di categoria, ricorrendo prioritariamente alle graduatorie elaborate a seguito delle selezioni di giornalisti professionisti avviate nel 2013 e nel 2014; si conferma, per il

2018, l'importo del canone RAI per uso privato. Con riferimento al settore delle comunicazioni il disegno di legge prevede a disciplinare l'avvio del processo di riorganizzazione delle bande di radiofrequenza al fine di intraprendere, in coerenza con la tempistica stabilita dall'Unione europea, le iniziative necessarie allo sviluppo delle reti di quinta generazione da concludersi entro il 2022. In particolare la norma disciplina il procedimento di assegnazione di alcune frequenze radioelettriche ai sistemi terrestri di comunicazione elettronica a banda larga. Ciò comporterà una redistribuzione delle frequenze destinate alle trasmissioni televisive e, in conseguenza di ciò, la necessità di adottare un nuovo Piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre (PNAF 2018), anche in ambito locale. Dalle procedure di assegnazione delle frequenze non devono derivare introiti inferiori a 2.500 milioni di euro. Sono inoltre definiti gli stanziamenti per l'attuazione delle disposizioni citate per il periodo fino al 2022. Tali risorse saranno assegnate, tra l'altro, anche a beneficio degli utenti finali per l'acquisto di apparecchiature di ricezione televisiva di ultima generazione, ovvero che integrano un sintonizzatore digitale per la ricezione di programmi in tecnologia DVB-T2. È infine prorogato il divieto di partecipazioni societarie incrociate nel mercato editoriale tra quotidiani e servizi televisivi. Con riferimento ai servizi postali è stata prevista la possibilità, a far data dal 2020, quindi nell'ambito del nuovo contratto di programma tra Poste italiane e Ministero dello sviluppo economico, di ricomprendere negli invii postali rientranti nel servizio universale quelli di peso fino a 5 chili. L'obiettivo della disposizione è quello di promuovere un miglioramento dei tempi di consegna degli invii postali tra 2 e 5 chili che potrebbero essere assoggettati a uno standard di consegna migliore rispetto a quello dei pacchi. Oltre a tali disposizioni sono introdotte norme per migliorare la qualità del servizio postale nei piccoli comuni.

Il disegno di legge provvede al rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, che è destinato a finanziare interventi in materia, tra l'altro, di trasporti e viabilità, nonché infrastrutture ed edilizia pubblica. Sono state rimodulate le quote delle risorse del citato Fondo per una serie di interventi, prevalentemente di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (trasporto rapido di massa; fondo per la progettazione delle amministrazioni centrali; eliminazione delle barriere architettoniche; contributi all'ANAS; programma di recupero alloggi ERP di comuni e IACP; contributi a Ferrovie dello Stato). Si prevede, altresì, per il triennio 2018-2020, l'assegnazione di contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. Uno specifico stanziamento di 10 milioni di euro, a decorrere dal 2018, è destinato ai piccoli comuni per il finanziamento di una serie di interventi ambientali e infrastrutturali. Per quanto riguarda il sostegno degli investimenti è altresì prevista l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Fondo progettazione degli enti locali con una dotazione di 30 milioni di euro annui per il periodo 2018-2030, destinato al cofinanziamento di opere di messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche. Sono inoltre previste disposizioni per assicurare la realizzazione delle Universiadi di Napoli 2019 e i campionati mondiali di sci alpino di Cortina d'Ampezzo e per il rapido completamento delle opere, anche accessorie, inerenti la società Quadrilatero Umbria Marche S.p.A.. Nel corso dell'esame alla Camera, sono state inserite ulteriori disposizioni finalizzate al finanziamento: di interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia per una spesa complessiva di 25 milioni di euro per l'anno 2018 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024; del completamento delle opere inerenti il progetto « Viabilità accesso all'hub portuale di La Spezia – Variante alla SS 1 Aurelia », attraverso la concessione ad ANAS S.p.A. di un contributo straordinario pari a 10

milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020; di opere di potenziamento della Strada Provinciale n. 103 « Antica di Cassano », Lotto 1, secondo stralcio. È, altresì, autorizzata una spesa di 120 milioni per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023, per la realizzazione di interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane. È, altresì, disciplinata la verifica preventiva dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sulla correttezza della procedura adottata da ANAS per la definizione degli accordi bonari e/o delle transazioni con le imprese appaltatrici. In materia infrastrutturale rileva, inoltre, l'adozione di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico e il riconoscimento di un contributo, sotto forma di credito d'imposta, per gli interventi di ristrutturazione degli impianti sportivi. Nel corso dell'esame alla Camera, sono state inserite disposizioni in materia di appalti pubblici finalizzate a: – prevedere che, nelle ipotesi di subappalto, sia assicurata la pubblicità sui quotidiani cartacei più diffusi sul territorio nazionale e sui siti web; – ridurre, da 45 a 30 giorni, il termine per l'emissione dei certificati di pagamento relativi agli acconti; – prevedere, per le società organismi di attestazione (SOA), l'obbligo di sede in uno Stato membro dello Spazio economico europeo (SEE) che attribuisca all'attestazione la capacità di provare il requisito di qualificazione in capo all'esecutore di lavori pubblici; – prevedere che gli incentivi previsti per le funzioni tecniche fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture. Sono state, altresì, inserite disposizioni riguardanti le concessioni al fine di: – ridurre, per i titolari di concessioni autostradali, al 60 per cento la quota dei contratti di lavori, servizi e forniture che i medesimi concessionari sono obbligati ad affidare mediante procedure ad evidenza pubblica; – incrementare, per l'anno 2018, l'autorizzazione di spesa a favore della società Strada dei Parchi S.p.A. per l'esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla trat-

ta autostradale A24 e A25 resi necessari in conseguenza degli eventi sismici del 2009, del 2016 e del 2017; – modificare la recente disciplina volta a regolare l'affidamento della concessione autostradale concernente l'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena relativamente alla quota che deve essere versata dal concessionario subentrante e alla data entro la quale devono essere stipulati gli atti convenzionali di concessione. Sono previste infine proroghe: per il completamento dell'adeguamento alla normativa antincendio delle strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto; per il commissariamento per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari; per la definizione, da parte del CIPE, delle modalità di destinazione di alcune risorse precedentemente destinate all'edilizia scolastica; del termine ultimo di operatività del Commissario liquidatore dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici Torino 2006; del termine di chiusura della gestione commissariale relativa alla « Galleria Pavoncelli »; del termine di conclusione dell'operatività della gestione commissariale finalizzata alla definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali nei comuni delle regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981.

Durante l'esame alla Camera è stata introdotta una disposizione che autorizza la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2018 per una serie di misure connesse all'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale (quali la pubblicazione da parte del Ministero dell'interno sul proprio sito internet dei moduli per il deposito delle liste, l'implementazione dei sistemi informativi, la trasmissione in formato elettronico alle Camere dei dati necessari per la proclamazione degli eletti). Conseguentemente, si prevede solo per le prossime elezioni, anche in considerazione dei termini di pubblicazione del decreto legislativo di determinazione dei collegi elettorali n. 189 del 2017 (pubblicato il 19 dicembre 2017), la riduzione ad un quarto del

numero delle sottoscrizioni necessarie (minimo 1.500 e massimo 2.000 per ciascun collegio plurinomiale) per la presentazione delle candidature sia per le elezioni della Camera sia del Senato. A seguito dell'emendamento approvato, sono quindi richieste, per le prossime elezioni politiche, minimo 375 sottoscrizioni per ciascun collegio plurinomiale. Inoltre è disposto uno stanziamento di 1,8 milioni di euro per dare piena attuazione della riforma del procedimento elettorale, in particolare riguardo agli interventi necessari sul sistema informativo elettorale centrale e sui software utilizzati per la gestione informatica del procedimento elettorale, che coinvolge, tra l'altro, gli aspetti tecnici di comunicazione dei dati alla Corte di cassazione. Altra disposizione ammette la presenza di osservatori internazionali OSCE presso gli uffici elettorali di sezione in occasione di consultazioni elettorali o referendarie.

In materia di lavoro e occupazione il disegno di legge di bilancio contiene, in particolare, disposizioni che introducono incentivi e sgravi contributivi per le nuove assunzioni, misure per promuovere la formazione professionale e interventi volti ad ampliare l'ambito di applicazione di taluni ammortizzatori sociali. Per quanto riguarda gli incentivi alle nuove assunzioni, si prevede in primo luogo una riduzione dei contributi previdenziali, in favore dei datori di lavoro privati, con riferimento alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2018, di soggetti aventi determinati requisiti anagrafici (30-35 anni) e che non abbiano avuto (neanche con altri datori di lavoro) precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La riduzione è applicata su base mensile, per un periodo massimo di 36 mesi, mentre la misura massima della riduzione è pari a 3.000 euro su base annua. Si prevede, inoltre, la possibilità, per specifiche regioni, di introdurre misure complementari volte all'assunzione di giovani entro i 35 anni di età (o con età superiore ai 35 anni a condizione che non abbiano un impiego regolarmente retri-

buito da almeno 6 mesi), in particolare estendendo nel 2018 l'esonero contributivo introdotto per la generalità dei neo assunti, sia riguardo alla percentuale dello sgravio contributivo, sia riguardo alla sua entità economica. Si prevede l'innalzamento della quota deducibile da IRAP del costo dei lavoratori stagionali, che nel 2018 viene resa integralmente deducibile (in luogo della ordinaria deducibilità del 70 per cento). Si prevede l'innalzamento delle soglie reddituali per l'accesso al cosiddetto *bonus* 80 euro, con conseguente ampliamento della platea dei lavoratori beneficiari. In relazione al lavoro autonomo, il disegno di legge detta norme volte a promuovere forme di imprenditoria in agricoltura. Con riferimento alla formazione professionale, si introduce, per il 2018, un credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0, prevedendo uno stanziamento di 250 milioni di euro per il 2019. Il credito è ammesso fino ad un importo massimo annuo pari a 300.000 euro per ciascun beneficiario, mentre la misura del beneficio è pari al 40 per cento delle spese effettuate nel periodo di imposta considerato. Si prevedono stanziamenti per i percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) (189 milioni), per il finanziamento dei percorsi formativi relativi ai contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e relativi all'alternanza tra scuola e lavoro (125 milioni), per le attività di formazione relative all'apprendistato professionalizzante (15 milioni di euro). In materia di ammortizzatori sociali si consente, per gli anni 2018 e 2019, con riferimento alle imprese di rilevanza economica strategica a livello regionale, con organico superiore a 100 unità lavorative, una deroga ai limiti massimi di durata del trattamento straordinario di integrazione salariale, previo accordo stipulato in sede governativa; si consente alle regioni di autorizzare, per un periodo massimo di 12 mesi, le proroghe in continuità della cassa integrazione guadagni in deroga concesse entro il 31 dicembre 2016 e aventi durata con effetti nel

2017, relative a crisi aziendali incardinate presso l'unità di crisi del Ministero dello sviluppo economico o delle regioni; si dispone il rifinanziamento dei trattamenti di integrazione salariale per i lavoratori del gruppo ILVA. Si introduce una nuova disciplina per la tracciabilità delle retribuzioni ai lavoratori, prevedendo che dal 1° luglio 2018 i datori di lavoro debbano effettuare il pagamento attraverso gli istituti bancari o gli uffici postali, esclusivamente con specifici mezzi (bonifico, pagamento elettronico, emissione assegni). Si introducono incentivi alle assunzioni, da parte delle cooperative sociali, di donne vittime di violenza di genere, inserite in appositi percorsi di protezione. Infine, è previsto lo stanziamento di risorse per l'assegno di ricollocazione e per il sostegno al reddito dei lavoratori della pesca, anche in relazione al fermo obbligatorio dell'attività di pesca.

Sotto il profilo degli interventi a sostegno delle imprese, si segnala, in primo luogo, il rifinanziamento per complessivi 330 milioni di euro nel periodo 2018-2023 della cosiddetta Nuova Sabatini, misura di sostegno volta alla concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi i cosiddetti investimenti Industria 4.0: *big data*, *cloud computing*, banda ultralarga, *cybersecurity*, robotica avanzata e mecatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, *Radio frequency identification* (RFID), tracciamento e pesatura di rifiuti. Si mantiene il meccanismo preferenziale per gli investimenti Industria 4.0, cui viene riservata una quota pari al trenta per cento (anziché al venti per cento) delle risorse stanziata. Nel corso dell'esame alla Camera nell'elenco dei beni materiali strumentali cui si applica il cosiddetto iperammortamento per gli investimenti, previsto dall'articolo 1, comma 9, della legge di bilancio 2017, sono stati inclusi alcuni sistemi di gestione per l'*e-commerce* e specifici *software* e servizi digitali. Inoltre è stato introdotto uno specifico regime fiscale dei proventi derivanti dalle attività di *peer to peer lending*. In particolare, si

dispone l'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta, in misura pari al 26 per cento, sui proventi derivanti da prestiti erogati mediante piattaforme dedicate a soggetti finanziatori non professionali. La ritenuta è operata direttamente dai gestori delle predette piattaforme. I predetti proventi sono qualificati come redditi di capitale ai fini delle imposte dirette, se le predette piattaforme sono gestite da intermediari finanziari autorizzati ed iscritti nell'apposito albo ovvero da istituti di pagamento. Si semplificano gli adempimenti a carico dei soggetti che svolgono attività nel settore finanziario (banche e intermediari, assicurazioni, imprese di investimento, OICR, società di gestione del risparmio e società fiduciarie). Per tali soggetti, con riferimento agli atti in cui vi è l'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale di soggetti non residenti nel territorio dello Stato, l'obbligo si intende adempiuto con la sola indicazione dei dati identificativi richiesti dalla legge per l'attribuzione del codice fiscale, con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale va indicato il domicilio o sede legale all'estero. Nel corso dell'esame al Senato si è intervenuti sulla misura di sostegno al settore aerospaziale, ed in particolare, sulla disciplina delle modalità di erogazione delle risorse stanziare per un piano nazionale per lo sviluppo dell'industria italiana nel settore dei piccoli satelliti ad alta tecnologia, introducendo l'obbligo generale del rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato. È istituito un Fondo per lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività, volto a finanziare progetti di ricerca e innovazione da realizzare in Italia. Nel corso dell'esame alla Camera la dotazione di tale Fondo è stata ridotta a partire dal 2019, divenendo pari a 125 milioni di euro per l'anno 2019 e a 175 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020. Nel corso dell'esame alla Camera è stato assegnato un contributo annuo di 600.000 euro a decorrere dal 2018 all'Ente Nazionale per il Microcredito, al fine di promuovere la creazione di nuova autoimprenditorialità e di lavoro autonomo me-

diate l'accesso agli strumenti di microfinanza. Diverse misure sono finalizzate al sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo. Per promuovere lo sviluppo dell'internazionalizzazione dell'economia italiana in Paesi qualificati ad alto rischio, si consente a Invitalia di operare quale istituzione finanziaria, anche con la costituzione di una società autorizzata a effettuare finanziamenti, al rilascio di garanzie e all'assunzione in assicurazione di rischi non di mercato. Nel corso dell'esame alla Camera è stata introdotta una disposizione, con la quale si rifinanzia di 2 milioni di euro per ciascun anno del biennio 2018-2019 e di 3 milioni per il 2020 la quota delle risorse stanziare per l'ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane da destinare all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero nell'ambito delle azioni relative al Piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti. Nel corso dell'esame alla Camera sono state altresì inserite disposizioni concernenti l'attività assicurativa svolta da SACE S.p.A. a supporto delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana. In particolare, si dispone che gli impegni assunti da SACE relativi alle operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana, Paesi strategici di destinazione ovvero società di rilevante interesse nazionale in termini di livelli occupazionali, di entità di fatturato o di ricadute sul sistema produttivo del Paese e per l'indotto di riferimento, effettuate anche nell'ambito delle operazioni di « export banca », sono garantiti dallo Stato. Nel corso dell'esame al Senato sono state introdotte misure specifiche finalizzate all'efficientamento del Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi per il finanziamento di crediti all'esportazione e per il finanziamento parziale della quota di capitale di rischio di imprese italiane in imprese all'estero. Il Fondo è gestito da SIMEST. Un milione di euro per il 2018 è inoltre destinato al finanziamento delle Camere di Commercio italiane all'estero. Sempre nel corso dell'esame al Senato è

stato assegnato un contributo di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 in favore dell'istituto Isiamed per la promozione di un modello digitale italiano nei settori del turismo, dell'agroalimentare, dello sport e delle *smart city*. Nel corso dell'esame al Senato si è intervenuti sulla disciplina del prestito sociale, affidando tra l'altro al CICR la definizione dei limiti di raccolta del prestito sociale nelle cooperative e le relative forme di garanzia. Nel corso dell'esame alla Camera si è intervenuti inoltre sulla disciplina del Registro nazionale degli aiuti di Stato, differendo all'anno 2018, per gli aiuti fiscali, la decorrenza dell'applicazione di tale disciplina. Sotto il profilo degli interventi fiscali a favore della crescita, si segnala in primo luogo la sterilizzazione degli aumenti delle aliquote IVA per l'anno 2018 e delle accise per l'anno 2019, già parzialmente introdotti con il decreto-legge n. 148 del 2017. Sono prorogate le detrazioni per interventi di riqualificazione energetica degli edifici (*ecobonus*), ristrutturazione edilizia e l'acquisto di mobili ed elettrodomestici, fruibili, incluso il *sisma bonus*, anche dagli IACP. Si introduce una detrazione del 36 per cento per interventi di sistemazione a verde. Al Senato è stata introdotta una nuova spesa agevolabile al 65 per cento: l'acquisto e la posa in opera di microgeneratori in sostituzione di impianti esistenti, a specifiche condizioni e con valore massimo della detrazione di 100.000 euro. Alla Camera è stato previsto che nel 2018 la detrazione al 50 per cento per la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione non spetta per quelle con efficienza inferiore alla classe A. La detrazione spetta nella misura del 65 per cento, invece, per la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con caldaie con efficienza pari alla classe A e contestualmente sistemi di termoregolazione evoluti; impianti ibridi costituiti da pompa di calore integrata con caldaia a condensazione; generatori d'aria calda a condensazione. Inoltre è prevista una nuova ipotesi di detrazione maggiorata per gli interventi sulle parti comuni degli edi-

fici condominiali finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica, limitata alle zone sismiche 1, 2 e 3. La misura della detrazione è dell'80 per cento in caso di passaggio ad una classe di rischio inferiore e dell'85 per cento in caso di passaggio di due classi di rischio. È prorogata la cedolare secca al 10 per cento i per i contratti a canone concordato. Alla Camera il credito d'imposta per la riqualificazione delle strutture alberghiere è stato esteso anche alle strutture che prestano cure termali, anche per la realizzazione di piscine termali e per l'acquisizione di attrezzature ed apparecchiature necessarie per lo svolgimento delle attività termali. Si reintroduce la detraibilità al 19 per cento per abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale e si dispone la deducibilità dei buoni TPL acquistati per il trasporto del dipendente e dei familiari. Sono prorogate per l'anno 2018 le misure di superammortamento e di iperammortamento, che consentono alle imprese ed ai professionisti di maggiorare le quote di ammortamento dei beni strumentali, a fronte di nuovi investimenti effettuati. Alla Camera è stata prorogata al 2018 la modalità di commisurazione della TARI da parte dei comuni sulla base di un criterio medio-ordinario (ovvero in base alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte) e non sull'effettiva quantità di rifiuti prodotti. Si introduce, per il 2018, un credito d'imposta del 40 per cento fino a un massimo di 300.000 euro per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0. Alla Camera è stato introdotto il credito d'imposta in favore delle imprese culturali e creative per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi. L'agevolazione è attribuita nel limite di spesa di 500.000 euro per il 2018 e di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020. È stato ampliato l'ambito degli investimenti agevolabili da parte degli enti di previdenza e dei fondi pen-

sione all'interno della disciplina degli investimenti a lungo termine: si prevede che gli stessi possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale, nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati e/o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (*peer to peer lending*), intermediari finanziari, istituti di pagamento ovvero soggetti operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE. Al fine di ampliare il gettito, da destinare ai servizi di supporto per gli alunni disabili, è stato esteso l'ambito applicativo dell'affrancamento fiscale dei maggiori valori delle partecipazioni di controllo, iscritti nel bilancio individuale in seguito ad operazioni straordinarie ed altre operazioni di acquisizione e riferibili ad avviamento, marchi ed altre attività (in sostanza, dei beni immateriali) anche alle operazioni su partecipate estere, ovvero riferite a partecipazioni di controllo in società residenti e non residenti, anche prive di stabile organizzazione in Italia. Viene così ampliato l'ambito applicativo delle norme che consentono di «affrancare» tali valori mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota al 16 per cento. Le imprese che svolgono attività immobiliare vengono incluse tra quelle in cui deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR, i piani individuali di risparmio. Le SIM, società di intermediazione mobiliare, sono escluse dall'addizionale IRES del 3,5 per cento. Per gli stessi soggetti è ripristinata la deducibilità degli interessi passivi, ai fini IRES e IRAP, nel misura del 96 per cento. Si istituisce un credito d'imposta per le PMI del 50 per cento in relazione ai costi di consulenza per l'ammissione alla quotazione su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione europei. Durante l'esame al Senato, per il 2018 il costo dei lavoratori stagionali è reso integralmente deducibile, in luogo della ordinaria deducibilità del 70 per cento. Si modifica la normativa vigente in relazione ai provvedimenti necessari per spostare il regime giuridico internazionale di punto franco dal Porto vecchio di Trieste ad altre zone opportu-

namente individuate, prevedendo che gli stessi siano adottati dal presidente dell'Autorità di sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, in luogo del Commissario di governo per il Friuli. Inoltre, viene meglio definito il regime internazionale di punto franco aggiungendo il riferimento normativo relativo all'Allegato VIII del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947. Si modifica la disciplina dell'imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo contenuta nel Testo unico accise. In primo luogo, si estende la vendita in via esclusiva di sigarette elettroniche da parte di rivendite autorizzate anche ai prodotti da inalazione non contenenti nicotina ed esclude i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio. Si interviene inoltre sulla previsione che demanda a un decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, area Monopoli, la definizione di modalità e requisiti per gli esercizi di vicinato ai fini dell'autorizzazione e dell'approvvigionamento dei prodotti, introducendo le farmacie e le parafarmacie. Resta confermato che, nelle more dell'adozione del decreto, agli esercizi in questione è consentita la prosecuzione dell'attività. Sono estese alle sigarette elettroniche, ad esclusione dei dispositivi meccanici ed elettronici e delle parti di ricambio, le norme in materia di contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Il divieto di vendita a distanza di sigarette elettroniche e di contenitori di liquido di ricarica ai consumatori che acquistano nel territorio dello Stato, si applica ai prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina. Si prevede la possibilità di includere i beni demaniali pertinenziali negli accordi di valorizzazione culturale. La finalità dichiarata è quella di consentire il pieno conseguimento degli obiettivi perseguiti dalle disposizioni in materia di federalismo demaniale. Si inserisce una nuova categoria di strumenti di debito chirografario di secondo livello, fra gli strumenti di capitale e le obbligazioni senior, assicurando a queste ultime una ulteriore protezione in caso di crisi. Si attribuisce, per tre anni, un credito di imposta pari al 65

per cento alle fondazioni bancarie per le erogazioni in specifici ambiti sociali e sanitari. Si modifica il regime tributario delle società cooperative: in primo luogo si consente alle cooperative di applicare, previa delibera assembleare, la ritenuta del 12,50 per cento sulle somme attribuite ad aumento del capitale sociale nei confronti di soci persone fisiche all'atto della loro attribuzione a capitale sociale; si chiarisce che tra i soci persone fisiche non sono compresi gli imprenditori di imprese individuali, nonché i detentori di partecipazione qualificata; la facoltà si esercita con il versamento della ritenuta, entro il 16 del mese successivo a quello di scadenza del trimestre solare in cui è avvenuta la delibera assembleare; la ritenuta del 12,50 per cento può essere applicata – retroattivamente – alle somme attribuite ad aumento del capitale sociale deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. È elevato da 2.840,51 a 4.000 euro il limite di reddito complessivo per essere considerati fiscalmente a carico, limitatamente ai figli di età non superiore a 24 anni. Il limite di 2.840,51 euro rimane per le altre tipologie di familiari a carico. Il nuovo limite di reddito entra in vigore dal 1° gennaio 2019. In materia di cultura, spettacolo e sport, si conferma l'esenzione fiscale per le attività istituzionali dell'Accademia dei Lincei; si estende l'aliquota IVA al 10 per cento ai contratti di scrittura conclusi mediante intermediari per spettacoli teatrali, concerti, attività circensi e spettacolo viaggiante; si riconosce un credito d'imposta del 12 per cento per gli interventi di ristrutturazione degli impianti sportivi delle società di calcio, nonché un credito d'imposta (sport bonus) per interventi di restauro o ristrutturazione di impianti sportivi pubblici; si eleva a 10.000 euro l'esenzione fiscale per indennità, rimborsi, premi e compensi erogati a direttori artistici e collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale, nonché di quelli erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche. Nel corso dell'esame al Senato è stato introdotto un credito d'imposta per la vendita di libri al

dettaglio. In materia di fiscalità del settore agricolo, il provvedimento innalza le percentuali di compensazione IVA applicabili agli animali vivi della specie bovina e suina, rispettivamente, in misura non superiore al 7,7 per cento e all'8 per cento per ciascuna delle annualità 2018, 2019 e 2020. Nel corso dell'esame al Senato sono state introdotte agevolazioni per il settore enoturistico e per l'apicoltura svolta in aree montane. In materia ambientale, si introducono agevolazioni fiscali e finanziarie per le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto colpite dal sisma del 20 e 29 maggio 2012, per quelle colpite dal sisma del 2016 in Centro Italia; si rendono detraibili al 19 per cento dal 2018 i premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di eventi calamitosi sulle abitazioni, esentando dette polizze dalla imposta sulle assicurazioni. Per il Mezzogiorno, è incrementato di 200 milioni per il 2018 e di 100 milioni per il 2019 il credito di imposta alle imprese per l'acquisto di nuovi beni strumentali ed è istituito il Fondo imprese Sud a sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese, con una dotazione di 150 milioni di euro, le cui quote possano essere sottoscritte anche da investitori istituzionali pubblici e privati. Tra le misure di contrasto all'evasione fiscale e in materia di entrata si segnalano: la sospensione degli aumenti di tributi regionali e comunali, ad eccezione della maggiorazione TASI già disposta per il 2017. l'introduzione, dal 2019, della fatturazione elettronica obbligatoria tra privati e l'eliminazione dello spesometro; nel corso dell'esame alla Camera l'obbligo di fatturazione elettronica, già previsto per i soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, è stato esteso ai soggetti identificati ai fini IVA (non residenti nel territorio dello Stato che non dispongono di una stabile organizzazione). Nei confronti dei consumatori finali le fatture elettroniche sono rese disponibili dai servizi telematici dell'Agenzia delle entrate e da chi emette la fattura. Si consente la trasmissione telematica entro l'ultimo giorno (anziché entro il giorno 5) del mese successivo all'emissione; alla Ca-

mera è stato introdotto un unico invio dei dati delle fatture emesse dai gestori dei distributori di carburanti e dai soggetti subappaltatori di contratti pubblici verso l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, il Ministero dello sviluppo economico e la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo. In tale ambito, è previsto un Piano straordinario di controlli per contrastare le frodi nella commercializzazione e distribuzione dei carburanti. Si dispone l'obbligo della fattura elettronica per gli acquisti di carburante per autotrazione effettuati presso gli impianti stradali di distribuzione da parte di soggetti IVA e si circoscrive l'esclusione dall'obbligo di certificazione per le cessioni di carburanti e lubrificanti per autotrazione ai soli acquisti al di fuori dell'esercizio di impresa, arte e professione. La deducibilità e la detraibilità ai fini IVA delle spese per carburante sono limitate ai soli pagamenti tracciabili. Agli esercenti di impianti di distribuzione di carburante è attribuito un credito d'imposta pari al 50 per cento delle commissioni addebitate per le transazioni effettuate tramite sistemi di pagamento elettronico. La decorrenza delle nuove norme è fissata a partire dal 1° luglio 2018; nel corso dell'esame alla Camera la decorrenza della disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale è stata prorogata al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2018. Inoltre sono state modificate alcune scadenze fiscali: il termine per la comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute relative al secondo trimestre deve essere effettuato entro il 30 settembre; il termine per la presentazione della dichiarazione in materia di imposte e di IRAP è prorogato al 31 ottobre; il termine entro il quale i sostituti di imposta trasmettono in via telematica all'Agenzia delle entrate le dichiarazioni uniche (modello 770) è prorogato al 31 ottobre; il termine per la presentazione della dichiarazione ad un CAF-dipendenti è prorogato al 23 luglio; in tema di violazione degli obblighi di dichiarazione IVA, si introduce una sanzione amministrativa compresa fra 250 euro e 10.000 euro per il cessionario

o committente in caso di applicazione dell'imposta in misura superiore a quella effettiva, erroneamente assolta dal cedente o prestatore, fermo restando il diritto del medesimo cessionario o committente alla detrazione. La restituzione dell'imposta è esclusa se il versamento è avvenuto in un contesto di frode fiscale; le disposizioni di contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali stoccati presso depositi fiscalmente riconosciuti, nell'ambito delle quali alla Camera sono state escluse le immisioni in consumo effettuate per conto di un soggetto con specifici requisiti di affidabilità o che presti idonea garanzia, nonché la disciplina per il rilascio dell'autorizzazione allo stoccaggio di prodotti energetici; l'autorizzazione per l'Agenzia dell'entrate a espletare procedure concorsuali per l'assunzione di nuovi funzionari; si modifica la disciplina del gruppo IVA introdotta dalla legge di bilancio 2017, al fine di includere la stabile organizzazione nella normativa del gruppo IVA, a fini antielusivi, e a disciplinare i criteri per la determinazione della base imponibile, sia in presenza di un corrispettivo che in caso di prestazioni rese a titolo gratuito; si interviene in materia di tassazione degli utili da partecipazione in società residenti in Stati o territori a regime fiscale privilegiato, attenuandone la disciplina; la riduzione a cinquemila euro della soglia oltre la quale le amministrazioni pubbliche e le società partecipate, prima di effettuare i pagamenti, devono verificare che il beneficiario del pagamento non abbia debiti con l'agente della riscossione; la sospensione da parte dell'Agenzia delle entrate delle deleghe di pagamento (F24) delle imposte effettuate mediante compensazioni che presentano profili di rischio; l'incremento dal 40 al 52,5 per cento per gli anni 2018 e 2019 e al 65 per cento per gli anni successivi della misura degli acconti dell'imposta sulle assicurazioni; l'esclusione dei dividendi provenienti da società controllate estere dal risultato operativo lordo (ROL), al fine di ridurre la deduzione degli interessi passivi dall'IRES; l'esenzione dall'imposta di bollo per le copie degli assegni in forma elettronica e

della relativa documentazione; la proroga dei termini per la rivalutazione di quote e terreni; l'introduzione di una ritenuta del 26 per cento per i redditi di capitale e i redditi diversi al di fuori dell'esercizio dell'attività d'impresa, per le partecipazioni societarie qualificate, come già previsto per le partecipazioni non qualificate; la modifica dei requisiti per assegnare le maggiori entrate da contrasto all'evasione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, volta a renderne più flessibile l'utilizzo; il rinvio al 1° gennaio 2018, dell'introduzione dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) per gli imprenditori individuali prevista dalla legge di bilancio 2017; in materia di giochi, la modifica dei criteri per le concessioni, contemperando i principi concorrenziali nella loro attribuzione con l'esigenza di perseguire un corretto assetto distributivo. In materia di giochi alla Camera è stato prorogato dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2018 il termine oltre il quale non possono più essere rilasciati nulla osta per gli apparecchi con vincita in denaro, meglio noti come *new slot*. Con provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli deve essere individuata una specifica procedura obbligatoria per lo smaltimento e la distruzione degli apparecchi di gioco dismessi dal mercato, al fine di evitarne possibili utilizzi illeciti. Per le finalità di antiriciclaggio è prevista l'istituzione presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli di un registro dei distributori ed esercenti di gioco nel quale sono annotati, oltre ai dati volti alla loro identificazione, la tipologia e modalità dell'attività di gioco, i provvedimenti di estinzione del rapporto contrattuale (in caso del venir meno dei requisiti richiesti ovvero in caso di gravi infrazioni) e di sospensione emanati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Si modifica la tassazione relativa alle scommesse sulle corse dei cavalli. A decorrere dal 1° gennaio 2018 si applica la tassazione sul margine (differenza tra somme giocate e vincite corrisposte) per le scommesse a quota fissa sulle corse dei cavalli: una parte del gettito (67 per cento) è destinato alla filiera ippica. Il prelievo è

stabilito per la rete fisica nella misura del 43 per cento e per il gioco a distanza del 47 per cento. Per sostenere la filiera ippica e le scommesse nelle reti autorizzate, tali aliquote sono ridotte qualora il gettito, nel corso di 12 mesi solari, raggiunga determinate soglie, su proposta definita con decreto ministeriale. Entro 90 giorni le scommesse a totalizzatore sulle corse dei cavalli dovranno essere conformate al modello di ripartizione della posta di gioco adottato per le scommesse a totalizzatore. Nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta una forma di tassazione per le imprese del settore del digitale (cosiddetta *web tax*), riscrivendo i criteri per determinare l'esistenza di una « stabile organizzazione » tassabile nel territorio dello Stato, per alleviare il nesso tra presenza fisica di un'attività nel territorio dello Stato e assoggettabilità alla normativa fiscale. È poi istituita un'imposta sulle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici, con aliquota del 6 per cento sull'ammontare dei corrispettivi relativi alle prestazioni medesime. Tale disciplina è stata modificata alla Camera: è stata eliminata la complessiva disciplina che conferisce all'Agenzia delle entrate il potere di accertare, in contraddittorio con gli interessati, quando l'attività di un soggetto non residente, privo di stabile organizzazione in Italia, possa essere rilevante ai fini fiscali in quanto la stessa è esercitata per il tramite di una stabile organizzazione nel territorio dello Stato. Nella definizione di stabile organizzazione rientrano i soli luoghi di estrazione di risorse naturali. È modificata inoltre l'imposta sulle transazioni digitali, applicabile alle prestazioni di servizi rese nei confronti di soggetti residenti in Italia, nonché di stabili organizzazioni di soggetti non residenti: entrano nel perimetro dell'imposta le imprese agricole; viene modificata la modalità di calcolo della base imponibile e viene abbassata l'aliquota dell'imposta: essa si applica con aliquota del 3 per cento sul valore della singola transazione, che consiste nel corrispettivo dovuto, al netto dell'IVA. Le modifiche chiariscono che l'imposta si ap-

plica nei confronti del soggetto prestatore, residente o non residente, che effettua nel corso di un anno solare un numero complessivo di transazioni superiore alle 3.000 unità. L'imposta viene prelevata, all'atto del pagamento del corrispettivo, dai soggetti committenti dei servizi assoggettati a imposizione, con obbligo di rivalsa sui soggetti prestatori, salvo specifiche ipotesi individuate dalla legge. Alla Camera è stata estesa la dotazione finanziaria di 25 milioni di euro, anche agli anni 2020 e 2021 del Fondo di ristoro finanziario in favore dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari di banche sottoposte a risoluzione. Inoltre si prevede che il danno ingiusto subito dai risparmiatori può essere riconosciuto, ai fini del ristoro, oltre che con sentenza passata in giudicato, anche con pronuncia degli arbitri presso la Camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, disciplinata dall'articolo 210 del Codice dei contratti pubblici.

Per il settore agricolo è previsto un esonero contributivo totale per i primi tre anni e uno sgravio contributivo, al 66 per cento nel quarto anno e al 50 per cento nel quinto anno, a favore degli imprenditori agricoli che non hanno raggiunto i 40 anni di età e che si iscrivono per la prima volta alla previdenza agricola tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2018. Vengono, poi, istituiti i distretti del cibo ai quali sono chiamate a partecipare le imprese agricole, agroalimentari e sociali al fine di promuovere, attraverso le attività agricole, lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale, la sicurezza alimentare, nonché di ridurre l'impatto ambientale delle produzioni e lo spreco alimentare, salvaguardando il territorio e il paesaggio rurale. Durante l'esame presso la Commissione bilancio sono stati inclusi nella previsione i biodistretti. È, inoltre, innalzata la percentuale di compensazione IVA per le carni vive bovine e suine prevedendo che sia stabilita in

misura non superiore, rispettivamente, al 7,7 per cento e all'8 per cento per ciascuna delle annualità 2018, 2019 e 2020. Sono predisposte risorse finanziarie pari a 50 milioni di euro per la realizzazione del piano straordinario degli invasi. Il Senato ha introdotto l'istituto del contratto di affiancamento tra i giovani di età compresa tra i 18 e i 40 anni e gli imprenditori agricoli o coltivatori diretti di età superiore a 65 anni o pensionati. Il contratto permette l'accesso prioritario ai mutui agevolati per gli investimenti. Nel settore della pesca, sono state introdotte disposizioni che prevedono la corresponsione di un'indennità giornaliera di 30 euro per l'anno 2018 per le imprese adibite alla pesca marittima nei periodi di fermo obbligatorio; l'integrazione per l'anno 201 di 12 milioni di euro della dotazione finanziaria del programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2017-201 ; l'attribuzione, a decorrere dall'anno 2018, e nel limite di 5 milioni di euro annui, di un'indennità giornaliera fino ad un massimo di 30 euro a favore dei lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima nei periodo di fermo non obbligatorio; l'attribuzione, infine, con un'aggiunta approvata alla Camera, di 1 milione di euro per il 201 ad integrazione delle risorse del Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, destinate a completare le procedure di risarcimento dei danni subite dalle imprese di settore a seguito di calamità naturali riconosciute. Con riguardo ai danni prodotti dal batterio della *Xylella fastidiosa* il testo prevede lo stanziamento di 1 milione di euro per il 2018, aggiunto durante l'esame in Commissione bilancio, 2 milioni per il 201 e per il 2020 per finanziare i contratti di distretto per i territori danneggiati; il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale di 1 milione di euro per il 2018 e per il 2019 a favore delle imprese colpite; il rifinanziamento di 1 milione di euro per gli anni 2018, 2019 e 2020 del Fondo per la competitività della filiera e il miglioramento della qualità dei prodotti cerealicoli e lattiero-caseari da destinare al reimpianto di piante tolleranti o resi-

stenti alla *Xylella fastidiosa* nella zona infetta sottoposta a misure di contenimento del batterio. Ulteriori interventi hanno riguardato la definizione del regime fiscale dell'attività di enoturismo, in parte modificata durante l'esame presso la Commissione bilancio prevedendo che occorra fare riferimento alle produzioni vitivinicole del territorio, nonché l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del Fondo per l'emergenza avicola, con una dotazione di 15 milioni di euro per il 2018 e 5 milioni di euro per il 2019. Con riguardo al personale, particolarmente rilevante risulta la dotazione finanziaria disposta a favore della stabilizzazione dei lavoratori precari presso il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi di economia agraria (CREA); sono, a tal fine, destinati, 10 milioni di euro per il 2018 e 50 milioni di euro a decorrere dal 2019. Durante l'esame in Commissione bilancio sono state approvate ulteriori misure: – sono state estese al settore zootecnico le risorse del Fondo per la competitività della filiera e il miglioramento della qualità dei prodotti cerealicoli e lattiero caseari. A tal fine sono stati stanziati 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 destinati a sostenere la zootecnia estensiva praticata nelle zone montane e, limitatamente ai comuni colpiti dal sisma del 2016 e 2017, nelle zone svantaggiate; è stato istituito un Fondo per il miglioramento della qualità e della competitività delle imprese agrumicole con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2018 e 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020; è stata incrementata la dotazione del Fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera di 4 milioni di euro per il 2018, di 5 milioni di euro per il 2019 e di 6 milioni di euro per il 2020; è stato istituito un Fondo antibraconaggio ittico per aumentare i controlli nelle acque interne da parte del Comando unità per la tutela forestale ambientale e agroalimentare, con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020; è stata rideterminata l'aliquota

di accisa sulla birra in 3,00 euro per ettolitro e per grado-Plato a decorrere dal 1° gennaio 2019 ; è stata prorogata dal gennaio 2018 a gennaio 2019 la decorrenza relativa alla tenuta, in modalità telematica, del Libro unico del lavoro, tenuto presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; è stata modificata la disposizione relativa alla presentazione dell'informazione antimafia da parte degli imprenditori agricoli, confermando per le imprese agricole che abbiano fatto domanda per importi inferiori a 25.000 euro una proroga al 31 dicembre 2018 dell'obbligo di presentare la suddetta informazione ed escludendo dall'obbligo le domande di contributi. Con l'entrata in vigore della disposizione in esame, l'obbligo di presentazione della documentazione antimafia si applicherà da subito solo ai titolari di fondi che accedono a fondi europei per importi superiori a 25.000 euro; – è stata modificata la tassazione relativa alle scommesse sulle corse dei cavalli, prevedendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, per la tassazione sul margine (differenza tra somme giocate e vincite corrisposte) relativamente alle scommesse a quota fissa sulle corse dei cavalli, una parte del gettito (67 per cento) è destinato alla filiera ippica. Il prelievo è stabilito per la rete fisica nella misura del 43 per cento e per il gioco a distanza del 47 per cento. Per sostenere la filiera ippica e le scommesse nelle reti autorizzate, tali aliquote sono ridotte qualora il gettito, nel corso di 12 mesi solari, raggiunga determinate soglie, su proposta definita con decreto ministeriale. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli regola con proprio decreto le modalità con le quali le reti autorizzate offrono propri programmi complementari di scommesse a quota fissa. Le società che gestiscono gli ippodromi e gli allibratori sono autorizzati alla raccolta di tutte le scommesse sulle corse dei cavalli previa sottoscrizione di apposito disciplinare con l'Agenzia. Entro 0 giorni le scommesse a totalizzatore sulle corse dei cavalli dovranno essere conformate al modello di ripartizione della posta di gioco adottato per le scommesse a totalizzatore.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro delle politiche agricole, dovrà adottare le misure per rendere omogenee le formule di scommessa a totalizzatore sulle corse dei cavalli, anche stabilendo la posta unitaria di gioco, la giocata minima, l'introduzione di eventuali nuove formule di scommessa, e prevedendo, ove necessario, ulteriori categorie di vincita e l'accantonamento da destinarsi a Jackpot. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli assicura l'adeguamento dei sistemi di totalizzazione delle scommesse sulle corse dei cavalli, al fine di consentirne la commercializzazione. Si prevede, infine, la riforma del settore ad opera del Ministero delle politiche agricole attraverso una procedura di selezione ad evidenza pubblica per individuare un organismo, da sottoporre alla vigilanza del Ministero, cui demandare le funzioni di organizzazione degli eventi ippici, di ripartizione e di rendicontazione delle risorse.

Nel disegno di legge le misure per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno sono sostanzialmente rivolte al sostegno e allo sviluppo delle imprese operanti al Sud, sia attraverso la proroga ed il rifinanziamento di misure già operanti nell'ordinamento, sia mediante la definizione di nuovi strumenti di intervento. In particolare, con riferimento a misure agevolative già vigenti, si segnala: a) l'incremento di 200 milioni per il 2018 e di 100 milioni per il 2019 delle risorse destinate al finanziamento del credito di imposta per l'acquisto di nuovi beni strumentali destinati a strutture produttive nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo). In tal modo, fermo restando le risorse già autorizzate per il 2016 e il 2017 (rispettivamente 617 e 507 milioni), l'autorizzazione di spesa risulta elevata a 872 milioni per il 2018 e a 772 milioni per il 2019; l'integrazione della disciplina agevolativa per le assunzioni a tempo indeterminato nelle suddette regioni del Mezzogiorno, consentendo che per l'anno 2018 nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (attuativi dei Fondi

strutturali) e dei Programmi complementari si possano introdurre misure complementari a quelle già previste dalla normativa vigente in tema di decontribuzione, per favorire l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di giovani entro i 35 anni di età, ovvero soggetti di età superiore ai 35 anni, purché privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Tra le misure innovative si istituisce un fondo denominato «Fondo imprese Sud», finalizzato al sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con una dotazione di 150 milioni di euro. Il Fondo, finanziato a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione, ha una durata di 12 anni, e la relativa gestione è affidata a Invitalia S.p.A., che può a tal fine avvalersi anche della Banca del Mezzogiorno. Rientra tra le misure di sostegno alle politiche nazionali e comunitarie volte al superamento degli squilibri socioeconomici territoriali, il rifinanziamento della «Strategia Nazionale per le Aree Interne» (SNAI), che rappresenta una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020. Si dispone un incremento dei finanziamenti nazionali destinati alla Strategia di complessivi di 91,2 milioni (di cui 30 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 31,18 milioni per il 2021), a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, che porta l'autorizzazione complessiva di spesa a favore della Strategia per le aree interne a circa 281 milioni di euro. Sulla base della nuova disciplina contabile una parte degli interventi in favore delle politiche di coesione sono riconducibili a variazioni effettuate direttamente sulla pertinente Missione di spesa n. 28 («Sviluppo e riequilibrio territoriale»), le cui risorse sono pressoché interamente iscritte sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (cap. 8000 del Ministero dell'economia). In particolare, si dispone: un rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il ciclo

di programmazione 2014-2020, di 5 miliardi per il 2021 e annualità seguenti; una riprogrammazione delle risorse del Fondo medesimo attraverso una anticipazione di 1 miliardo al 2018, di 1,5 miliardi al 2019 e di 1,2 miliardi al 2020, con conseguente riduzione delle risorse previste per il 2021 e annualità seguenti.

In tema di politiche sociali e per la famiglia il disegno di legge introduce od amplia alcune misure dirette a fornire un sostegno economico ai nuclei familiari e ai giovani, nonché destina contributi ad enti di ricerca o di assistenza. In primo luogo viene estesa la platea dei beneficiari e incrementato il beneficio economico collegato al Reddito di inclusione – ReI, la misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, recentemente introdotta dal decreto legislativo n. 147 del 2017. Dal 1° gennaio 2018, termine fissato per l'avvio della misura, sono resi meno stringenti i requisiti del nucleo familiare, necessari, in sede di prima applicazione, per accedere al ReI. Dal 1° luglio 2018, la platea dei beneficiari del ReI viene estesa ulteriormente: decadono infatti i requisiti collegati alla composizione del nucleo familiare richiedente, di cui vengono considerate esclusivamente le condizioni economiche. Inoltre, il massimale annuo riferito alla componente economica del ReI è incrementato del dieci per cento (esclusivamente per i nuclei familiari con 5 o più componenti il beneficio passa da 485 a circa 534 euro mensili). L'estensione della platea dei beneficiari e l'incremento del beneficio sono resi possibili da un maggiore impegno finanziario. Lo stanziamento del Fondo Povertà viene incrementato di: 300 milioni nel 2018 e di 700 milioni nel 2019. Nel corso dell'esame al Senato sono stati ulteriormente incrementati gli importi per il 2020 e per lo stanziamento a regime dal 2021, portati rispettivamente a 783 milioni e 755 milioni annui a decorrere dal 2021. In ragione di quest'ultimo incremento, al Senato è stata prevista una conseguente riduzione, dal 2020, delle risorse del Fondo da utilizzare per finalità da individuare con il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'e-

sclusione sociale: 117 milioni di euro nel 2020 (erano 235); 145 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. È stato previsto un aumento, dal 2020, della percentuale (dal quindici al venti per cento), delle risorse del Fondo Povertà vincolata al finanziamento degli interventi e dei servizi sociali necessari per la messa a regime del ReI; risorse che passano dal 2020, da 352 a 470 milioni annui. Infine, al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei comuni, e, contestualmente, gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà, è stato previsto che gli ambiti territoriali possano effettuare assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato. Le risorse necessarie sono a valere e nei limiti della quota del Fondo Povertà attribuita agli ambiti territoriali di ogni regione per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali. È stato poi introdotto un contributo complessivo di 100 milioni di euro per ciascun anno fiscale del triennio 2018-2020, in favore delle fondazioni bancarie, sotto forma di credito di imposta pari al 65 per cento delle erogazioni effettuate dalle stesse in specifici ambiti dei servizi sanitari e socio assistenziali, che rientrino negli scopi statutari finalizzati alla promozione del welfare di comunità, purché in relazione ad attività non commerciali. Sono state dettate alcune disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. Nel corso dell'esame presso la commissione bilancio è stato posto un limite temporale all'erogazione del « bonus bebè », che viene circoscritto al solo anno 2018 (invece che a decorrere da tale anno) per l'importo annuo che comunque rimane pari a 960 euro annui e soltanto fino al primo anno di vita del bambino, nato o adottato nel 2018, per ISEE familiari entro il 25.000 euro annui. Pertanto, rispetto al testo iniziale del disegno di legge, la misura non risulta più stabilizzata, sebbene, corrispondentemente, dal 2019 fosse previsto un dimezzamento della stessa a complessivi 480 euro annui. Viene introdotta

in via sperimentale per un triennio a partire dal 2018, una misura finanziata per 5 milioni di euro da destinare ad interventi per il sostegno dei giovani che, al compimento dei 18 anni, vivano fuori dalla propria famiglia di origine in base ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria, allo scopo di garantire la continuità dell'assistenza riferita al loro percorso di crescita verso l'autonomia, fino al 21° anno di età. Viene istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un Fondo per il sostegno del titolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, finalizzato a sostenere gli interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del prestatore di cure familiare. Quanto alle misure che dispongono finanziamenti ad enti di ricerca ed assistenza va ricordato che al fine di garantire le attività istituzionali del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, istituito presso l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, possono essere autorizzati appositi finanziamenti – non predeterminati nell'importo – all'Istituto degli Innocenti di Firenze. Per lo svolgimento dei relativi piani di attività, i ministeri membri dell'Osservatorio, possono stipulare convenzioni, di norma di durata pluriennale, con il suddetto Istituto. A favore dell'Ente Nazionale per la protezione e l'assistenza dei Sordi (ENS) viene stanziato un milione di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020. Viene incrementato di 250.000 euro il contributo annuo riconosciuto alla Sezione italiana dell'Agenzia internazionale per la prevenzione della cecità, a valere, a decorrere dal 2018, sul Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili. Vengono stanziati, rispettivamente, un contributo straordinario di 2,5 milioni per il 2019 alla Federazione nazionale delle Istituzioni Pro Ciechi finalizzato alla realizzazione di un centro polifunzionale sperimentale di alta specializzazione per la ricerca volto all'integrazione sociale e scolastica dei ciechi con minorazioni plu-

rime, e un contributo straordinario di 300.000 euro per il 2018 all'istituto nazionale di valutazione degli ausili e delle tecnologie al fine di realizzare idonee valutazioni dei dispositivi e dei ritrovati tecnologici destinati a ciechi e ipovedenti, con conseguente rilascio di « bollino di qualità ».

In materia previdenziale le misure di maggiore rilievo riguardano l'adeguamento dei requisiti pensionistici agli incrementi della speranza di vita. In primo luogo si modifica il meccanismo di adeguamento, prevedendo: che si dovrà fare riferimento alla media dei valori registrati nei singoli anni del biennio di riferimento rispetto alla media dei valori registrati nei singoli anni del biennio precedente; che gli adeguamenti (a decorrere da quello operante dal 2021) non possono essere superiori a 3 mesi (con recupero dell'eventuale misura eccedente in occasione dell'adeguamento o degli adeguamenti successivi); che eventuali variazioni negative devono essere recuperate in occasione degli adeguamenti successivi (mediante compensazione con gli incrementi che deriverebbero da tali adeguamenti). In secondo luogo si dispone l'esclusione dall'adeguamento all'incremento della speranza di vita (pari a 5 mesi e decorrere dal 2019) per specifiche categorie di lavoratori (individuate dall'allegato B) e per i lavoratori impegnati nelle cd. attività usuranti. Altri interventi significativi riguardano l'APE volontaria e l'APE sociale, con l'obiettivo di ampliare la possibilità di accesso a tali strumenti di anticipazione del pensionamento, nonché i benefici previdenziali per i cd. lavoratori precoci. Le norme contenute nel disegno di legge, in particolare, prorogano di un anno (dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019) l'istituto sperimentale dell'APE volontaria; intervengono sul requisito dello « stato di disoccupazione » richiesto per l'accesso all'APE sociale, prevedendo che esso si configuri (oltre che nel caso di licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, come attualmente previsto) anche nel caso di scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato (a

condizione che il soggetto abbia avuto, nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi); intervengono sui requisiti contributivi richiesti per l'accesso all'APE sociale, prevedendo una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. APE sociale donna). Per quanto attiene al beneficio previdenziale per i cd. lavoratori precoci, si includono nuove professioni tra i lavori gravosi, si amplia l'intervallo temporale in cui maturare il periodo di attività richiesto nelle professioni gravose (in particolare, oltre allo schema 6 anni su 7 viene altresì prevista la possibilità di maturare il periodo di attività secondo lo schema 7 anni su 10) e si semplifica la procedura per l'accesso al beneficio. Nuovi benefici previdenziali sono previsti per i lavoratori impiegati in cicli produttivi del settore industriale su turni di 12 ore e per i lavoratori che operano in stabilimenti di fibre ceramiche, mentre specifiche disposizioni regolano il pensionamento anticipato di dipendenti di aziende editoriali e stampatrici di periodici. Si introduce una disciplina a regime della Rendita Integrativa Temporanea Anticipata (cd. RITA), attualmente prevista in via sperimentale per il periodo 1° maggio 2017 – 31 dicembre 2018, dalla legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017). Specifiche misure sono volte alla salvaguardia del patrimonio delle casse previdenziali privatizzate e al finanziamento dei patronati. Infine, talune disposizioni riguardano la previdenza complementare e, in particolare, la soppressione di FONDINPS.

Il disegno di legge disciplina i censimenti permanenti da realizzare annualmente da parte dell'ISTAT, con le correlate risorse finanziarie, e individua i censimenti da effettuare dai prossimi anni. I nuovi censimenti saranno basati sull'utilizzo di fonti amministrative, oltre che sulle rilevazioni dirette periodiche, e saranno realizzati con le modalità definite dall'ISTAT con l'adozione dei Piani generali di censimento e di altri provvedimenti. Inoltre, l'ISTAT dovrà definire le modalità di restituzione ai comuni delle informa-

zioni raccolte nell'ambito dei censimenti per la revisione delle anagrafi della popolazione residente. È stabilito, infine, che la popolazione legale verrà determinata sulla base dei risultati del censimento permanente della popolazione secondo la cadenza temporale indicata nel Piano generale. Il provvedimento dispone l'attribuzione ai due Consiglieri di Stato di lingua tedesca di una indennità in relazione al mantenimento della residenza nel territorio della provincia di Bolzano, sotto forma di rimborso spese o di indennità di trasferta, nel limite di spesa di 50 mila euro annui. Tra le disposizioni di proroga recate dal provvedimento, il testo interviene sulla modalità di reclutamento dei dirigenti di prima fascia, prorogando al 31 dicembre 2018 la data ultima della sospensione delle modalità disciplinate dall'articolo 28-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 (concorso pubblico per titoli ed esami per il 50 per cento dei posti), in modo che siano conclusi i processi di riorganizzazione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni. È altresì prorogato di un anno (dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2018) il termine a decorrere dal quale acquistano efficacia le disposizioni che consentono anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, purché regolarmente soggiornanti in Italia, di utilizzare le dichiarazioni sostitutive riguardanti gli stati, le qualità personali e i fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani. Sono prorogati di un anno (dal 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2018) i termini entro i quali diventa obbligatoria la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni (fino a 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) ed i termini di operatività della Consulta nazionale per il servizio civile in attesa della piena attuazione della riforma. Nel corso dell'esame della Camera è stato istituito il Fondo per l'innovazione sociale, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2018 e di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, finaliz-

zato all'effettuazione di studi di fattibilità e sviluppo di capacità delle pubbliche amministrazioni sulla base dei risultati conseguibili e con lo scopo di favorire e potenziare l'innovazione sociale secondo gli standard europei. È demandata ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (da adottare entro il 30 marzo 2018) la definizione delle modalità di funzionamento e di accesso al Fondo nonché le relative aree di intervento. Il Fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Alcune disposizioni incidono sul trattamento economico del personale dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) adeguandolo a quello del personale dell'Antitrust. In particolare, si prevede che l'autonomia organizzativa dell'ANAC si estende all'ordinamento non solo giuridico, ma anche economico del personale. Si stabilisce, quindi, che il limite ai trattamenti economici del personale, attualmente fissato dal Piano per il riordino dell'Autorità nazionale anticorruzione, ha validità solo in sede di prima applicazione e, comunque, per un periodo di un anno. A partire dal secondo anno successivo all'entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione, l'Autorità, tenuto conto delle proprie esigenze funzionali e organizzative, può adeguare il trattamento economico del personale, nei limiti delle risorse disponibili per tale finalità, sulla base dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Sono state introdotte altre disposizioni sulle Agenzie fiscali che consentono di istituire, mediante i propri regolamenti di organizzazione, nuove posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di alta responsabilità, professionalità o elevata specializzazione, compresa la responsabilità di uffici di livello non dirigenziale, nei limiti di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali, conferendole a funzionari con almeno 5 anni di esperienza nella terza area tramite selezione interna. Al contempo, la disposi-

zione autorizza i regolamenti di organizzazione a disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli mediante concorso per titoli ed esami. Si prevede a tale riguardo l'esonero dalla prova preselettiva dei candidati che dipendenti delle due agenzie con specifiche qualifiche ed anni di esperienza, nonché una riserva fino al 50 per cento dei posti messi a concorso in favore del personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso una delle due agenzie, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito. Inoltre, è prorogato dal 30 giugno 2018 al 31 dicembre 2018 sia il termine entro il quale le Agenzie fiscali possono concludere nuovi concorsi per dirigenti, sia il termine di scadenza delle deleghe di funzioni dirigenziali attribuibili ai funzionari delle Agenzie fiscali con specifiche qualifiche ed anni di esperienza, per garantire la continuità operativa degli uffici nelle more dell'espletamento delle relative procedure concorsuali.

Il disegno di legge determina gli oneri complessivi a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale per il pubblico impiego per il triennio 2016-2018. In particolare, vengono destinati alla copertura degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale nelle amministrazioni pubbliche ed ai miglioramenti economici del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico 300 milioni per il 2016, 900 milioni per il 2017 e 2.850 milioni dal 2018. Tali somme corrispondono ad incrementi retributivi rispettivamente pari a: 0,36 per cento per il 2016; 1,09 per cento per il 2017; 3,48 per cento per il 2018. Nella percentuale sopra ricordata per il 2018, ricade pertanto l'attribuzione di aumenti medi mensili di 85 euro lordi, secondo l'accordo stipulato dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con le Organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016. Numerose disposizioni sono volte a consentire assunzioni di personale in deroga alla normativa vigente da parte di determinate amministrazioni ed enti pubblici. Si pre-

vede la proroga al 31 dicembre 2018 delle convenzioni sottoscritte per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili (LSU). Si stabilisce la sospensione del contratto a termine per le ricercatrici durante il periodo di astensione obbligatoria per maternità. Infine, si prevedono la proroga al 31 dicembre 2018 di termini per procedere a specifiche assunzioni, di contratti di lavoro a tempo determinato e di graduatorie concorsuali, e si introducono misure per la stabilizzazione di personale precario di vari enti.

Per il raggiungimento degli obiettivi di *spending review* delle amministrazioni centrali dello Stato, si dispone che le riduzioni degli stanziamenti di bilancio delle amministrazioni medesime contenute nel disegno di legge, pari ad 1 miliardo a decorrere dal 2018, concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. La gran parte di queste riduzioni sono state realizzate attraverso definanziamenti di spesa. Riconducibile anche essa alla materia della revisione della spesa è la norma che dispone il mantenimento fino al 2021 del regime di tesoreria unica attualmente previsto fino al 2017 per regioni, enti locali, enti del comparto sanità, autorità portuali e università. Tale mantenimento determina effetti finanziari positivi derivanti dalla circostanza che, con tale prolungamento, le entrate proprie degli enti sopracitati rimangono depositate per altri 4 anni presso la tesoreria statale, invece di confluire nel sistema bancario. Per altri profili – in quanto attinente al reperimento di risorse sulla base di procedure di razionalizzazione degli interventi in corso su patrimoni societari a controllo pubblico – rileva in questa sede anche l'intervento sulla disciplina delle gestioni liquidatorie del Comitato Sir e del Consorzio del Canale Milano Cremona Po in corso presso il gruppo Fintecna. Per le prime due si introduce una distribuzione intermedia, in attesa del fine liquidazione, il cui importo viene attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2018. Per la terza gestione, se ne dispone per il medesimo anno il

versamento allo Stato dell'attivo della liquidazione, prossima alla conclusione.

In tema di sanità il disegno di legge detta alcune norme relative a diverse materie. Nel settore farmaceutico vanno menzionate le disposizioni sul *payback* che riguardano i termini temporali per l'adozione delle determinazioni sul ripiano dell'eventuale superamento, nel 2016, del limite di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale e del limite per la spesa farmaceutica ospedaliera, i termini di chiusura di procedure di transazione relative ai contenziosi sul ripiano del superamento dei suddetti limiti per gli anni 2013, 2014 e 2015 e le procedure successive alla conclusione delle medesime transazioni. Viene specificato che il ripiano di cui al periodo precedente è determinato in modo tale che i titolari di AIC che hanno commercializzato uno o più medicinali non orfani e non innovativi coperti da brevetto per la prima volta nell'anno di ripiano e per i quali non è disponibile alcun dato di fatturato relativo all'anno precedente, nonché i titolari di AIC di medicinali non coperti da brevetto immessi in commercio successivamente alla scadenza del brevetto del farmaco originatore per la prima volta nell'anno di ripiano e per i quali non è disponibile alcun dato di fatturato all'anno precedente, partecipano al ripiano stesso nella misura massima del 10 per cento della variazione positiva del fatturato dei medesimi medicinali. Viene disciplinato l'avvio di una sperimentazione per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio sanitario nazionale. La sperimentazione verrà avviata, nell'ambito del triennio 2018-2020, in nove regioni. Viene poi previsto, in via sperimentale per il triennio 2018-2020 e ad invarianza di spesa, l'avvio, da parte del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di un monitoraggio degli effetti dell'utilizzo dei farmaci innovativi e innovativi oncologici sul costo del percorso terapeutico-assistenziale complessivo. Altre disposizioni riguardano materie non omogenee. Si prevede l'ero-

gazione, anche per l'anno 2018, della prestazione una tantum a favore dei malati di mesotelioma, già prevista fino al 2017 dalla legge di stabilità per il 2015, a valere sulle disponibilità residue di cui al decreto ministeriale del 4 settembre 2015 che ha determinato la somma da erogare in 5.600 euro per ciascun malato. La prestazione è prevista anche in favore degli eredi. Viene istituito il Fondo di assistenza ai bambini affetti da malattia oncologica per il triennio 2018-2020 con una dotazione annua, come limite di spesa, pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, e di 5 milioni per il 2020. Al Fondo è consentito l'accesso alle associazioni che svolgono attività di assistenza psicologica, psico-sociologica, sanitaria per il bambino interessato e per la sua famiglia. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente disegno di legge, è emanato un regolamento, che definisce l'utilizzo dei limiti di spesa del Fondo in esame. Viene disposta la proroga per il 2018 di alcune deroghe alle norme sui rapporti finanziari con le strutture sanitarie accreditate, deroghe già ammesse per gli anni 2013-2017 e concernenti l'Istituto mediterraneo per i trapianti e terapie ad alta specializzazione di Palermo (ISMETT). Viene disciplinato l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di effettuare in forma elettronica l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione dei documenti attestanti l'ordinazione e l'esecuzione degli acquisti di beni e servizi e vengono introdotte specifiche norme in materia, con riferimento al settore sanitario. Vengono inserite alcune norme in tema di disposizioni anticipate di trattamento (DAT). Viene istituita, presso il Ministero della salute, una banca dati destinata alla registrazione delle DAT. Per l'attuazione della banca dati è autorizzata, per il 2018, la spesa di 2 milioni. Viene stabilito che, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, le modalità di registrazione delle DAT saranno definite da un decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali. Entro il 28 febbraio 2018

dovranno essere adottati i decreti di fissazione delle tariffe massime delle prestazioni di assistenza ospedaliera, di assistenza specialistica ambulatoriale nonché le tariffe delle prestazioni di assistenza protesica relativa ai dispositivi su misura. Viene incrementato il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato di 30 milioni nel 2019, 35 milioni nel 2020, 40 milioni nel 2021, 43 milioni nel 2022, 55 milioni nel 2023, 68 milioni nel 2024, 80 milioni nel 2025 e 86 milioni a decorrere dal 2026. Tali risorse sono destinate ad incrementare il Fondo per il trattamento economico accessorio della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria. Viene istituito un ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria e delle relative attività di supporto presso gli IRCCS (Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici) e gli IZS (Istituti Zooprofilattici Sperimentali), fermi restando i vincoli di spesa del personale a legislazione vigente (commi 261-bis - 261-quaterdecies). Viene disposta l'estensione di alcuni termini previsti dalla normativa vigente in materia di interventi di ristrutturazione edilizia ed ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, già definiti per razionalizzare l'utilizzo delle risorse per il finanziamento degli accordi di programma sottoscritti da regioni e province autonome. Viene prevista l'istituzione, con decreto, della rete nazionale della talassemia e delle emoglobinopatie di cui fanno parte i centri di cura e le reti regionali già esistenti, e la definizione di linee guida specifiche per la corretta applicazione dei protocolli terapeutici e dei percorsi di assistenza. Viene attribuito al Centro nazionale sangue il compito di svolgere, in accordo con le regioni, attività di supporto ai fini della certificazione di conformità alle disposizioni normative nazionali ed europee delle attività e dei prodotti dei servizi trasfusionali. Tale certificazione è propedeutica al rilascio dell'autorizzazione e dell'accre-

ditamento delle strutture trasfusionali da parte delle regioni e delle province autonome. Viene previsto che le società operanti nel settore odontoiatrico ai sensi della legge n. 124 del 2017 (legge sulla concorrenza) versino un contributo pari allo 0,5 per cento del fatturato annuo alla « gestione quota B » del Fondo di previdenza generale dell'Ente nazionale previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM). Tale contributo dovrà essere versato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello della chiusura d'esercizio. Vengono dettate disposizioni in merito alla dotazione organica dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), autorizzando, per il biennio 2018-2019, lo svolgimento di procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato di 100 unità di personale. Viene prevista la possibilità per le Aziende sanitarie della regione Trentino Alto Adige/Sud Tirolo, limitatamente all'ambito delle province autonome di Trento e Bolzano, di stipulare, in determinati casi, contratti d'opera con operatori sanitari e con personale del ruolo professionale, nei limiti delle risorse disponibili. Viene aumentato lo stanziamento del Fondo per la cura dei soggetti con disturbo dello spettro autistico di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020. Viene istituito un Fondo per la riduzione della quota fissa di compartecipazione per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cosiddetto *superticket*), con una dotazione annua di 60 milioni di euro. La definizione dei criteri per la ripartizione del Fondo è demandata ad un decreto del Ministro della salute, da adottare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio. Nel riparto dovranno essere privilegiate le regioni in cui siano state adottate iniziative intese ad ampliare il numero dei soggetti esentati dal pagamento della quota fissa di 10 euro ovvero in cui siano state introdotte misure alternative regionali di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie. Vengono introdotte norme per la stabiliz-

zazione del personale dirigenziale, anche medico, del Servizio sanitario nazionale.

In materia di scuola, in particolare: è stata autorizzata, per il 2018, la spesa di 75 milioni di euro per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio. Si tratta delle funzioni attribuite alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni; dal 2018, si prevedono stanziamenti a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, per i percorsi di istruzione e formazione professionale, i contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria di II grado e il certificato di specializzazione tecnica superiore, i percorsi di alternanza scuola-lavoro; si prevede la progressiva armonizzazione della retribuzione di posizione, per la parte fissa, dei dirigenti scolastici con quella delle altre figure dirigenziali del comparto Istruzione e ricerca; si destinano risorse per la valorizzazione della professionalità dei docenti delle istituzioni scolastiche statali; si reintroduce la possibilità di sostituire gli assistenti amministrativi e gli assistenti tecnici, a decorrere dal trentesimo giorno di assenza; si dispone che le graduatorie dei concorsi per docenti relativi a tutti i gradi di istruzione e a tutte le tipologie di posto sono utili, fino al termine di validità, per le immissioni in ruolo di coloro che hanno raggiunto il punteggio minimo previsto dal bando, anche in deroga al limite del 10 per cento introdotto dalla legge n. 107 del 2015, fermo restando il diritto all'immissione in ruolo per i vincitori del concorso. Inoltre, si prevede che le graduatorie relative ai tre concorsi banditi nel 2016 sono valide per un ulteriore anno rispetto al triennio previsto; si dispone che alle misure del PON 2014-2020 « Per la scuola-competenze e ambienti per l'apprendimento » parteci-

pano anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni (e dalle province autonome) per l'erogazione di percorsi di istruzione e formazione professionale; si prevede di bandire entro il 2018 un concorso per l'assunzione di Direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA), al quale possono partecipare, anche se non in possesso del titolo di studio richiesto, gli assistenti amministrativi in possesso di un requisito minimo di servizio nell'esercizio di mansioni di DSGA; si posticipa all'anno scolastico 2020/2021 la soppressione della possibilità di collocare fuori ruolo docenti e dirigenti scolastici per assegnazioni presso enti che operano nel campo, fra l'altro, delle tossicodipendenze e della formazione; si prevede l'assunzione presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a decorrere dal 2018, di personale con competenze amministrative, giuridiche e contabili, allo scopo di ridurre gli adempimenti a carico delle istituzioni scolastiche per lo svolgimento di attività amministrative non strettamente connesse alla gestione del servizio istruzione, quali, ad esempio, la gestione del contenzioso; si aumentano le risorse destinate ad incrementare l'organico (docente) dell'autonomia; si introducono disposizioni volte, in sede di aggiornamento delle graduatorie di istituto, alla valorizzazione dei titoli abilitanti all'insegnamento nella scuola di infanzia e nella scuola primaria acquisiti nell'ambito di percorsi universitari; si consente la prosecuzione fino al 31 agosto 2018 dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa già stipulati per lo svolgimento di funzioni assimilabili a quelle degli assistenti amministrativi e tecnici e si prevede che entro il 28 febbraio 2018 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca emani un bando per l'immissione in ruolo degli stessi a decorrere dall'anno scolastico 2018-2019; si stabilisce che, nell'ambito dell'organico dell'autonomia, il 5 per cento dei posti dell'organico di potenziamento è destinato alla promozione dell'educazione motoria nella scuola primaria; si prevede l'avvio di una procedura di stabilizzazione per i lavoratori ex LSU di Palermo che svolgono

funzioni corrispondenti a quelle di collaboratore scolastico. Nelle more, i rapporti convenzionali sono prorogati al 30 agosto 2018; si dispone che il personale della scuola impegnato in innovativi e riconosciuti progetti didattici internazionali svolti in lingua straniera, al raggiungimento dei requisiti per la quiescenza, può chiedere di essere autorizzato al trattamento in servizio retribuito per non più di 3 anni; si inseriscono fra gli oneri detraibili le spese sostenute, fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado, in favore di studenti con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), per l'acquisto di strumenti compensativi e sussidi tecnici e informatici necessari all'apprendimento; si dispone che l'INAIL destina complessivi 50 milioni di euro per la costruzione di scuole innovative nelle aree interne del Paese; si consente la prosecuzione dell'acquisto, da parte delle scuole, dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari, nonché degli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, dai soggetti già destinatari degli atti contrattuali e degli ordinativi di fornitura, nelle regioni ove la convenzione-quadro Consip (attivata a seguito della gara indetta nel 2012) sia stata risolta o non sia stata mai attivata, nonché in quelle dove scadano o siano scaduti i relativi contratti attuativi. Il termine ultimo per la prosecuzione dell'acquisto è fissato alla data di effettiva attivazione della (nuova) convenzione-quadro e comunque non oltre il 30 giugno 2019. A tal fine, si incrementano i vigenti limiti di spesa per l'acquisto dei servizi. Al contempo, Consip deve provvedere all'espletamento delle (nuove) procedure di gara per l'affidamento dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari mediante convenzione-quadro, da completarsi entro l'inizio dell'anno scolastico 2019/2020; si destinano risorse alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali, fra le quali vi sono la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale, e la gestione dell'edilizia scolastica; per il biennio 2018-2019, si

incrementa il limite entro il quale sono assegnati spazi finanziari agli enti locali, nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali, per interventi di edilizia scolastica. In materia di università (e, più in generale, di formazione terziaria), in particolare: si ripristina in via strutturale la detrazione dei canoni di locazione di alloggi universitari per gli studenti iscritti ad un corso di laurea presso una università ubicata in un comune distante da quello di residenza almeno 100 chilometri e, comunque, in una provincia diversa, per unità immobiliari situate nello stesso comune in cui ha sede l'università o in comuni limitrofi, al contempo confermando che, limitatamente ai periodi d'imposta in corso al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018, il requisito della distanza necessario per fruire della agevolazione si intende rispettato anche all'interno della stessa provincia ed è ridotto a 50 km per gli studenti residenti in zone montane o disagiate si incrementano le risorse da destinare agli Istituti tecnici superiori (ITS) al fine di aumentare il numero di soggetti in possesso delle competenze richieste dal processo Industria 4.0. Si prevede, altresì, l'integrazione degli standard organizzativi e di percorso degli stessi ITS e la (ri)definizione dei requisiti che essi devono possedere ai fini del rilascio del diploma di tecnico superiore; si autorizza una spesa di euro 200.000 annui, a decorrere dal 2018, per il finanziamento di dottorati di lingua italiana presso atenei esteri, da conferire in via preferenziale a personale fornito di dottorato di ricerca; si disciplina l'esercizio delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico, di pedagogista, nonché, per alcuni aspetti, di educatore professionale socio-sanitario, alle quali si accede all'esito di un percorso di studi universitario; si prevede che, con effetto economico a decorrere dal 2020, il regime di progressione stipendiale per classi dei professori e dei ricercatori universitari è trasformato da triennale in biennale e si dispone l'attribuzione di un importo *ad personam* una tantum in relazione alla classe stipendiale che gli stessi avrebbero potuto maturare nel predetto quinquen-

nio. Conseguentemente, si dispongono incrementi del Fondo per il finanziamento ordinario (FFO); a decorrere dal quinquennio 2023-2027, si modificano i vincoli di utilizzo da parte delle università delle risorse concesse a valere sul Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza, in particolare elevando la quota da utilizzare complessivamente per il reclutamento di professori e di ricercatori, nonché di personale tecnico e amministrativo, e la quota da impiegare per il reclutamento di ricercatori di « tipo b ». Inoltre, si consente a professori e ricercatori a tempo definito di svolgere attività didattica e di ricerca presso università o enti di ricerca esteri, anche con rapporto di lavoro subordinato; si stabilisce che le disposizioni in materia di flessibilità del fondo accessorio destinato al trattamento economico del personale, già previste in via sperimentale, dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2020, per le regioni a statuto ordinario e le città metropolitane che rispettino determinati requisiti, si applicano anche, sempre in via sperimentale, alle università statali « virtuose », individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui si stabilisce, altresì, la misura percentuale massima dell'incremento; dal 2018, si estende alle ricercatrici a tempo determinato l'istituto della sospensione della durata massima dei contratti a termine durante il periodo di astensione obbligatoria per maternità, prorogando il termine di scadenza per un periodo pari a quello dell'astensione obbligatoria; dal 2018, si prevede un incremento del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio universitarie e un incremento del FFO al fine di adeguare l'importo delle borse di studio concesse per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca. In realtà, a decorrere dal 2019, alla copertura di parte dell'onere per quest'ultimo adeguamento si provvede mediante riduzione dello stesso FFO; si esclude dal computo per il raggiungimento del limite massimo della contribuzione studentesca universitaria — oltre ai contributi per le scuole di specializzazione versati dagli studenti fuori corso — anche

i contributi versati dagli « studenti internazionali »; per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020, si prevede l'incremento del contributo alle università per il potenziamento degli interventi volti a favorire l'attività sportiva degli studenti universitari e a sostenere la promozione dello sport universitario; si consente il trasferimento a qualsiasi titolo di immobili per alloggi e residenze per studenti universitari oggetto di cofinanziamento statale, anche prima della realizzazione o ultimazione dei lavori, a fondi comuni di investimento immobiliare; si dispone che i Nuclei di valutazione delle Istituzioni AFAM statali e delle Istituzioni private autorizzate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca al rilascio di titoli aventi valore legale devono inoltrare le relazioni annuali sulle attività e sul funzionamento dell'Istituzione, oltre che al MIUR anche all'ANVUR e che i componenti degli stessi Nuclei devono essere scelti secondo criteri e linee guida elaborati dall'ANVUR; si incrementa il fondo istituito dall'articolo 22-bis del decreto-legge n. 50 del 2017 per la statizzazione di Istituti superiori di studi musicali non statali e Accademie di belle arti non statali; inoltre, si stanziavano altre risorse per superare il precariato e si dispone in materia di graduatorie e di *turn-over* delle Istituzioni AFAM; si prevede l'accorpamento del Conservatorio Claudio Monteverdi di Bolzano alla libera Università di Bolzano; si consente alle università che hanno un valore dell'indicatore delle spese di personale inferiore all'80 per cento, di attivare, entro il 31 dicembre 2018, procedure di chiamata di professori di prima e seconda fascia, nonché di ricercatori a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento), riservate a personale già in servizio presso università che si trovino in una situazione di significativa e conclamata « tensione finanziaria » – deliberata dagli organi competenti – e che abbiano un valore dell'indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento; si incrementa il contributo destinato alla Scuola di dottorato internazionale GSSI (Gran Sasso Science Institute), con corrispondente riduzione del

FFO; si proroga al 31 dicembre 2018 il termine previsto per il perfezionamento, da parte delle università statali, dei contratti integrativi di sede volti a superare il contenzioso in atto, nonché a prevenire l'instaurazione di nuovo contenzioso nei confronti delle medesime università da parte degli ex lettori di lingua straniera; si introduce una specifica disciplina delle somme residue relative ai mutui concessi da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per interventi di edilizia universitaria. In materia di ricerca, in particolare: si prevede che la nuova disciplina sulla progressione stipendiale biennale per i professori universitari si applica anche al personale di ricerca non contrattualizzato in servizio presso l'Istituto nazionale di astrofisica (INAF). A tal fine, dal 2020 si incrementa il Fondo ordinario per gli enti di ricerca vigilati dal MIUR (FOE); si prevede un incremento del FOE finalizzato all'assunzione di ricercatori; si individuano nuovi criteri per l'assegnazione agli enti di ricerca vigilati dal MIUR della quota premiale relativa agli anni 2016 e 2017. In particolare, non è più prevista la presentazione, da parte degli enti, di specifici programmi e progetti; al fine di sostenere la ricerca italiana in aree polari, si assegna all'Istituto di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS) un finanziamento per l'acquisto di una nave; per la stabilizzazione del personale in servizio presso gli enti pubblici di ricerca (viene costituito presso il MEF un fondo, al quale sono destinati euro 13 milioni per il 2018 ed euro 57 milioni a decorrere dal 2019. La determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse, nonché l'individuazione degli enti beneficiari, è demandata ad un DPCM da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Gli enti beneficiari del finanziamento devono destinare alla stabilizzazione risorse proprie in misura pari ad almeno il 50 per cento del contributo ricevuto; si prevede che, per gli enti pubblici di ricerca, la possibilità di bandire, per il triennio 2018-2020, procedure concorsuali riservate al personale non dirigenziale in possesso di determinati requisiti, in misura non supe-

riore al 50 per cento dei posti disponibili, riguarda anche i soggetti titolari di assegni di ricerca in possesso degli stessi requisiti; si prevede che, nei limiti delle risorse disponibili, gli enti pubblici di ricerca possono prorogare i contratti a tempo determinato in essere al 30 dicembre 2017, sino alla conclusione delle procedure volte al superamento del precariato.

Il disegno di legge destina specifiche risorse per assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, fino a 7.394 unità nel quinquennio 2018-2022. È al contempo ridotto il periodo di permanenza obbligatoria nella sede di assegnazione del personale della Polizia di Stato da 4 a 2 anni e, per le sedi disagiate, da 2 a 1 anno. Per quanto riguarda i posti messi a concorso per le Forze di polizia è inoltre specificato che l'1 per cento sia riservato a personale dotato di adeguata conoscenza sia della lingua italiana, sia di quella tedesca. Per le assunzioni straordinarie relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco è stabilita una riserva, fino al 30 per cento dei contingenti annuali, in favore del personale volontario con almeno 120 giorni di servizio iscritto da almeno tre anni nell'apposito elenco per le necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo. Durante l'esame del provvedimento alla Camera, al fine di riconoscere la specificità della funzione e del ruolo del personale delle Forze armate dei Corpi di polizia e del corpo dei vigili del fuoco, è stata autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 150 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, per le seguenti finalità: incremento delle risorse dei rispettivi fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa; incremento delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio del personale del Corpo dei vigili del fuoco; rivalutazione delle misure orarie per il compenso del lavoro straordinario; incremento del trattamento accessorio dei dirigenti delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato e Corpo di polizia peni-

tenziaria). Le risorse, allocate presso un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sono ripartite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri della semplificazione e delle pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa e della giustizia. Inoltre è stata disposta la proroga al 31 dicembre 2018 dei termini per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi di diversi decreti emanati in attuazione della delega per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni recata dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015. Sono altresì rideterminati al 31 dicembre 2018 i termini per l'adozione di decreti legislativi integrativi di diversi decreti emanati in attuazione della delega per la revisione dello strumento militare nazionale di cui alla legge n. 244 del 2012. Ulteriori disposizioni autorizzano l'assunzione di 400 unità, a partire dal mese di maggio 2018, nei ruoli iniziali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a valere sulle facoltà assunzionali del 2018 relative al 100 per cento delle cessazioni avvenute relativamente all'anno 2017, attingendo dalla graduatoria del concorso pubblico a 814 di posti di vigile del fuoco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 novembre 2008, n. 90, che viene contestualmente prorogata fino al 31 dicembre 2018. Potranno essere successivamente effettuate – in ogni caso non prima del 15 dicembre 2018 – le residue facoltà assunzionali per l'anno 2018 con scorrimento della graduatoria. Viene incrementata di 300 unità la dotazione organica della qualifica dei vigili del fuoco del Corpo nazionale. Per la copertura dei posti relativi, dal 1° ottobre 2018, per le assunzioni straordinarie relative al Corpo nazionale, è prevista la riserva, fino al 30 per cento dei contingenti annuali, in favore del personale volontario di cui sopra. In particolare vengono previsti specifici requisiti a seconda che il personale volontario abbia un'età fino a 40 anni ovvero tra i 40 anni compiuti e i 45 anni ovvero un'età superiore ai 46 anni. Resta in ogni caso fermo il possesso degli

altri requisiti previsti dalla normativa vigente per l'accesso alla qualifica di vigile del fuoco. Viene demandato ad un decreto del Ministro dell'interno la definizione dei criteri di verifica dell'idoneità per le assunzioni straordinarie di cui sopra, nonché modalità abbreviate per l'eventuale corso di formazione. È altresì prevista l'attribuzione di buoni pasto giornalieri, rispettivamente, al personale della Polizia di Stato e a quello della Guardia di Finanza, impiegato in località di preminente interesse operativo ed in situazioni di grave disagio ambientale, allorché sia impossibile assicurare il funzionamento della mensa obbligatoria di servizio. Per quanto riguarda il personale dei servizi di informazione e sicurezza interna ed esterna (AISI, AISE e DIS), è disposta la proroga al 31 gennaio 2021 dei termini di efficacia di talune disposizioni volte alla tutela funzionale e processuale di tale personale. Infine, il provvedimento estende ai familiari delle vittime dell'attentato terroristico di Dacca del 1° luglio 2016, alcune delle disposizioni in favore delle vittime di atti di terrorismo e di stragi.

In materia di sport, in particolare: per incentivare l'ammodernamento degli impianti calcistici, si riconosce alle società appartenenti a Lega di serie B, alla Lega Pro e alla Lega nazionale dilettanti che hanno beneficiato della mutualità prevista dalla normativa vigente un contributo sotto forma di credito d'imposta; si modifica la disciplina concernente la ripartizione delle risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi Campionato italiano di calcio di serie A, disponendo che il 50 per cento è ripartito in parti uguali tra tutti i soggetti partecipanti allo stesso campionato, il 30 per cento è ripartito sulla base dei risultati sportivi conseguiti, il 20 per cento è ripartito sulla base del radicamento sociale; si prevede che le attività sportive dilettantistiche possono essere esercitate con scopo di lucro in una delle forme societarie di cui al titolo V del libro V del codice civile, si vincola il contenuto dello statuto delle relative società al fine di garantire che venga svolta effettivamente

attività sportiva dilettantistica e per le stesse, purché riconosciute dal CONI, si prevede la riduzione alla metà dell'IRES; si introducono alcune modifiche in materia di uso e gestione di impianti sportivi, in particolare introducendo una preferenzialità per le società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro; si autorizza la spesa di euro 10 mln annui dal 2018 da destinare al Fondo sport e periferie; si riconosce a tutte le imprese un contributo, sotto forma di credito d'imposta per le erogazioni liberali in denaro fino a euro 40.000 effettuate nel corso del 2018 per interventi di restauro o ristrutturazione di impianti sportivi pubblici; si innalza a euro 10.000 l'ammontare dei compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche che non concorrono a formare il reddito imponibile a fini IRPEF; si consente alle società sportive professionistiche di acquisire prestazioni di lavoro occasionali per compensi di importo annuo non superiori a euro 5.000; si istituisce presso l'Ufficio per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano. Le risorse sono destinate al finanziamento di progetti aventi come finalità l'incentivo all'avviamento della pratica sportiva delle persone disabili, il sostegno alla realizzazione di eventi sportivi di rilevanza internazionale o alla maternità delle atlete non professioniste, il sostegno alla realizzazione di eventi sportivi femminili, la garanzia del diritto all'esercizio della pratica sportiva da parte dei minori. A quest'ultimo fine, inoltre, si prevede che i minori cittadini di paesi terzi, anche non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, laddove siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe dell'ordinamento scolastico italiano, possono essere tesserati presso le società sportive senza alcun aggravio rispetto a quanto è previsto per i cittadini italiani; si prevede la concessione da parte del CONI di contributi alle società appartenenti alla Lega Calcio Professionistico che ne facciano richiesta, allo scopo di promuovere l'addestramento e la preparazione di giovani

calciatori; si autorizza il contributo italiano all'Agenzia mondiale antidoping (World Anti-doping Agency – WADA); si prevede che, per sostenere la promozione e l'esercizio della pratica sportiva in funzione del recupero dell'integrità psico-fisica e del reinserimento sociale delle persone con disabilità da lavoro, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) trasferisce ogni anno al Comitato italiano paralimpico (CIP) l'importo di euro 3 milioni; si istituisce presso il CONI il Registro nazionale degli agenti sportivi; per assicurare la realizzazione delle Universiadi di Napoli 2019, si prevede la nomina di un Commissario straordinario – che assume anche le funzioni di stazione appaltante – a cui è affidato il compito di provvedere all'attuazione del piano degli interventi necessari e si introducono previsioni per il contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata. A tali fini, si autorizza la spesa di euro 100.000 per ciascuno degli anni 2018 e 2019; si inserisce fra le finalizzazioni degli spazi finanziari assegnati agli enti locali per il biennio 2018-2019, nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali, quella relativa a interventi di impiantistica sportiva, nel limite di euro 100 mln annui; si introduce la possibilità per il Commissario per la realizzazione del piano di interventi riguardanti le finali di coppa del mondo e i campionati mondiali di sci alpino di Cortina d'Ampezzo (marzo 2020- febbraio 2021) di ridurre diversi termini previsti nelle procedure di affidamento e di aggiudicazione degli appalti pubblici di partenariato pubblico e privato (PPP), nonché di fare ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara per gli appalti relativi agli interventi attuativi del piano; si stabilisce che i dividendi di pertinenza del Ministero dell'economia e delle finanze relativi ai bilanci dell'Istituto per il Credito sportivo in chiusura nel 2017, 2018 e 2019 sono destinati al « Fondo speciale per concessione dei contributi in conto interessi sui finanziamenti all'impiantistica sportiva » ; si posticipa (dal 31 dicembre 2017) al 31 dicembre 2018 il termine ultimo di ope-

ratività del Commissario liquidatore per le residue attività dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici Torino 2006.

In materia di trasporti: si prevede la detraibilità al 19 per cento per gli abbonamenti a servizi di trasporto pubblico locale, regionale o interregionale (fino ad un massimo di 250 euro). Si introducono inoltre, per la prima volta agevolazioni fiscali per i « buoni TPL »: le somme rimborsate o sostenute dal datore di lavoro per l'acquisto dei titoli di viaggio per il trasporto pubblico locale del dipendente e dei familiari non concorrono a formare reddito di lavoro. Sono inoltre introdotte diverse norme in materia di trasporto pubblico locale. Viene modificata innanzi tutto la disciplina dell'utilizzo delle risorse del Fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, senza tuttavia incrementi o riduzioni di risorse assegnate. Con uno specifico intervento l'utilizzo di tale fondo è stato esteso anche all'acquisizione di « imbarcazioni ». Inoltre si prevede che un terzo delle risorse del medesimo fondo sia attribuito alle città metropolitane e ai comuni capoluogo delle province ad alto inquinamento da PM10 e biossido d'azoto chiamati ad adottare azioni per la riduzione dell'inquinamento atmosferico. Con un ulteriore intervento normativo è destinata una quota pari allo 0,025 per cento dell'ammontare del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale alla copertura dei costi di funzionamento dell'Osservatorio sulle politiche del trasporto pubblico locale. È poi previsto un contributo di 80 milioni di euro a beneficio della regione Basilicata (60 milioni per il 2018 e 20 milioni per il 2019) per far fronte ai debiti verso le società esercenti il trasporto pubblico locale automobilistico provinciale e comunale e verso le società esercenti servizi di trasporto pubblico locale ferroviario regionale. Sempre in materia di trasporto pubblico locale viene introdotto un nuovo comma 2-bis all'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017. Si prevede in particolare che, a far data dall'esercizio 2018, un decreto del Ministero delle in-

infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato regioni modifichi le percentuali di riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, stabilite, ad oggi, dal decreto ministeriale 11 novembre 2014, in ragione dell'incidenza delle variazioni del canone d'accesso alle infrastrutture ferroviarie introdotte da Rete ferroviaria italiana a far data dal 1° gennaio 2018, in ottemperanza ai criteri definiti dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Sempre in materia di investimenti per il trasporto pubblico locale ed, in particolare, per il trasporto rapido di massa si estende la possibilità di utilizzare le risorse di cui al Fondo previsto dall'articolo 1, comma 228, della legge n. 190 del 2014 e finalizzato a migliorare l'offerta di servizi di trasporto pubblico locale nelle aree metropolitane, che attualmente possono essere destinate esclusivamente alle reti metropolitane in costruzione in aree metropolitane, anche « alle linee tranviarie, ivi compreso il materiale rotabile », individuandone le modalità di riparto, e precisando che le risorse volte a finanziare le infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 possono essere destinate anche al finanziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa, ivi compreso il relativo materiale rotabile. È istituito infine presso il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il Partenariato per la logistica e i trasporti per il funzionamento del quale è autorizzata la spesa di 500.000 euro per il 2018 e di 100.000 euro annui a partire dal 2019. Ulteriori interventi concernono la tutela del lavoro portuale, il finanziamento della piattaforma logistica nazionale e risorse per le esigenze operative delle capitanerie di porto destinate al fine di contribuire al salvataggio delle persone in mare (come precisato dalla modifica introdotta nel corso dell'esame alla Camera dei deputati) e per la gestione del fenomeno migratorio. È stata poi introdotta nell'ordinamento la figura della « zona logistica semplificata » che può essere istituita, con una durata di 7 anni

rinnovabili per altri 7, nelle aree nelle quali non opera una zona economica speciale, e nel caso in cui in una regione vi sia un'area portuale che presenti le caratteristiche previste dagli orientamenti europei per lo sviluppo delle reti TEN-T ovvero vi sia una Autorità di sistema portuale. La procedura di istituzione è demandata al medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che definisce le procedure per l'istituzione delle Zone economiche speciali. È prevista inoltre una modifica della normativa vigente per spostare il regime giuridico internazionale di punto franco dal porto vecchio di Trieste ad altre aree opportunamente individuate. Assai rilevante appare inoltre la disposizione che inquadra a decorrere dal 2020, nella categoria catastale E1, come immobili a destinazione particolare (assimilati a fari, stazioni, ecc.), e quindi esentati *ex lege* dal pagamento dell'IMU, le banchine e le aree scoperte adibite alle operazioni e ai servizi portuali nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale rientranti in un'Autorità di sistema portuale, anche se affidati in concessione a privati, nonché le aree adibite al servizio passeggeri, compresi i crocieristi. Sono inoltre assoggettati alla medesima disciplina le connesse infrastrutture ferroviarie e stradali nonché i depositi ivi ubicati, a condizione che siano strettamente funzionali alle operazioni ed ai servizi portuali, secondo quanto indicato nelle autorizzazioni rilasciate dalla competente autorità di sistema portuale. Con riferimento alla sicurezza stradale viene autorizzata una spesa di un milione di euro per gli anni 2018 e 2019 per la sperimentazione su strada delle soluzioni Smart Road e di guida connessa e automatica, prevedendo l'adozione, entro trenta giorni dalla data in vigore della legge di una direttiva del Ministro delle infrastrutture e trasporti, sentito il Ministro dell'interno, che individui le modalità attuative e gli strumenti operativi della sperimentazione. Per quel che concerne il trasporto ferroviario è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il Fondo per il finanziamento degli inter-

venti a favore della rottamazione dei carri merci con una dotazione di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, al fine di promuovere la mobilità sostenibile e il rinnovo del materiale rotabile. Una specifica disposizione prevede poi per i treni passeggeri l'obbligo di assicurare adeguate misure per garantire il primo soccorso dei viaggiatori. Con riferimento al trasporto aereo l'unico intervento riguarda l'introduzione di alcune modifiche al regime relativo alla procedura di subentro nella concessione, con riguardo alla realizzazione di opere inamovibili costruite sull'area demaniale disciplinata dall'articolo 703 del codice della navigazione. Le modifiche concernono i profili recentemente modificati dal decreto-legge n. 148 del 2017. Sono infine previsti 3 differimenti del termine di entrata in vigore di specifiche disposizioni normative. In particolare è stata differita al 31 ottobre 2018 l'applicazione delle norme in materia di formazione al salvamento in acque marittime, acque interne e piscine e relative abilitazioni. È stata invece introdotta dalla Camera dei deputati la proroga, al 31 dicembre 2018, del termine per l'emanazione del decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti finalizzato ad impedire le pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente e la contestuale proroga della sospensione dell'efficacia delle norme più restrittive in materia di noleggio con conducente, disposta dall'articolo 7-bis, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5. Infine è disposto il differimento dei termini di entrata in vigore delle disposizioni in materia di documento unico di circolazione, introdotto dal decreto-legislativo n. 98 del 2017 dal 1° luglio 2018 al 1° gennaio 2019.

Nel corso dell'esame in Commissione sono state introdotte disposizioni a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici. In particolare, nei contratti di fornitura relativi a tali servizi, si introduce un termine di prescrizione pari a due anni del diritto al pagamento del corrispettivo. Sono previste al-

tre norme relative: al diritto dell'utente alla sospensione del pagamento in attesa della verifica della legittimità della condotta dell'operatore; al rimborso dei pagamenti effettuati a titolo di indebito conguaglio e alla definizione, da parte dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), di misure a tutela dei consumatori, di misure atte a incentivare l'autolettura, nonché di norme per l'accesso dei clienti finali ai dati riguardanti i propri consumi.

Sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, il provvedimento è in primo luogo riconducibile alle materie « sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza », rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Sin dalla sentenza n. 14 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti rilevato che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione – insieme alle materie moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie – « evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica (nello stesso senso, sent. nn. 14 e 272 del 2004, nn. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008). Il disegno di legge investe altresì, in via prevalente, le materie « armonizzazione dei bilanci pubblici », anch'essa spettante alla competenza alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto in Costituzione

il principio del pareggio di bilancio) e « coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario », di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni. Il coordinamento della finanza pubblica, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale, non sembra in particolare costituire propriamente un ambito materiale quanto piuttosto una finalità assegnata alla legislazione statale, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo. La coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea per l'equilibrio dei bilanci e per la sostenibilità del debito pubblico e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea sono principi ora direttamente richiamati dagli articoli 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Negli ultimi anni, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, la Corte ha inoltre fornito una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Pur ribadendo, in via generale, che possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che « si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi », la Corte ha, nei fatti, avallato le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli specifici per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali, quali, ad esempio, quelli relativi alle riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza (sentenza n. 262 del 2012), all'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro con-

ferite (sentenza n. 236 del 2013), alla determinazione del numero massimo di consiglieri e assessori regionali e alla riduzione degli emolumenti dei consiglieri (sentenze n. 198 del 2012 e n. 23 del 2014).

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con una condizione e osservazioni (*vedi allegato 5*) sul testo del disegno di legge di bilancio.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 12.30.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo bilaterale tra la Repubblica italiana e la Bosnia ed Erzegovina aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e facilitarne l'applicazione, fatto a Roma il 19 giugno 2015.

Emendamenti C. 4627-A Governo.

Ratifica ed esecuzione dei seguenti trattati:

a) *Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Macedonia alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016;*

b) *Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Macedonia alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, inteso a facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016.*
Emendamenti C. 4628-A Governo.

ALLEGATO 1

Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile (Nuovo testo C. 4605 Ferranti).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge C. 4605 Ferranti, recante « Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile »;

osservato che il contenuto della proposta di legge è riconducibile alla materia « ordinamento civile », di esclusiva competenza legislativa statale, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 2

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno (C. 2797 Governo).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno C. 2797 Governo, recante « Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno »;

considerato che il contenuto del provvedimento è riconducibile alla materia

« politica estera e rapporti internazionali dello Stato » di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 3

**Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81,
concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei
luoghi di lavoro (Testo unificato C. 3830 Pellegrino e abb.).**

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 3830 Pellegrino ed abb., recante « Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro »;

rilevato che il contenuto del provvedimento è riconducibile alle materie « ordinamento e organizzazione amministra-

tiva dello Stato » e « norme generali sull'istruzione », di potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g) e n) della Costituzione, nonché alla materia « tutela e sicurezza del lavoro » di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 4

Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico (Testo unificato C. 101 Binetti e abb.).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 101 Binetti e abb. recante « Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico »;

preso atto che il contenuto del provvedimento attiene, da una parte, alla materia « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale », di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e, dall'altra parte, alla materia « tutela della salute » di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

ricordato, in proposito, che la maggior parte delle regioni, accanto alle misure contenute nei piani sanitari, ha approvato specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco, anche se lecito, ed a tutelare le persone soggette ai rischi che ne derivano;

rilevato che vengono altresì in rilievo, per taluni profili, le materie « ordine pubblico e sicurezza », « ordinamento civile » e « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali » di competenza legislativa statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) ed *l*) della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 5

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (C. 4768 Governo, approvato dal Senato).**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il disegno di legge del Governo C. 4768-A Governo, recante « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 »;

rilevato che il disegno di legge di bilancio è in primo luogo riconducibile alle materie « sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza », rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

osservato, quanto a tale materia, che sin dalla sentenza n. 14 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti rilevato che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione – insieme alle materie moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, sistema valutario, sistema tributario e contabile dello Stato, perequazione delle risorse finanziarie – « evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica» (nello stesso senso, sentenze

nn. 14 e 272 del 2004, nn. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008);

considerato che il disegno di legge investe altresì, in via prevalente, le materie « armonizzazione dei bilanci pubblici », anch'essa spettante alla competenza alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio e « coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario », di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni;

rilevato che il coordinamento della finanza pubblica, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale, non sembra in particolare costituire propriamente un ambito materiale quanto piuttosto una finalità assegnata alla legislazione statale, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo;

preso atto, al riguardo, che la coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea per l'equilibrio dei bilanci e per la sostenibilità del debito pubblico e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea sono principi ora direttamente richiamati dagli articoli 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012;

rilevato, in proposito, che negli ultimi anni, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, la Corte ha inoltre fornito una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Pur ribadendo, in via generale, che possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che « si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi », la Corte ha, nei fatti, avallato le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli specifici per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali, quali, ad esempio, quelli relativi alle riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza (sentenza n. 262 del 2012), all'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite (sentenza n. 236 del 2013), alla determinazione del numero massimo di consiglieri e assessori regionali e alla riduzione degli emolumenti dei consiglieri (sentenze n. 198 del 2012 e n. 23 del 2014);

preso atto che i commi da 49-*bis* a 49-*quater*, inseriti durante l'esame in sede referente, dettano disposizioni per garantire il funzionamento delle Agenzie fiscali prevedendo l'istituzione di nuove posizioni organizzative di livello non dirigenziale e una nuova procedura concorsuale pubblica per l'accesso alla qualifica dirigenziale;

considerato che, in relazione a tale disposizione va considerato che con la sentenza n. 37 del 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione della disposizione di cui all'articolo 8, comma 24, del decreto-legge n. 16 del 2012, che nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali per dirigente delle agenzie fiscali, faceva salvi,

per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati dalle Agenzie ai propri funzionari, e consentiva al contempo, in attesa dei concorsi, di attribuire con apposita procedura selettiva incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata era fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso e che tale disposizione, secondo la Corte, « ha infatti contribuito all'indefinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica »;

ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, « nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta « l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso » (sentenze della Corte costituzionale n. 194 del 2002, n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010 e n. 293 del 2009);

osservato che il comma 140, inserito nel corso dell'esame al Senato, attribuisce all'Officina Grande Riparazione ETR di Bologna la qualifica di Sito di interesse nazionale (SIN) ai fini della bonifica, in considerazione della rilevanza del rischio sanitario e ambientale derivante dalla presenza di amianto, confermata anche da evidenze epidemiologiche, prevedendo l'emaneazione di un decreto del Ministero dell'ambiente per la perimetrazione del sito, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge;

valutata, in proposito, l'opportunità di prevedere espressamente un coinvolgi-

mento degli enti territoriali interessati nell'adozione del decreto ministeriale di perimetrazione del sito, sulla scorta di quanto prevede l'articolo 252 del decreto legislativo n. 152 del 2006 richiamato nella norma in esame, relativamente alla qualificazione *ex lege* del SIN;

osservato che i commi da 168 a 170 aumentano di 2,5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020 la dotazione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti; tali risorse sono destinate alla erogazione di borse di studio, spese mediche e iniziative assistenziali in favore degli orfani per crimini domestici, orfani di madre a seguito di omicidio commesso dall'autore di *stalking* nei confronti della medesima vittima, di omicidio a seguito di violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo; le stesse somme andranno a finanziare l'inserimento lavorativo degli orfani;

evidenziato che la destinazione delle indicate risorse riguarda interventi in favore dei soli orfani di madre – e non degli orfani di un genitore (come previsto, ad esempio, dal disegno di legge A.S. 2719, approvato dalla Camera, relativo a misure di diversa natura in favore degli orfani di crimini domestici) – a seguito di omicidio commesso dall'autore di *stalking* nei confronti della medesima vittima;

rilevato che il comma 185-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, prevede l'avvio, entro il 31 marzo 2018, da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di una selezione per titoli e colloquio finalizzata all'inquadramento nell'area III, posizione economica F1, nei profili di archeologo, architetto e ingegnere, dei soggetti che, reclutati a seguito di procedura selettiva pubblica, abbiano prestato servizio, entro la medesima data, per almeno 36 mesi, nell'ambito della Segreteria tecnica di progettazione operante presso il Parco archeologico di Pompei, costituita per accelerare la progettazione degli interventi previsti

nell'ambito del Grande Progetto Pompei, di cui all'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 83 del 2014;

ricordato che la giurisprudenza costituzionale dettata in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione (« agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso salvi i casi stabiliti dalla legge ») ha specificato (sentenza n. 227 del 2013) che « il previo superamento di una qualsiasi « selezione pubblica », presso qualsiasi « ente pubblico », è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché esso non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere » (sentenza n. 225 del 2010, che richiama le sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010), « cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché [...] l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale » (sentenze n. 215 del 2009 e n. 203 del 2004);

considerato che la Corte costituzionale ha altresì evidenziato che « non rileva neppure che si possa eccezionalmente derogare alla regola del pubblico concorso quando lo scostamento dalla stessa si presenti a sua volta maggiormente funzionale al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d'interesse pubblico (sentenza n. 52 del 2011). È necessario, perché ciò possa avvenire, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione e subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, prevedendo procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori

di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga dev'essere contenuta entro determinati limiti percentuali, in modo da non precludere del tutto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini ai suddetti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011)»;

rilevato che il comma 240 prevede una serie di attribuzioni al Commissario straordinario in materia di contratti pubblici (disciplinata dal Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016), consentendo tra l'altro al Commissario di operare le riduzioni dei termini come stabilite dagli articoli 50, 60, 61, 62, 74 e 79 del Codice;

richiamata l'esigenza di chiarire il contenuto della richiamata disposizione – considerato che il codice già fissa una serie di termini minimi per la ricezione delle offerte mutuati dalla normativa europea e ne consente una riduzione – valutandola alla luce di quanto prevede la normativa europea laddove la finalità della norma sia quella di consentire ulteriori riduzioni di tali termini;

rilevato che il comma 370-ter proroga al 31 dicembre 2018 i termini per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi di diversi decreti emanati in attuazione della delega per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni recata dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015 e che dispone che sono altresì rideterminati al 31 dicembre 2018 i termini per l'adozione di decreti legislativi integrativi di diversi decreti emanati in attuazione della delega per la revisione dello strumento militare nazionale di cui alla legge n. 244 del 2012. Conseguentemente è modificato il comma 563;

osservato che la suddetta previsione del comma 370-ter, che proroga i termini per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi, andrebbe valutata alla luce di quanto previsto dall'articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, la quale, ai sensi dell'articolo 1 della medesima legge « può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da

una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione » nella parte in cui, relativamente al contenuto della legge di bilancio, dispone che non possono essere previste norme di delega;

sottolineato che il comma 375 interviene in materia di servizi di pulizia e di mantenimento del decoro nelle scuole, sostituendo i commi da 1 a 4 dell'articolo 64 del decreto-legge n. 50 del 2017;

evidenziato, in particolare che, con riguardo alle condizioni tecniche ed economiche, si stabilisce che nelle regioni in cui la convenzione-quadro sia stata risolta o non sia mai stata attivata, l'acquisizione avviene alle condizioni tecniche previste dalla convenzione-quadro oggetto di risoluzione e che non risulta peraltro chiaro come possa applicarsi tale principio nelle regioni nelle quali la convenzione-quadro non è stata mai attivata;

rilevato che i commi 421-424, inseriti nel corso dell'esame al Senato, dispongono a favore delle imprese colpite dagli eventi alluvionali del Piemonte del novembre 1994 l'assegnazione di un contributo, secondo modalità, non specificate dalla disposizione, che saranno definite da un successivo decreto ministeriale, a seguito di istanza all'Agenzia delle entrate e che le suddette norme richiamano i requisiti previsti dalla decisione 2016/195 della Commissione europea del 14 agosto 2015;

sottolineato che andrebbe valutata la compatibilità delle suddette disposizioni con la normativa europea, anche rispetto alla citata Decisione della Commissione europea;

rilevato che il comma 462 detta disposizioni volte a modificare le norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, delineando la cornice normativa entro cui può essere esercitata la potestà legislativa regionale nella materia di concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico e prevedendo l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 1-bis del decreto del Presidente della Repubblica

n. 235 del 1977, che verte proprio sulla competenza legislativa delle province sulla suddetta materia;

osservato, sotto il profilo delle fonti del diritto, che le norme di attuazione degli statuti speciali sono approvate con un procedimento speciale differenziato da quello delle leggi ordinarie, che non prevede un passaggio parlamentare, procedimento che prevede l'approvazione da parte del Governo con decreti legislativi, previa istruttoria e su proposta di una Commissione paritetica;

evidenziato che i commi 464-466 intervengono in materia di risorse per province e città metropolitane e che per entrambi gli enti territoriali si prevede che il riparto è determinato sulla base di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di criteri e importi definiti, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci) e dell'Unione delle Province d'Italia (Upi) e che nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta entro il 31 gennaio 2018 « ovvero non sia stata presentata alcuna proposta » si prevede una specifica procedura per l'adozione del decreto del Ministro dell'interno, entro il 10 febbraio 2018;

osservato che il tenore della disposizione si potrebbe prestare a eventuali incertezze interpretative circa la possibilità da parte del Governo di procedere con il riparto del contributo in assenza di intesa in sede di Conferenza Stato-città, ma in presenza della proposta di riparto da parte delle Associazioni degli enti locali e che, quindi, qualora l'intento fosse quello di consentire al Governo di procedere comunque nel caso in cui non si raggiunga la predetta intesa, si potrebbe valutare la soppressione delle parole « ovvero non sia stata presentata alcuna proposta »;

rilevato che la lettera *f*) del comma 666, introdotta nel corso dell'esame al Senato, proroga fino al 31 dicembre 2018

tutte le graduatorie vigenti del personale dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (di cui all'articolo 66, comma 9-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008), mentre la lettera *g*) del medesimo comma 666, introdotta anch'essa nel corso dell'esame al Senato, prevede (integrando l'articolo 1, comma 368, della legge n. 232 del 2016) la proroga della graduatoria di uno specifico concorso pubblico a vigile del fuoco,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

si valuti la previsione del comma 370-*ter*, che proroga i termini per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi, alla luce di quanto previsto dall'articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, la quale, ai sensi dell'articolo 1 della medesima legge « può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione », nella parte in cui, relativamente al contenuto della legge di bilancio, dispone che non possono essere previste norme di delega;

e con le seguenti osservazioni:

a) al comma 140, relativamente all'attribuzione della qualifica di Sito di interesse nazionale (SIN) all'Officina Grande Riparazione ETR di Bologna, sia valutata l'opportunità di prevedere espressamente un coinvolgimento degli enti territoriali interessati nell'adozione del decreto ministeriale di perimetrazione del sito;

b) al comma 240, laddove si attribuisce al Commissario la facoltà di operare riduzioni dei termini in materia di contratti pubblici, sia valutata tale disposizione alla luce di quanto prevede la normativa europea;

c) al comma 375 che interviene in materia di servizi di pulizia e di mante-

nimento del decoro nelle scuole, stabilendo il principio che nelle regioni in cui la convenzione-quadro in materia sia stata risolta o non sia mai stata attivata, l'acquisizione avviene alle condizioni tecniche previste dalla convenzione-quadro oggetto di risoluzione, si valuti di chiarire come possa applicarsi tale principio nelle regioni nelle quali la convenzione-quadro non è stata mai attivata;

d) ai commi 421-424 che dispongono a favore delle imprese colpite dagli eventi alluvionali del Piemonte del novembre 1994 l'assegnazione di un contributo, secondo modalità, non specificate dalla disposizione, che saranno definite da un successivo decreto ministeriale, richiamando i requisiti previsti dalla decisione 2016/195 della Commissione europea del 14 agosto 2015, si valutino tali disposizioni alla luce della normativa europea, in particolare rispetto anche alla citata Decisione della Commissione europea;

e) al comma 462, che detta disposizioni volte a modificare norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, si valuti, sotto il profilo delle fonti del diritto, la disposizione in questione alla luce della procedura di appro-

vazione delle norme di attuazione degli statuti speciali che prevede un procedimento speciale differenziato da quello delle leggi ordinarie, senza passaggio parlamentare, e con l'approvazione da parte del Governo con decreti legislativi, previa istruttoria e su proposta di una Commissione paritetica;

f) ai commi 464-466 che intervengono in materia di risorse per province e città metropolitane, prevedendo che per entrambi gli enti territoriali il riparto sia determinato sulla base di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di criteri e importi definiti, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anici) e dell'Unione delle Province d'Italia (Upi) e che nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta entro il 31 gennaio 2018 « ovvero non sia stata presentata alcuna proposta » si prevede una specifica procedura per l'adozione del decreto del Ministro dell'interno, entro il 10 febbraio 2018, si valuti, al fine di evitare eventuali incertezze interpretative, la soppressione delle parole « ovvero non sia stata presentata alcuna proposta ».

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile. C. 4605 Ferranti (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	61
Sui lavori della Commissione	61

SEDE REFERENTE

Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 12.20.

Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile. C. 4605 Ferranti.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta di ieri.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni I e XII, nonché il nulla osta al prosieguo dei lavori da parte della Commissione XI.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire il mandato alla relatrice, onorevole Ferranti, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera, al-

trèsì, di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Donatella FERRANTI, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

Sui lavori della Commissione.

Donatella FERRANTI, *presidente*, rammenta che quella odierna è verosimilmente l'ultima seduta della Commissione prima della sospensione dei lavori parlamentari per le festività natalizie e, probabilmente, anche l'ultima prima dello scioglimento dello Camere.

Segnala, tuttavia, che il prossimo Consiglio dei ministri dovrebbe varare uno schema di decreto legislativo in materia di ordinamento penitenziario, sul quale la Commissione sarà, in ogni caso, chiamata ad esprimersi. Si riserva, pertanto, di convocare nuovamente la Commissione non appena l'atto sarà trasmesso e assegnato alla Commissione Giustizia.

Coglie, quindi, l'occasione per rivolgere un sincero ringraziamento a tutti i componenti della Commissione per il proficuo lavoro svolto nel corso della legislatura,

sempre caratterizzato da un clima di correttezza e stima reciproca tra le forze politiche, che ha consentito di raggiungere importanti risultati.

Rivolge, infine, un sentito ringraziamento alla segreteria della Commissione,

ed in particolare al dottor Domenico Zotta che la coordina, nonché al Servizio studi, per il supporto ai lavori della Commissione e la professionalità dimostrata.

La seduta termina alle 12.30.

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

RISOLUZIONI:

7-01378 Artini: Per la promozione delle strutture dell'Accademia navale di Livorno (<i>Seguito della discussione e conclusione – Approvazione</i>)	63
7-01305 Basilio: Sulle iniziative immediate per incrementare il bacino della riserva selezionata con figure professionali specializzate in ambito psicologico-sanitario (<i>Seguito della discussione e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00288</i>)	63
ALLEGATO (<i>Risoluzione approvata</i>)	66

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla sicurezza e la difesa nello spazio cibernetico (<i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i>)	64
---	----

RISOLUZIONI

Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza del presidente Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Gioacchino Alfano.

La seduta comincia alle 12.

7-01378 Artini: Per la promozione delle strutture dell'Accademia navale di Livorno.

(Seguito della discussione e conclusione – Approvazione).

La Commissione prosegue la discussione, rinviata nella seduta del 20 dicembre 2017.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri il rappresentante del Governo ha dichiarato l'orientamento favorevole dell'Esecutivo ri-

spetto agli impegni recati dall'atto d'indirizzo in discussione. Nella medesima seduta ha preso la parola il presentatore della risoluzione, deputato Artini.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la risoluzione in titolo.

7-01305 Basilio: Sulle iniziative immediate per incrementare il bacino della riserva selezionata con figure professionali specializzate in ambito psicologico-sanitario.

(Seguito della discussione e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00288).

La Commissione prosegue la discussione, rinviata nella seduta del 22 novembre 2017.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 22

novembre il rappresentante del Governo si è riservato di svolgere una valutazione più completa dell'atto d'indirizzo al termine della conclusione dell'attività conoscitiva programmata dalla Commissione.

Il sottosegretario Gioacchino ALFANO ricorda che le Forze armate possono integrare i propri organici mediante il cosiddetto « richiamo », attingendo alle forze di completamento. A parte questo, le Forze armate hanno sempre più valorizzato negli anni l'assistenza psicologica sia in supporto al personale, sia per migliorare l'organizzazione militare anche sotto l'aspetto del benessere, della motivazione e della coesione. Ciò detto, chiarisce che il Governo considera non accoglibile il primo impegno, in quanto l'attuale consistenza del personale psicologo ha finora sempre permesso all'amministrazione della difesa di rispondere adeguatamente alle esigenze che sono occorse. Per quanto riguarda invece il secondo impegno, fa presente che esso è per il Governo accoglibile, a condizione che sia riformulato come segue: « continuare a mantenere un adeguato livello di assistenza psicologica per il personale delle Forze armate, prevedendo eventualmente, ove necessario, anche la possibilità di stipulare apposite convenzioni su scala nazionale o locale con associazioni di categoria o enti privati operanti nel settore da individuarsi secondo le procedure che saranno definite a cura delle Forze armate e dell'Arma dei Carabinieri, nell'ambito del quadro normativo vigente, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili ».

Tatiana BASILIO (M5S), premesso che a suo giudizio il primo impegno non comporta un gravame eccessivo per l'amministrazione della difesa, essendo sufficiente, per ottenere un incremento del numero di psicologi, estendere l'attuale durata della permanenza nella cosiddetta riserva selezionata, prende atto delle valutazioni del Governo e accetta di riformulare l'atto sopprimendo il primo im-

pegno e modificando il secondo nei termini indicati dal sottosegretario Alfano. Aggiunge che le audizioni informali svolte hanno dimostrato quanto il tema posto dalla sua risoluzione sia importante ed esprime quindi l'auspicio che la prossima legislatura porti avanti il lavoro avviato in questo campo da quella che sta per concludersi, stimolando le Forze armate a raccogliere l'esempio virtuoso dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza, che in materia di assistenza psicologica per il personale hanno adottato negli ultimi anni iniziative esemplari.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la risoluzione in titolo come riformulata (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 12.10.

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza del presidente Francesco Saverio GAROFANI.

La seduta comincia alle 12.10.

Indagine conoscitiva sulla sicurezza e la difesa nello spazio cibernetico.

(*Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo*).

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri ha presentato una proposta di documento di conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo, sulla quale l'onorevole Artini aveva preannunciato una proposta di integrazione.

Massimo ARTINI (Misto-AL-TIPI) rinuncia alla presentazione di proposte d'integrazione del testo, che giudica equilibrato e ben scritto. Ritiene che il documento rispecchi fedelmente le acquisizioni dell'indagine e costituisca un ottimo punto

di partenza per il lavoro della prossima legislatura.

Antonino MOSCATT (PD) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo.

La Commissione approva la proposta di documento conclusivo presentata dal

presidente nella seduta del 20 dicembre 2017.

La seduta termina alle 12.20.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Risoluzione n. 7-01305 Basilio: Sulle iniziative immediate per incrementare il bacino della riserva selezionata con figure professionali specializzate in ambito psicologico-sanitario.

RISOLUZIONE APPROVATA

La IV Commissione (Difesa),
premessò che:

l'istituto della riserva selezionata è disciplinato dal combinato disposto degli articoli 674 e 987 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66;

la riserva selezionata è costituita da un bacino di personale composto da uomini e donne in possesso di particolari professionalità di interesse per le Forze armate e l'Arma dei carabinieri non compiutamente disponibili nell'ambito delle stesse;

il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa 2015 considera la componente della riserva come una delle componenti essenziali dello strumento militare nazionale di natura professionale e prefigura la costituzione di una « riserva operativa » prontamente impiegabile e efficace;

in particolare, nel Libro bianco si afferma che « in termini di capacità operative, la componente di forze di riserva dovrà consentire di disporre di capacità specialistiche che non sono normalmente parte delle forze permanenti o lo sono in quantità non sufficienti. È il caso, ad esempio, di professionalità mediche (...) »;

la Difesa presta particolare attenzione alle condizioni di vita del personale militare, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria e psicologica. A tal riguardo, nel Libro bianco si legge « Per gli

aspetti generali di attenzione al personale, il Governo intende assumere un obbligo prima di tutto morale verso gli appartenenti alla Difesa affinché sia assicurato rispetto, sostegno e un equo trattamento per coloro i quali, sacrificando affetti e diritti, affrontano particolari pericoli per tener fede al loro giuramento (...). Fra gli aspetti da considerare vi sono certamente le condizioni di servizio e un trattamento economico dignitoso, l'assistenza sanitaria (...) »;

a livello territoriale i presidi militari in grado di assicurare l'assistenza psicologica sanitaria al personale militare non risultano sufficienti a coprire le effettive richieste,

impegna il Governo

a continuare a mantenere un adeguato livello di assistenza psicologica per il personale delle Forze armate, prevedendo eventualmente, ove necessario, anche la possibilità di stipulare apposite convenzioni su scala nazionale o locale con associazioni di categoria o enti privati operanti nel settore da individuarsi secondo le procedure che saranno definite a cura delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri, nell'ambito del quadro normativo vigente, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

(8-00288) « Basilio, Corda, Frusone, Rizzo, Tofalo ».

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 e relativa nota di variazioni. C. 4768-A Governo, approvato dal Senato e C. 4768/I Governo, approvato dal Senato. <i>(Esame e conclusione)</i>	67
ALLEGATO 1 (Documentazione presentata dal rappresentante del Governo)	71
ALLEGATO 2 (Emendamenti 29-bis.15, 34-bis.30, 45.8, 52-bis.9, 81.11, 92.14, 96.21 e 100-bis.46 del relatore)	77

COMITATO DEI NOVE:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. C. 4768-A Governo	68
ERRATA CORRIGE	68

SEDE REFERENTE

Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Enrico Morando.

La seduta comincia alle 15.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 e relativa nota di variazioni.

C. 4768-A Governo, approvato dal Senato e C. 4768/I Governo, approvato dal Senato.

(Esame e conclusione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Francesco BOCCIA, *presidente*, avverte che l'Assemblea ha deliberato il rinvio in Commissione del provvedimento al fine di consentire un rapido riesame di alcune disposizioni che presentano profili problematici dal punto di vista della copertura finanziaria, anche alla luce di rilievi del

Ministero dell'economia, per garantire la piena tenuta del testo. Segnala che è altresì in distribuzione la nota predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato (*vedi allegato 1*) recante le motivazioni sottostanti la proposta di correzioni riferita al testo di emendamenti già approvati. Comunica di aver presentato a tal fine alcune proposte emendative, che sono in distribuzione (*vedi allegato 2*).

Il Viceministro Enrico MORANDO segnala l'opportunità di sopprimere il comma 170 dell'articolo 1, che prevede il risarcimento dei danni in favore degli orfani per crimini domestici e femminicidio, in quanto il Senato è in procinto di approvare il disegno di legge S. 2719, già approvato dalla Camera dei deputati, che reca interventi nella medesima materia.

Passa quindi a illustrare le altre proposte emendative presentate, che sono dirette a superare le criticità evidenziate dalla Ragioneria generale dello Stato.

Alberto GIORGETTI (FI-PdL) propone di evitare di riaprire il dibattito sul provvedimento nel suo complesso e di limitarsi

a valutare le proposte emendative presentate dal relatore.

Guido GUIDESI (LNA) ritiene imbarazzante che la Ragioneria generale dello Stato non abbia correttamente valutato le conseguenze finanziarie delle proposte emendative esaminate dalla Commissione bilancio nei giorni passati.

Girgis Giorgio SORIAL (M5S) contesta la proposta di sopprimere il comma 135-*bis*, che riconosce benefici fiscali alle cooperative sociali, anziché tentare di trovare un'adeguata copertura del relativo onere.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti del relatore 29-*bis*.15, 34-*bis*.30 e 45.8 (vedi allegato 2).

Laura CASTELLI (M5S) chiede delucidazioni in merito all'emendamento del relatore 52-*bis*.9, con particolare riferimento agli effetti che questo potrebbe avere sulle entrate dei comuni nei quali sono situati porti, come la città di Livorno.

Il Viceministro Enrico MORANDO evidenzia che la proposta emendativa non modifica la disciplina contenuta nel provvedimento ma si limita a regolare il periodo transitorio.

Davide CRIPPA (M5S), in considerazione del contenuto dell'emendamento 52-*bis*.9, teme che lo stesso contenga una più ampia revisione dell'IMU sui porti.

Il Viceministro Enrico MORANDO assicura che l'intervento è volto unicamente a gestire correttamente il periodo transitorio, evitando una perdita di gettito nell'anno 2019, priva di copertura.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti del relatore 52-*bis*.9, 81.11 e 92.14 (vedi allegato 2).

Girgis Giorgio SORIAL (M5S) contesta la scelta di ridurre lo stanziamento sul Fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo del capitale immateriale, della

competitività e della produttività, come previsto dall'emendamento del relatore 96.21 del relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti del relatore 96.21 e 100-*bis*.46 (vedi allegato 2).

La Commissione delibera quindi di conferire il mandato al relatore di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

La seduta termina alle 15.30.

COMITATO DEI NOVE

Giovedì 21 dicembre 2017.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

C. 4768-A Governo.

Il Comitato si è riunito dalle 18 alle 18.05.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 926 dell'11 dicembre 2017, apportare le seguenti modificazioni:

a pagina 41, seconda colonna, sopprimere le righe dalla diciassettesima alla ventiquattresima;

a pagina 54, prima colonna, quinta riga, sostituire le parole: « Gasparini 101-*quater*.131, che proroga » con le seguenti: « Fusilli 101-*quater*.114 e Gasparini 101-*quater*.131, che prorogano »;

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 929 del 14 di-

cembre 2017, a pagina 87, seconda colonna, trentanovesima riga, sostituire le parole: « 0a), 0b), 0c), a), a-bis), c), d) ed e) » con le seguenti: »0a), 0b), 0c), a), a-bis), c), d), d-bis) e d-ter) »;

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 932 del 17 dicembre 2017, a pagina 66, seconda co-

lonna, ventinovesima riga, sopprimere la parola: « Ferraresi, ».

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 933 del 18 dicembre 2017:

a pagina 63, prima colonna, sopprimere il comma 104-*quater* dell'emendamento 44. 2. (Nuova formulazione) Verini ed altri.

ALLEGATO 1

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e
bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.
C. 4768-A Governo, approvato dal Senato.

DOCUMENTAZIONE PRESENTATA
DAL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato GENERALE DEL BILANCIO
UFFICIO III

Roma, 21 DIC, 2017

All'Ufficio del Coordinamento Legislativo

All'Ufficio Legislativo Economia

e, p.c. All'Ufficio Legislativo Finanze

S E D E

Prot. N. 218324

Rif. Prot. Entrata N.

Risposta a nota n.

OGGETTO: AC 4768-A. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e
bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

E' stato esaminata il provvedimento indicato in oggetto.

Al riguardo, per quanto riguarda le disposizioni sotto riportate, si rappresentano seri profili di criticità ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione a seguito dell'approvazione di alcuni emendamenti scoperti o problematici.

1. Con riferimento al comma 285-bis dell'atto Camera 4768-A, introdotto dall'emendamento 45.1, che interviene in materia di equo compenso, la relazione tecnica trasmessa dall'Agenzia delle Entrate e Riscossione evidenzia che dalla disposizione derivano maggiori oneri per la finanza pubblica, quantificati in circa 150 milioni di euro. Pertanto, si chiede l'espunzione del comma 285-bis o preferibilmente di riformularlo aggiungendo, alla norma approvata, il seguente comma:

Dopo il comma 285-bis, aggiungere il seguente:

285-ter. All'articolo 19-quaterdecies, comma, del decreto-legge 16 ottobre 2017 n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172, dopo il comma 4, è inserito il seguente: "4-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli agenti della riscossione, che garantiscono, comunque, al momento del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività delle prestazioni richieste".

2. Stralciare o coprire la norma su imposta sostitutiva su cooperative Em. 29-bis.5

Dalla Relazione tecnica emergono i seguenti oneri a decorrere dal 2019

Relazione Tecnica

Ai fini della stima degli effetti finanziari, sono stati analizzati gli unici dati disponibili sui ristorni effettuati dalle cooperative ed individuati nel quadro RF tra le variazioni in diminuzione del rigo RF55 codice 19, che individua i ristorni non transitati nel conto economico. Dall'analisi risulta un importo di 111,3 milioni di euro che rappresenta soltanto una parte dei ristorni totali. Considerando, quindi, che una quota di ristorni non risulta individuabile nella dichiarazione dei redditi in quanto transitata per il conto economico, si ipotizza prudenzialmente che per l'intero importo venga utilizzata la facoltà di applicare la ritenuta del 12,5% a titolo di imposta. A questa consegue una ritenuta di circa 13,9 milioni di euro (111,3 X 12,5%) a fronte di una imposizione ordinaria per i soci, ad una aliquota media IRPEF del 26%, pari a circa 28,9 milioni di euro.

Di cassa, considerando i diversi momenti di versamento, con un acconto IRES del 75%, l'andamento sarebbe il seguente:

Cassa	2018	2019	2020
Ritenuta a titolo di imposta	+13,9	+13,9	+13,9
IRPEF	0	-50,6	-28,9
Totale	+13,9	-36,7	-15

Milioni di euro

Anche senza le maggiore entrate 2018 il DLB è comunque coperto. In ogni caso l'ipotesi adottata nelle sotto indicate norme di copertura è stata quella di coprire l'emendamento in esame.

3. occorre riformulare il comma 624 riguardante il Fondo esigenze indifferibili in modo da evitare le scoperture derivanti da taluni emendamenti approvati e riformulare il comma 641 di riduzione del Fondo capitale umano immateriale come di seguito, in modo da allineare i tagli alle effettive necessità.

Di seguito la riformulazione dei commi:

"624. Il Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è rideterminato in 18.977.000 euro per l'anno 2018 e di 3.277.000 euro per l'anno 2019, di 5.525.000 euro per l'anno 2020, 238.783.000 euro per l'anno 2021, di 217.510.000 euro per l'anno 2022, in 176.543.000 euro per l'anno 2023, in 111.064.000 euro per l'anno 2024, in 25.000000 euro per l'anno 2025, in 15.000.000 euro per l'anno 2026, in 6.000.000 euro per

l'anno 2027, in 10.000.000 euro per l'anno 2028, in 20.000.000 euro per l'anno 2029, in 30.000.000 euro per l'anno 2030, e in 43.000.000 euro a decorrere dall'anno 2031."

Al comma 641, sostituire le parole : "e di 250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019" con le seguenti: ", 125 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024, di 210 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030 e di 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031"

4. IMU porti em. 52-bis.7 - Con riferimento ai commi da 328-bis a 328-quinquies, come introdotti dall'emendamento approvato 52-bis.7 riguardante l'IMU porti, si rende necessaria una riformulazione, tenuto conto che il testo così come approvato non consente la gestione del periodo transitorio. Infatti, in assenza di deroga espressa, le disposizioni approvate determinano un'anticipazione al 2019 dei benefici fiscali previsti dalla nuova norma a decorrere dal 2020, con conseguente perdita di gettito nell'anno 2019 adesso scoperta. Si segnala, altresì, una rettifica degli effetti finanziari riportati per allineamento alla relazione tecnica pervenuta dal Dipartimento delle finanze, in base alla quale gli oneri della disposizione sono pari a complessivi 27 milioni, di cui 9,35 milioni di euro a titolo di IMU comunale.

Pertanto, i commi da 328-bis a 328-quinquies devono essere così riformulati anche al fine di evitare un onere nell'anno 2019:

"328-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2020, le banchine e le aree scoperte dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale di competenza delle Autorità di sistema portuale di cui all'allegato A annesso alla legge 2 gennaio 1994, n. 84, adibite alle operazioni e ai servizi portuali di cui al comma 1 dell'articolo 16 della medesima legge, le connesse infrastrutture stradali e ferroviarie, nonché i depositi ivi ubicati strettamente funzionali alle suddette operazioni e servizi portuali, costituiscono immobili a destinazione particolare, da censire in catasto nella categoria E/1, anche se affidati in concessione a privati. Sono parimenti censite nella categoria E/1 le banchine e le aree scoperte dei medesimi porti adibite al servizio passeggeri, compresi i crocieristi. Ai fini della sussistenza del requisito della stretta funzionalità dei depositi, diversi da quelli doganali, alle operazioni e ai servizi portuali di cui al presente comma, si fa riferimento alle autorizzazioni rilasciate dalla competente Autorità di sistema portuale ai sensi dell'articolo 16, comma 3, della citata legge n. 84 del 1994.

328-ter. Gli intestatari catastali degli immobili di cui al comma 328-bis, ovvero i loro concessionari, a decorrere dal 1° gennaio 2019, possono presentare atti di aggiornamento, ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, per la revisione del classamento degli immobili già censiti in categorie catastali diverse dalla E/1, nel rispetto dei criteri di cui al medesimo comma 328-bis. Per gli immobili destinati a deposito, diversi da quelli doganali, l'intestatario, ovvero il concessionario, allega all'atto di aggiornamento apposita dichiarazione, resa ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in

ordine all'utilizzazione dei depositi per le operazioni e i servizi portuali di cui al comma 328-bis, in base ad autorizzazione della competente Autorità di sistema portuale,

Resta fermo l'obbligo di dichiarare in catasto, ai sensi dell'articolo 20 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, le variazioni che incidono sul classamento e sulla rendita catastale degli immobili, anche in relazione alla perdita del requisito di stretta funzionalità degli stessi alle operazioni e ai servizi portuali di cui al comma 328-bis. In deroga all'articolo 13, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per gli atti di aggiornamento di cui al presente comma le rendite catastali rideterminate in seguito alla revisione del classamento degli immobili nel rispetto dei criteri di cui al comma 328-bis hanno effetto dal 1° gennaio 2020.

328-quater. Per le dichiarazioni di cui all'articolo 28 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249 relative agli immobili di cui al comma 328-bis, presentate in catasto nel corso del 2019, non si applicano i criteri di classamento e di determinazione delle rendite di cui al comma 328-bis. Per gli immobili dichiarati ai sensi del presente comma, alla revisione del classamento secondo i criteri di cui al comma 328-bis provvede d'Ufficio l'Agenzia delle entrate, entro il 31 marzo 2020, fermo restando la possibilità da parte degli intestatari catastali degli immobili di cui presente comma, ovvero dei concessionari, di presentare atti di aggiornamento di cui al comma 328-ter. Le rendite rideterminate d'Ufficio dall'Agenzia delle Entrate di cui al presente comma hanno effetto dal 1° gennaio 2020.

328-quinquies Gli immobili o loro porzioni, diversi da quelli di cui al comma 328-bis, che sono destinati ad uso commerciale, industriale, ad ufficio privato e ad altri usi non strettamente funzionali alle operazioni e ai servizi portuali di cui al medesimo comma, qualora presentino autonomia funzionale e reddituale, sono censiti in catasto come unità immobiliari autonome, nelle appropriate categorie diverse da quelle del gruppo E. Dal censimento catastale nelle categorie del gruppo E restano, comunque, escluse le strutture destinate a funzioni turistiche e da diporto e alla crocieristica, per la quale resta fermo quanto disposto al secondo periodo del comma 328-bis.

328-sexies A decorrere dall'anno 2020, il contributo annuo a titolo di compensazione del minor gettito nell'importo massimo di 9,35 milioni di euro è ripartito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e secondo una metodologia adottata sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare, entro il 30 giugno 2020, sulla base dei dati comunicati, entro il 31 marzo 2020, dall'Agenzia delle entrate al Ministero dell'economia e delle finanze e relativi, per ciascuna unità immobiliare, alle rendite proposte nel corso del 2019 ai sensi del comma 328-ter, ovvero d'Ufficio ai sensi del comma 328-quater, e a quelle già iscritte in catasto dal 1° gennaio 2019. Entro il 30 aprile 2021 con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e sentita la Conferenza Stato-città ed

autonomie locali, si procede, nel limite del contributo annuo previsto nell'importo massimo di 9,35 milioni di euro, alla rettifica in aumento o in diminuzione dei contributi erogati ai sensi dei periodi precedenti, a seguito della verifica effettuata sulla base dei dati comunicati, entro il 31 marzo 2021, dall'Agenzia delle entrate al Ministero dell'economia e delle finanze, concernenti le rendite definitive, determinate sulla base degli atti di aggiornamento presentati nel corso dell'anno 2019 ai sensi del comma 328-ter, ovvero d'Ufficio ai sensi del comma 328-quater, nonché quelle già iscritte in catasto dal 1° gennaio 2019."

5. Em. 81.3- Con riferimento ai commi da 556-bis a 556-ter, si rende necessaria una riformulazione in quanto la disposizione di cui alla lettera a) del comma 556-bis prevede una generale disposizione di deroga alle regole di territorialità in materia di IVA rispetto alle prestazioni a titolo gratuito rilevanti a fini IVA, al fine di regolamentare situazione residue, in un'ottica di completezza del sistema. Tale disposizione, per come è formulata, potrebbe porsi in contrasto con le regole di territorialità previste dalla direttiva 2006/112/CE in materia di IVA e quindi determinare una possibile apertura di procedura di infrazione, che potrebbe mettere a rischio il conseguimento delle maggiori entrate ascritte all'intervento di cui alle lettere successive. Pertanto, la lettera a) andrebbe stralciata. Per coerenza formale andrebbe, altresì, stralciato l'ultimo periodo del punto 4-sexies che recita "Alle stesse operazioni in mancanza di un corrispettivo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, terzo comma, primo periodo, all'articolo 7-octies e all'articolo 13, comma 2, lettera c)". Pertanto, i commi da 556-bis a 556-ter devono essere così riformulati:

"556-bis. All'articolo 70-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo il comma 4 sono aggiunti i seguenti:

«4-bis. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate da una sede o da una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA nei confronti di una sua stabile organizzazione o della sua sede situata all'estero si considerano effettuate dal Gruppo IVA nei confronti di un soggetto che non ne fa parte.

4-ter. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti di una sede o di una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA da una sua stabile organizzazione o dalla sua sede situata all'estero si considerano effettuate nei confronti del Gruppo IVA da un soggetto che non ne fa parte.

4-quater. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti di una sede o di una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA costituito in un altro Stato membro, da una sua stabile organizzazione o dalla sua sede situata nel territorio dello Stato si considerano effettuate nei confronti del Gruppo IVA costituito nell'altro Stato membro da un soggetto che non ne fa parte.

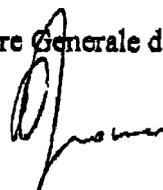
4-quinquies. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate da una sede o da una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA costituito, in un altro Stato membro nei confronti di una sua stabile organizzazione o della sua sede situata nel territorio dello Stato si considerano effettuate dal Gruppo IVA costituito nell'altro Stato membro nei confronti di un soggetto che non ne fa parte.

4-sexies. La base imponibile delle operazioni di cui ai commi da *4-bis* a *4-quinquies* è determinata, in presenza di un corrispettivo, ai sensi dell'articolo 13, commi 1 e 3.»

556-ter. Le disposizioni del comma *556-bis* si applicano alle operazioni effettuate a partire dal 1° gennaio 2018.””

6. Al fine di garantire la copertura in termini di saldo netto da finanziare dell'incremento della dotazione dal Fondo di ristoro finanziario anche per gli anni 2020 e 2021 è necessario apportare al comma 654 le seguenti modifiche: le parole “*25 milioni di euro per l'anno 2019*” sono sostituite dalle seguenti “*25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021*”.

Il Ragioniere Generale dello Stato



ALLEGATO 2

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e
bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.
C. 4768-A Governo, approvato dal Senato.**

**EMENDAMENTI 29-bis.15, 34-bis.30, 45.8, 52-bis.9, 81.11, 92.14,
96.21 e 100-bis.46 DEL RELATORE**

ART. 1.

Sopprimere il comma 135-bis.

29-bis. 15. Il Relatore.

(Approvato)

Sopprimere il comma 170.

34-bis. 30. Il Relatore.

(Approvato)

Dopo il comma 285-bis, aggiungere il seguente:

285-ter. All'articolo 19-*quaterdecies*, comma, del decreto-legge 16 ottobre 2017 n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172, dopo il comma 4, è inserito il seguente: »4-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli agenti della riscossione, che garantiscono, comunque, al momento del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività delle prestazioni richieste ».

45. 8. Il Relatore.

(Approvato)

*Al comma 328-bis sopprimere le parole:
concernenti mezzi e passeggeri.*

Conseguentemente:

Al comma 328-ter aggiungere, in fine, il seguente periodo: In deroga all'articolo 13, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per gli atti di aggiornamento di cui al presente comma le rendite catastali rideterminate in seguito alla revisione del classamento degli immobili nel rispetto dei criteri di cui al comma 328-bis hanno effetto dal 1° gennaio 2020.

dopo il comma 328-ter inserire il seguente:

328-ter.1. Per le dichiarazioni di cui all'articolo 28 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249 relative agli immobili di cui al comma 328-bis, presentate in catasto nel corso del 2019, non si applicano i criteri di classamento e di determinazione delle rendite di cui al comma 328-bis. Per gli immobili dichiarati ai sensi del presente comma, alla revisione del classamento secondo i criteri di cui al comma 328-bis provvede d'Ufficio l'Agenzia delle entrate, entro il 31 marzo 2020, fermo restando la possibilità da parte degli intestatari catastali degli immobili di cui presente comma, ovvero dei concessionari, di presentare atti di aggiornamento di cui al comma 328-ter. Le rendite rideterminate d'Ufficio dall'Agenzia delle entrate di cui al presente comma hanno effetto dal 1° gennaio 2020.

Sostituire il comma 328-quinquies con il seguente:

A decorrere dall'anno 2020, il contributo annuo a titolo di compensazione del minor gettito nell'importo massimo di 9,35 milioni di euro è ripartito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e secondo una metodologia adottata sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare, entro il 30 giugno 2020, sulla base dei dati comunicati, entro il 31 marzo 2020, dall'Agenzia delle entrate al Ministero dell'economia e delle finanze e relativi, per ciascuna unità immobiliare, alle rendite proposte nel corso del 2019 ai sensi del comma 328-ter, ovvero d'Ufficio ai sensi del comma 328-ter.1, e a quelle già iscritte in catasto dal 1° gennaio 2019. Entro il 30 aprile 2021 con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, si procede, nel limite del contributo annuo previsto nell'importo massimo di 9,35 milioni di euro, alla rettifica in aumento o in diminuzione dei contributi erogati ai sensi dei periodi precedenti, a seguito della verifica effettuata sulla base dei dati comunicati, entro il 31 marzo 2021, dall'Agenzia delle entrate al Ministero dell'economia e delle finanze, concernenti le rendite definitive, determinate sulla base degli atti di aggiornamento presentati nel corso dell'anno 2019 ai sensi del comma 328-ter, ovvero d'Ufficio ai sensi del comma 328-ter.1, nonché quelle già iscritte in catasto dal 1° gennaio 2019.

52-bis. 9. Il Relatore.

(Approvato)

Sostituire i commi da 556-bis a 556-ter con i seguenti:

556-bis. All'articolo 70-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo il comma 4 sono aggiunti i seguenti:

« 4-bis. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate da una sede o da una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA nei confronti di una sua stabile organizzazione o della sua sede situata all'estero si considerano effettuate dal Gruppo IVA nei confronti di un soggetto che non ne fa parte.

4-ter. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti di una sede o di una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA da una sua stabile organizzazione o dalla sua sede situata all'estero si considerano effettuate nei confronti del Gruppo IVA da un soggetto che non ne fa parte.

4-quater. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti di una sede o di una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA costituito in un altro Stato membro, da una sua stabile organizzazione o dalla sua sede situata nel territorio dello Stato si considerano effettuate nei confronti del Gruppo IVA costituito nell'altro Stato membro da un soggetto che non ne fa parte.

4-quinquies. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate da una sede o da una stabile organizzazione partecipante a un Gruppo IVA costituito, in un altro Stato membro nei confronti di una sua stabile organizzazione o della sua sede situata nel territorio dello Stato si considerano effettuate dal Gruppo IVA costituito nell'altro Stato membro nei confronti di un soggetto che non ne fa parte.

4-sexies. La base imponibile delle operazioni di cui ai commi da 4-bis a 4-quinquies è determinata, in presenza di un corrispettivo, ai sensi dell'articolo 13, commi 1 e 3. ».

556-ter. Le disposizioni del comma 556-bis si applicano alle operazioni effettuate a partire dal 1° gennaio 2018. ».

81. 11. Il Relatore.

(Approvato)

Sostituire il comma 624 con il seguente:

624. Il Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014,

n. 190, è rideterminato in 18.977.000 euro per l'anno 2018 e di 3.277.000 euro per l'anno 2019, di 5.525.000 euro per l'anno 2020, 238.783.000 euro per l'anno 2021, di 217.510.000 euro per l'anno 2022, in 176.543.000 euro per l'anno 2023, in 111.064.000 euro per l'anno 2024, in 25.000.000 euro per l'anno 2025, in 15.000.000 euro per l'anno 2026, in 6.000.000 euro per l'anno 2027, in 10.000.000 euro per l'anno 2028, in 20.000.000 euro per l'anno 2029, in 30.000.000 euro per l'anno 2030, e in 43.000.000 euro a decorrere dall'anno 2031 ».

92. 14. Il Relatore.

(Approvato)

Al comma 641, sostituire le parole: e di 250 milioni di euro a decorrere dall'anno

2019 con le seguenti; 125 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024, di 210 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030 e di 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031.

96. 21. Il Relatore.

(Approvato)

Al comma 654, sostituire le parole: 25 milioni di euro per l'anno 2019 con le seguenti: 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.

100-bis. 46. Il Relatore.

(Approvato)

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.	
Audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di affari regionali, Gianclaudio Bressa (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	80
Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	80
Audizione del professor Mario Bertolissi, in rappresentanza della Regione Veneto (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	81
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	81

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.10.

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di affari regionali, Gianclaudio Bressa.

(Svolgimento e conclusione).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante trasmissione diretta attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e diretta *stre-*

aming sperimentale sulla web-tv della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

Gianclaudio BRESSA, *Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di affari regionali*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia il Sottosegretario e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni.

(Svolgimento e conclusione).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, introduce l'audizione.

Roberto MARONI, *presidente della Regione Lombardia*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene, per porre quesiti, il senatore Stefano CANDIANI (LN-Aut).

Roberto MARONI, *presidente della Regione Lombardia*, risponde ai quesiti posti.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia il Presidente della Regione Lombardia e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione del professor Mario Bertolissi, in rappresentanza della Regione Veneto.

(Svolgimento e conclusione).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, introduce l'audizione.

Mario BERTOLISSI, *rappresentante della Regione Veneto*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia il professor Bertolissi e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Giovedì 21 dicembre 2017.

L'ufficio di presidenza si è svolto dalle 9.25 alle 9.30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:	
Sui lavori della Commissione	82
Proposta di relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria (relatrice: on. Bindi) <i>(Seguito dell'esame e approvazione)</i>	82
ALLEGATO 1 <i>(Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria)</i>	84
Proposta di relazione sull'attività svolta (rel.: on. Bindi) <i>(Seguito dell'esame e approvazione)</i> ...	83
ALLEGATO 2 <i>(Relazione sull'attività svolta)</i>	167

Giovedì 21 dicembre 2017. – Presidenza della presidente Rosy BINDI.

COMMISSIONE PLENARIA

La seduta comincia alle 13.15.

Sui lavori della Commissione.

Rosy BINDI, *presidente*, propone alla Commissione di anteporre il seguito dell'esame della relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria.

(La Commissione concorda).

Proposta di relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria (relatrice: on. Bindi).

(Seguito dell'esame e approvazione).

Rosy BINDI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 19 dicembre si è avviato l'esame della proposta di relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria, di cui è relatrice. Dà quindi lettura delle modifiche effettuate alla luce del dibattito e delle proposte avanzate *(vedi allegato 1)*.

Intervengono a più riprese per formulare osservazioni e proposte i deputati Riccardo NUTI (Misto), Giulia SARTI (M5S), Francesco D'UVA (M5S) e i senatori Giuseppe LUMIA (PD), Francesco MOLINARI (Misto), Franco MIRABELLI (PD), Enrico BUEMI (Misto) e Luigi GAETTI (M5S).

Rosy BINDI, *presidente*, pone quindi in votazione la proposta di relazione in titolo.

La Commissione approva all'unanimità.

Rosy BINDI, *presidente*, si riserva di procedere al coordinamento formale del

testo approvato, che assumerà il n. DOC. XXIII, n. 33 e sarà trasmesso alle Presidenze delle Camere.

**Proposta di relazione sull'attività svolta
(rel.: on. Bindi).**

(Seguito dell'esame e approvazione).

Rosy BINDI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri si è avviato l'esame della proposta di relazione sull'attività svolta, di cui è relatrice. Dà quindi lettura delle modifiche effettuate alla luce del dibattito e delle osservazioni e proposte avanzate (*vedi allegato 2*).

Intervengono per formulare osservazioni e proposte i deputati Giulia SARTI (M5S), Francesco D'UVA (M5S) e Marco DI

LELLO (PD) e i senatori Franco MIRABELLI (PD) ed Enrico BUEMI (Misto).

Rosy BINDI, *presidente*, pone quindi in votazione la proposta di relazione in titolo.

La Commissione approva.

Rosy BINDI, *presidente*, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato che assumerà il n. DOC. XXIII, n. 34 e sarà trasmesso alle Presidenze delle Camere.

La seduta termina alle 14.35.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

BOZZA**RELAZIONE SULLE INFILTRAZIONI DI COSA NOSTRA E DELLA 'NDRANGHETA
NELLA MASSONERIA IN SICILIA E CALABRIA****PARTE I) L'INCHIESTA PARLAMENTARE**

- 1) Introduzione
- 2) Le vicende di Castelvetro
- 3) L'*iter* dell'inchiesta: l'assenza di collaborazione delle *obbedienze*
- 4) Gli obiettivi e i limiti dell'inchiesta: la mafia e non la massoneria

PARTE II) LA MAFIA NELLA MASSONERIA

- 1) Brevi cenni sui rapporti tra mafia e massoneria
- 2) Il contributo dei magistrati siciliani e calabresi in Commissione
- 3) Il contributo di Giuliano Di Bernardo, già gran maestro del Grande Oriente d'Italia
- 4) Il contributo di Francesco Campanella, collaboratore di giustizia
- 5) Il contributo dei gran maestri delle quattro *obbedienze*
- 6) Le acquisizioni della Commissione sui rapporti mafia-massoneria attraverso il materiale sequestrato
 - 6.1) La presenza mafiosa nelle logge sciolte
 - 6.2) La presenza di condannati per mafia nelle quattro *obbedienze*
 - 6.3) La presenza massonica in enti commissariati per mafia

PARTE III) LA MASSONERIA RESISTE ALLA MAFIA?

- 1) Premessa
- 2) Il sistema dei controlli massonici
- 3) Il segreto "ordinamentale"
- 4) Il segreto degli elenchi
- 5) Il segreto dei nomi
- 6) Il segreto dei fatti

PARTE IV) LA MASSONERIA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO

- 1) Premessa
- 2) Le associazioni segrete nella Costituzione
- 3) Le associazioni segrete nella legge 25 gennaio 1982 n. 17
- 4) Segretezza o riservatezza delle associazioni massoniche?
- 5) La questione della "doppia appartenenza" e delle associazioni "vincolanti"
 - a) La magistratura
 - b) Il pubblico impiego e gli incarichi pubblici
 - c) I militari e le forze dell'ordine
 - d) La chiesa cattolica

- CONCLUSIONI

- PROPOSTE

BOZZA**PARTE I) L'INCHIESTA PARLAMENTARE****§) Introduzione.**

La legge 19 luglio 2013, n. 87, ha istituito, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Tra i compiti affidati rientrano quelli di “accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni”, e di “accertare la congruità della normativa vigente” al fine di formulare “le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato” (articolo 1, comma 1, lett. *d* ed *e*).

In tale ambito, la Commissione ha convenuto di avviare un filone di inchiesta dedicato ai rapporti tra mafia e massoneria.

L'esistenza di forme di infiltrazione delle organizzazioni criminali mafiose nelle associazioni a carattere massonico è infatti suggerita da una pluralità di risultanze dell'attività istruttoria della Commissione, derivanti dalle audizioni svolte, dalle missioni effettuate e dalle acquisizioni documentali, anche nelle precedenti legislature.

Il tema del rapporto tra mafia e massoneria 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 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 un 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.

Di tali accordi corruttivi in cui sono presenti esponenti mafiosi si rinviene traccia ormai in tutte le indagini sui nuovi affari criminali, in cui confluiscono soggetti dell'impresa, della politica, dell'amministrazione e delle organizzazioni mafiose.

Sulla pericolosità del fenomeno la Commissione ha un interesse ad indagare che va ben oltre la mera ricerca degli elementi che qualificano la fattispecie di cui all'art. 416-*bis* c.p., che compete alla magistratura e che afferisce evidentemente alle condotte dei singoli e alla loro qualificazione giuridica. La Commissione indaga infatti su un piano diverso, politico, fondato sull'interesse pubblico della materia in base a un mandato della legge istitutiva, la quale stabilisce altresì che i compiti e i poteri di inchiesta sono attribuiti alla Commissione medesima con riferimento a tutte le forme e ai raggruppamenti criminali di questo tipo, 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 occupata dell'argomento delle infiltrazioni mafiose nella massoneria interloquendo con tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella raccolta di utili elementi di conoscenza, soprattutto nel corso delle missioni territoriali in Sicilia e Calabria. Pur essendo già affiorato in

BOZZA

precedenza, l'argomento è emerso con particolare rilevanza in occasione della missione effettuata a Palermo e a Trapani, il 18, 19 e il 20 luglio 2016.

In quell'occasione, nell'ambito delle attività istruttorie effettuate mediante interlocuzione con il prefetto, i rappresentanti provinciali delle forze di polizia, la magistratura distrettuale e circondariale, è stato ripetutamente affrontato il tema del rapporto tra Cosa nostra e la massoneria in Sicilia, anche in relazione alla vicenda dell'appartenenza a logge massoniche di alcuni assessori del comune di Castelvetro (TP), luogo di origine del noto capomafia latitante Matteo Messina Denaro.

§) Le vicende di Castelvetro.

Nonostante la mafia trapanese sia un'espressione tradizionale di Cosa nostra, già tendente di per sé al controllo economico e istituzionale di un territorio, essa - come accertato non solo nelle sedi giudiziarie ma anche nell'ambito dei lavori della Commissione antimafia da diverse legislature - ha caratteristiche proprie che assumono rilievo sia sulla sua particolare capacità di infiltrazione nella *res pubblica* sia sulla centralità, in siffatti affari, della cittadina di Castelvetro.

In particolare, l'attuale capo della mafia della provincia di Trapani, il latitante Matteo Messina Denaro, da almeno un ventennio gestisce l'associazione mafiosa e il suo rapportarsi con il territorio secondo regole solidaristiche volte all'acquisizione del consenso degli associati e della società civile. L'imprenditoria, ad esempio, non è vessata dall'imposizione del *pizzo* ma riceve l'aiuto economico e il sostegno mafioso offrendo in cambio, sinallagmaticamente, la titolarità di quote delle imprese. Pertanto, già la sola contrattazione della pubblica amministrazione con le società private, di fatto, finisce talvolta per avvantaggiare e rafforzare l'associazione mafiosa.

Significativi sono, al riguardo, sia i numerosi procedimenti penali sui condizionamenti degli appalti dove si evince, ancora una volta, l'assoggettamento dei pubblici interessi a quelli di *cosa nostra* e del suo *leader* Matteo Messina Denaro, sia, soprattutto, i diversi scioglimenti delle amministrazioni del trapanese ex art. 143 TUEL (sette enti dal 1992 al 2012) e i molteplici provvedimenti di accesso ispettivo adottati negli anni, sebbene non conclusi con la misura sanzionatoria, fino a giungere, come si dirà, al giugno 2017 con lo scioglimento per infiltrazioni mafiose dello stesso comune di origine del latitante.

In tale contesto, la cittadina di Castelvetro è al centro delle dinamiche mafiose della provincia di Trapani non solo quale luogo natale dei Messina Denaro, ma soprattutto perché questi da sempre amministra *cosa nostra* trapanese attraverso una cerchia di stretti parenti e di fidati amici lì residenti che gli consentono, dunque a tutela della sua latitanza, di evitare una continua permanenza in quel territorio e di mantenere comunicazioni diradate con gli associati.

Per comprendere quanto sia forte e determinante la presenza occulta di Messina Denaro a Castelvetro basti richiamare le recenti vicende del defunto Lorenzo Cimarosa, cugino acquisito del capomafia e unico soggetto di quell'ambito familiare che ha reso dichiarazioni collaborative con la giustizia così minando, per la prima volta, l'intangibilità di una famiglia di sangue che è, al contempo, una *famiglia* mafiosa. Ebbene, non solo egli e i suoi figli hanno subito l'isolamento da parte di taluni concittadini, ma dopo la sua improvvisa morte, avvenuta nel gennaio del 2017 a causa di una grave malattia, nel successivo mese di maggio la sua tomba è stata profanata. Del resto, basti pensare alle agghiaccianti dichiarazioni rese sul punto proprio da uno dei candidati sindaco di Castelvetro nell'ultima tornata elettorale (che poi non ha avuto luogo per l'intervenuto

BOZZA

provvedimento ex art. 143 TUEL). In una registrazione diffusa tramite i *social*, egli, negando l'esistenza della mafia, inveiva contro il figlio del collaboratore invitandolo a prendere le distanze dalla scelta del padre, accusava la magistratura e, di converso, elogiava la criminalità organizzata della quale condivideva pubblicamente le ragioni della devianza.

È in tale peculiare contesto ambientale, dunque, che si verificavano una serie di accadimenti che, nell'estate del 2016, portavano la Commissione parlamentare antimafia a svolgere una missione a Trapani¹.

In particolare, era accaduto che, nel novembre 2014, uno dei consiglieri comunali di Castelvetro, era stato tratto in arresto per delitti di mafia. Nell'ambito della relativa inchiesta, tra l'altro, era stata registrata una conversazione di costui che, a un altro consigliere comunale, raccontava del suo legame con la famiglia dei Messina Denaro, delle visite e degli incontri sia con Francesco Messina Denaro (padre di Matteo) quando questi era latitante, sia con lo stesso Matteo, anch'egli latitante, enfatizzando la commozione che tali contatti gli procuravano e la sua devozione verso quei personaggi.

Il consigliere, pertanto, veniva sospeso dalla carica ma poi reintegrato in seguito alla sua assoluzione in primo grado del dicembre 2015. Il suo rientro, però, nel marzo 2016, determinava, proprio in relazione al contenuto di quelle intercettazioni, le dimissioni di ventotto consiglieri comunali (su trenta) e, dunque, il commissariamento del consiglio comunale di Castelvetro con la nomina, il 24 marzo 2016, da parte della Regione siciliana, di un magistrato in pensione. In base alla normativa regionale, invece, il sindaco e la giunta rimanevano in carica.

Qualche mese dopo, appunto nell'estate del 2016, a trent'anni dalla scoperta a Trapani della loggia segreta "*Iside 2*", nata sotto l'insegna del circolo culturale "*Scontrino*", e in cui, accanto a personaggi delle istituzioni, sedevano i *boss* mafiosi di maggiore rilievo, si ritornava a parlare di massoneria quale possibile luogo chiave, secondo alcune inchieste della Procura di Trapani e di Palermo, per la composizione di interessi mafiosi, politici e imprenditoriali, compresi quelli riconducibili a Messina Denaro.

Al di là degli esiti di tali indagini, peraltro ancora in corso, le Forze dell'ordine e la Prefettura evidenziavano sin da subito che nel pur piccolo comune di Castelvetro, patria e sede criminale dei Messina Denaro, insistono diverse logge massoniche (sei sulle diciannove operanti nell'intera provincia di Trapani²) e che nell'amministrazione comunale castelvetranese, già storicamente oggetto degli interessi mafiosi ma anche, come detto, dimora di qualche sostenitore del latitante, vi era un'elevata presenza di iscritti alla massoneria tra gli assessori (4 su 5), tra i consiglieri (7 su 30), tra i dirigenti e i dipendenti comunali. Anzi, la stessa Prefettura di Trapani segnalava che gli elenchi ufficiali degli iscritti nel trapanese apparivano incompleti per difetto e, pertanto, non era possibile ottenere una descrizione d'insieme del fenomeno.

La Commissione, quindi, procedeva, nel corso della missione, ad una serie di audizioni, in buona parte segretate, delle autorità locali, di consiglieri comunali che si erano apertamente schierati contro Messina Denaro e, per questo, divenuti bersaglio di attentati e minacce, della magistratura trapanese (il Procuratore di Trapani e i giudici che avevano trattato il caso

¹ Missione a Palermo e Trapani del 18, 19 e 20 luglio 2016.

² Peraltro, dalla rilevazione effettuata dalla Commissione nel corso dell'inchiesta, con riguardo alle sole quattro *obbedienze* prese in esame (GOI, GLI, GLRI, SGLRI), sono state censite a Castelvetro 10 logge massoniche, di cui almeno tre sciolte o sospese. Per ulteriori approfondimenti sulla presenza massonica nel comune di Castelvetro.

BOZZA

dell'omicidio Rostagno) sulle indagini in corso e sugli aspetti particolarmente inquietanti di una serie di gravi delitti consumati in quella provincia.

Poco più tardi, giungeva la definitiva ed eclatante conferma alle preoccupazioni della Commissione. Risultava evidente e documentato, infatti, che quello stesso Comune di Castelvetrano, popolato anche da numerosi appartenenti alle diverse logge massoniche, aveva subito l'infiltrazione mafiosa e veniva sciolto ai sensi dell'art. 143 TUEL.³

A Trapani, del resto, nel mese di giugno 2017, nel pieno della campagna elettorale, è stato raggiunto da provvedimento cautelare Girolamo Fazio, già sindaco e candidato alle elezioni amministrative; le elezioni sono state invalidate per il mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti e al posto del sindaco si è insediato un commissario. Nel solo 2017 altre importanti inchieste si sono susseguite a ritmi serrati: per motivi di mafia il tribunale di Trapani ha disposto importanti misure di natura personale e patrimoniale nei confronti di politici come Giuseppe Giammarinaro, ex parlamentare regionale⁴; a novembre è stato sottoposto a misura di prevenzione patrimoniale Gianfranco Becchina, noto mercante d'arte, ritenuto vicino a Matteo Messina Denaro, e suo finanziatore⁵; sono stati disposti sequestri e confische per molti milioni di euro.

Ancora, in provincia di Trapani per la prima volta è stata disposta l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. n. 159/2011 di un istituto di credito, la Banca di Credito Cooperativo Sen. Pietro Grammatico, con sede legale in Paceco.

Attualmente, nel trapanese, è censita inoltre la presenza di circa 200 soggetti, già detenuti per reati di mafia e di traffico di stupefacenti, che, scontata la pena, sono ora in stato di libertà⁶.

All'esito, dunque, della missione di Trapani, delle dichiarazioni rese della Presidente e dei membri della Commissione nella conclusiva conferenza stampa, delle successive reazioni giornalistiche degli assessori massoni che si sentivano criminalizzati dall'attenzione delle Istituzioni sulla vicenda di Castelvetrano, dunque, Stefano Bisi, gran maestro dell'associazione massonica denominata "Grande Oriente d'Italia" (GOI) chiedeva, con lettera del 28 luglio 2016, di essere audito per esporre la posizione della sua *obbedienza* rispetto alla possibile permeabilità mafiosa.

La Commissione antimafia accoglieva con vivo interesse quella richiesta e, pochissimi giorni dopo, il 3 agosto 2016, Stefano Bisi veniva audito in plenaria a Palazzo San Macuto. L'atteggiamento assunto dal gran maestro, però, lungi dall'apparire trasparente e collaborativo nel perseguimento dell'obbiettivo, che si riteneva dovesse essere comune, di impedire l'inquinamento mafioso di lecite e storiche associazioni private, si rivelava di netta chiusura e di diffidenza verso l'Istituzione.

Da qui, dunque, trae origine la necessità da parte della Commissione di avviare gli opportuni approfondimenti anche attraverso l'esercizio dei poteri d'inchiesta parlamentare.

³ Invero, la gravità della situazione aveva portato il Prefetto di Trapani, nel dicembre 2016, a disporre un'attività di monitoraggio, propedeutica all'attivazione delle procedure di cui all'art. 143 TUEL, nei confronti di quell'amministrazione comunale. Il successivo 28 febbraio 2017, il Ministro dell'Interno delegava il Prefetto ad esercitare i poteri di accesso e, pertanto, nel marzo 2017, si insediava, presso l'ente sottoposto a controllo, la commissione di indagine. All'esito degli accertamenti, il successivo 25 maggio il Prefetto rassegnava al Ministro i relativi risultati in base ai quali, il 6 giugno 2017, il Comune di Castelvetrano veniva sciolto per infiltrazioni mafiose.

⁴ Doc. 1511.1.

⁵ Doc. 1613.1.

⁶ Missione a Palermo e Trapani del 18, 19 e 20 luglio 2016.

BOZZA**§3) L'iter dell'inchiesta: l'assenza di collaborazione delle *obbedienze*.**

I fatti di Castelvetro si uniscono alle risultanze delle coeve indagini dell'Autorità giudiziaria siciliana e calabrese⁷, queste ultime sfociate in particolare nei procedimenti, tra i vari, “Saggezza”, “Fata Morgana” e “Mammasantissima”.

Si evidenziavano così recenti episodi di infiltrazione mafiosa nella massoneria e si atualizzavano gravi fatti simili del passato, lasciando supporre sia l'esistenza e la reiterazione nel tempo di infiltrazioni da parte di *cosa nostra* e della ‘*ndrangheta* nella massoneria, sia che, parallelamente alla metamorfosi delle mafie, sempre meno violente e più collusive, la composizione degli interessi illeciti potesse avvenire, talvolta, proprio tramite logge massoniche a cui aderiscono, tra l'altro, esponenti della classe dirigente e dell'imprenditoria del Paese.

La Commissione, pertanto, nell'adempimento dei propri doveri previsti dall'art. 82 della Costituzione e dall'art. 1 della legge istitutiva del 19 giugno 2013, n. 87, avviava un'inchiesta sulla mafia e sui suoi rapporti con la massoneria, finalizzata, soprattutto, ad “*accertare la congruità della normativa vigente*” al fine di formulare “*le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato*” (cfr. art. 1, comma 1, lett. d, legge cit.).

Si procedeva, quindi, allo svolgimento di una serie di attività conoscitive,⁸ tra le quali assumevano rilievo centrale le audizioni dei gran maestri di quattro *obbedienze* individuate a campione, tra cui il suddetto GOI, trattandosi di una delle associazioni numericamente più rilevanti e poiché, del resto, era stato proprio il suo gran maestro a chiedere spontaneamente di essere sentito per offrire il suo contributo agli accertamenti della Commissione.

L'accennato esito della prima audizione di Stefano Bisi, però, imponeva, dal punto di vista del metodo, di procedere all'ascolto dei gran maestri nella forma della testimonianza sulla base delle prerogative riconosciute dall'art. 4 della legge istitutiva n. 87 del 19 luglio 2013 in cui espressamente si prevede che “*per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 6 e 3 del codice penale*”, così parificando l'audizione a testimonianza all'esame testimoniale reso innanzi al giudice (e non già alle sommarie informazioni rese in fase di indagine al pubblico ministero, sanzionate, per i casi di falsità o reticenza, dalla diversa fattispecie di reato di cui all'art. 371-*bis* c.p.).

La Commissione procede infatti non solo attraverso le forme parlamentari, libere, ma anche quelle giudiziarie. Queste sono modellate anzitutto su quelle della magistratura giudicante, attraverso le disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale a cui fa rinvio la legge istitutiva⁹, che fa costantemente riferimento ai poteri e alle attività processuali che dinanzi al giudice si svolgono.

⁷ Vedi, tra le altre, le operazioni “Saggezza”, “Fata Morgana” e “Mammasantissima”.

⁸ Quali acquisizioni documentali, audizioni di gran maestri, maestri venerabili, magistrati e collaboratori di giustizia.

⁹ Sono richiamate le seguenti norme: l'art. 133 del codice di procedura penale per il caso in cui la Commissione debba disporre l'accompagnamento coattivo (art. 1 comma 2 L. 87/13); gli artt. 366 e 372 del codice penale per le audizioni a testimonianza (art. 4, comma L. 87/13); - l'art. 203 del codice di procedura penale ove i testimoni siano informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza; l'art 329 del codice di procedura penale per la richiesta di atti e documenti. E invero, “per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione”, “si applicano le disposizioni degli articoli 366 (rifiuto di uffici legalmente dovuto) e 372 (falsa testimonianza) del codice penale” (art. 4 della legge 19 luglio 2013, n. 87). Il legislatore, utilizzando il termine “testimonianza” e prevedendo, la sanzione del delitto di falsa testimonianza, ha parificato l'audizione a testimonianza all'esame testimoniale innanzi al Giudice, e non alle sommarie

BOZZA

Inoltre, la Commissione procede alle indagini anche con i poteri propri della magistratura requirente, attraverso i mezzi di prova e i mezzi di ricerca della prova disciplinati dal codice di procedura penale, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 82 della Costituzione.

Nel merito, l'esame era diretto ad acquisire elementi conoscitivi sul comportamento e sulle prassi delle *obbedienze* al fine di verificare se, ad una parte significativa della massoneria ufficiale o considerata "regolare" risultasse, più da vicino, l'eventuale interesse della mafia nei suoi confronti, e, in caso positivo, quali fossero i rimedi da loro adottati e quelli adottabili in sede legislativa e, comunque, quale fosse il suo eventuale *vulnus* strutturale che potesse consentire o facilitare l'infiltrazione mafiosa.

Al pari di quanto accaduto con la prima audizione di Bisi, ciò che emergeva da tali audizioni, era, in sostanza e con varie sfumature, una posizione negazionista delle *obbedienze* nei confronti del fenomeno a cui veniva, al contrario, opposta l'esistenza di regole e prassi massoniche tali da sventare ogni pericolo.

Si ricavava anche, come si dirà meglio, l'unanime rifiuto, più o meno netto, ma sempre apparso pretestuoso, di consegnare alla Commissione gli elenchi degli iscritti alle rispettive *obbedienze*, invocando, a sostegno della propria posizione, le più disparate ragioni e, comunque, da parte di tutti, la legge sulla *privacy* che, a loro dire, li avrebbe obbligati a mantenere riservati i nominativi degli accolti, pena la violazione di norme dello Stato.

Tuttavia, per la proficua prosecuzione dell'inchiesta parlamentare, la Commissione riteneva indispensabile acquisire quegli elenchi per procedere all'analisi sia circa l'incidenza tra gli iscritti di soggetti con precedenti penali per il delitto di cui all'art. 416-*bis* del c.p. o per i delitti aggravati dall'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991; sia circa la particolare ricorrenza di determinate categorie professionali tra gli iscritti che potesse rivelarsi sintomatica di strumentalizzazioni mafiose; sia, di conseguenza, con riguardo all'adeguatezza della legislazione vigente ad evitare la creazione di *zone grigie*, facilitate dalla riservatezza e dai vincoli di *obbedienza* che caratterizzano talune associazioni massoniche, in cui sia agevole la penetrazione delle mafie e, soprattutto, l'interferenza di queste ultime, attraverso i *fratelli*, nello svolgimento di pubbliche funzioni o nel controllo delle attività economiche.

Pertanto, oltre alle sollecitazioni di consegna rivolte in forma collaborativa ai quattro *gran maestri* nel corso delle rispettive audizioni, rivelatesi ben presto vane, si procedeva anche a reiterare la richiesta per iscritto attraverso formali missive, fermo restando che la Commissione aveva già deliberato di assoggettare i documenti richiesti al regime di segretezza che ne avrebbe impedito la divulgazione, ai sensi dell'articolo 5 della legge istitutiva n. 89 del 2013.

informazioni rese in fase di indagine al PM sanzionate dall'art. 371-*bis* c.p. Per l'audizione a testimonianza devono, quindi, applicarsi le norme dell'esame testimoniale. Da questo consegue, ed è in concreto conseguito che: a) nello svolgimento dell'esame testimoniale secondo il codice di rito si è tenuto conto anche della norma di cui all'art. 472 codice di procedura penale (casi di dibattimento a porte chiuse); b) non è prevista per il testimone l'assistenza di alcun difensore fatto salvo il caso in cui il teste avesse opposto, dimostrandolo, di essere indagato, per fatti connessi a quello per cui si procedeva, con interruzione dell'esame; c) è stata rispettata la previsione di cui all'art. 497 codice di procedura penale. E ancora: a) l'esame è stato condotto attenendosi alle disposizioni dell'art. 499 codice di procedura penale, ammesse le domande dirette a vagliare l'attendibilità del teste; b) ove necessario, sarebbe stato applicato l'art. 500 codice di procedura penale. La Commissione, esclusi i provvedimenti sulla libertà personale e su ogni forma di comunicazione, può disporre l'accompagnamento coattivo, facoltà precipua del giudice. Sono richiamate le norme del codice di rito di cui agli artt. 200, 202, 203 c.p.p., in nessun caso è opponibile il segreto d'ufficio per fatti che rientrano nei compiti della Commissione. La Commissione, in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 c.p.p., può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, acquisire atti anche in deroga al segreto istruttorio che preserva gli atti di indagine dell'autorità inquirente.

BOZZA

L'ennesimo rifiuto opposto con motivazioni manifestamente infondate - rapportato, peraltro, a quelle audizioni insoddisfacenti e ad una serie di altri elementi di allarme desunte da indagini penali in corso e dalle altre audizioni nel frattempo svolte (comprese quelle di ex appartenenti a logge massoniche, i quali avevano assolutamente segnalato la situazione di pericolo) - costituiva motivo ulteriore che, ancor di più, faceva ritenere necessaria l'acquisizione di quegli elenchi, tanto più alla luce del tempo trascorso.

La Commissione parlamentare antimafia, dunque, in data 1° marzo 2017 deliberava, all'unanimità, di acquisire gli atti di interesse presso le sedi centrali delle quattro *obbedienze*, attraverso gli strumenti della perquisizione e del sequestro disciplinati dagli articoli 247 e seguenti del codice di procedura penale.

Sebbene non mancassero spunti per svolgere l'inchiesta sulle infiltrazioni delle mafie nella massoneria in tutte le regioni italiane, in quanto le articolazioni delle mafie su tutto il territorio nazionale sono ben evidenti, la Commissione riteneva opportuno circoscrivere l'ambito immediato di azione, almeno prioritariamente, agli elenchi degli iscritti a logge della Sicilia e della Calabria. Ciò in ragione di un interesse ancor più concreto e attuale, trattandosi di regioni ad alta densità mafiosa, teatro delle indagini penali in corso svolte dalle Procure di Palermo, di Trapani e di Reggio Calabria, e in cui si registrava un elevato numero di appartenenti alla massoneria, a partire dall'anno 1990 (periodo questo in cui erano iniziate le più pregnanti segnalazioni, anche da parte di taluni massoni, circa infiltrazioni mafiose nella massoneria) fino ad oggi, nonché, essendo emerso l'*abbattimento* di logge calabresi e siciliane, talvolta, anche "*per possibile inquinamento malavitoso*", alla documentazione relativa alle articolazioni territoriali calabresi e siciliane che erano state oggetto di decreti massonici di scioglimento.

Le perquisizioni venivano eseguite nella medesima data del 1° marzo 2017 e consentivano di ottenere un cospicuo materiale documentale e informatico, di cui si tratterà più avanti, che, insieme al già importante compendio probatorio, permetteva, pur in assenza della collaborazione dei gran maestri, di osservare dall'interno dei sistemi massonici taluni meccanismi di facilitazione dell'ingresso delle mafie.

§4) Gli obiettivi e i limiti dell'inchiesta: la mafia e non la massoneria.

Prima di addentrarsi nell'analisi delle risultanze dell'inchiesta parlamentare occorre preliminarmente evidenziarne i suoi obiettivi e, dunque, i suoi correlati limiti intrinseci ed estrinseci.

Preliminarmente, e a chiarimento di ogni possibile equivoco, va ancora una volta sottolineato che l'indagine svolta dalla Commissione, così come più volte ribadito dai membri dell'organo parlamentare nel corso delle varie audizioni dei gran maestri delle quattro *obbedienze*, non riguarda la massoneria come fenomeno associativo in sé, quanto piuttosto la mafia e le sue infiltrazioni nelle associazioni di tipo massonico in Sicilia e Calabria. Il tema dell'indagine, del resto, è in linea con quello di altre inchieste svolte dalla Commissione, incentrate sull'aspetto relazionale delle mafie con tutti i soggetti del mondo politico, imprenditoriale e sociale, sotto i profili del livello di infiltrazione e condizionamento, di consapevolezza dei conseguenti rischi, del valore generale di quanto rilevato nell'ottica di una più mirata produzione legislativa.

BOZZA

Tale approccio, in coerenza con il mandato e con le finalità della Commissione d'inchiesta, è stato sempre tenuto ben presente in tutte le fasi dell'indagine ed ha inciso sulle modalità di accertamento e sul perimetro della medesima.

Già con riferimento alla mafia, protagonista di questa investigazione, l'inchiesta è stata delimitata da due diverse considerazioni.

La prima. Poiché, già da tempo immemorabile, la questione dell'infiltrazione della mafia nella massoneria ha costituito oggetto di procedimenti penali e di relazioni di precedenti Commissioni parlamentari, non si è inteso inutilmente "scoprire" quanto già può ritenersi conosciuto e notorio alla collettività, bensì si è voluto comprendere, attualizzando quei rapporti, quali fossero i meccanismi che consentono o facilitano l'infiltrazione mafiosa nella massoneria e ciò, in ultima analisi, per indicare i possibili rimedi, anche di natura legislativa, idonei ad impedire, o quanto meno arginare, il fenomeno.

La seconda. Non potendo ragionevolmente svolgersi verifiche su tutte le mafie operanti sul territorio nazionale, e dunque, sulle relative associazioni massoniche di eventuale riferimento, l'analisi delle infiltrazioni è stata delimitata alle associazioni mafiose operanti in Calabria e in Sicilia, regioni queste che, di recente, sono state interessate, come detto, da diverse inchieste giudiziarie sull'argomento.

Con riguardo alla massoneria, che in questa inchiesta è 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 potere acquisire quelle necessarie basi informative sul funzionamento delle associazioni massoniche, utili per comprendere gli eventuali elementi di fragilità di queste ultime strumentalizzate dalla mafia.

Di conseguenza, essendosi osservate solo quattro *obbedienze* rispetto all'ampia galassia di associazioni massoniche di varia natura presenti nelle due regioni¹⁰, si è ottenuta una prospettiva parziale del loro atteggiarsi che, per quanto di rilievo, non può ritenersi rappresentativa di tutta la massoneria italiana. Pertanto, va precisato sin d'ora, che il termine massoneria, che sarà necessariamente utilizzato in modo generico nelle pagine successive, non vuole né può riferirsi alla massoneria complessivamente intesa ma solo a quelle associazioni di tipo massonico che presentino talune peculiari caratteristiche che, insieme considerate, possano risolversi nell'agevolazione dell'accesso mafioso.

Ancora, tale prospettiva è altresì parziale rispetto alle stesse quattro *obbedienze* posto che, avendo privilegiato solo gli accadimenti relativi ai territori calabresi e siciliani, non si sono considerati quelli riguardanti altre regioni. Anzi, nella scrupolosa osservanza dei decreti di sequestro del 1° marzo 2017 - riguardanti solo gli iscritti alle logge calabresi e siciliane delle quattro *obbedienze*, una certa tipologia di atti, e un determinato arco temporale - il materiale acquisito è stato attentamente selezionato assicurando il contraddittorio tra le parti, nonché tempestivamente restituito agli aventi diritto, per trattenere agli atti della Commissione indicato nei citati provvedimenti.

¹⁰ In occasione delle audizioni dei gran maestri è emerso altresì il tema della diffusione sia delle massonerie cosiddette "regolari", sia di quelle "irregolari" e/o "spurie". Nel complesso, è stato riferito che sarebbero operanti in Italia circa 150-200 associazioni che si definiscono a carattere *latu sensu* massonico.

BOZZA

Inoltre, trattandosi di un'indagine sulla mafia, la Commissione, nell'approfondire la composizione degli appartenenti alle quattro citate *obbedienze*, effettuato verifiche a tal fine mirate, grazie alla collaborazione con la DNA e alla consultazione del suo sistema informativo. Sono state pertanto rilevate esclusivamente le ricorrenze giudiziarie relative ai reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p. e, in particolare, i delitti di cui all'art. 416-*bis* del c.p. e quelli aggravati dall'art. 7 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, tralasciando le altre fattispecie di reato, seppure altrettanto gravi o, addirittura, possibilmente indicative di rapporti mafiosi.

Sempre per le medesime ragioni, la Commissione non ravvisa la sussistenza di un interesse pubblico alla rivelazione dell'identità dei singoli iscritti alla massoneria in quanto tali, dei quali, pertanto, va rispettata la *privacy* mantenendo, anche sotto tale profilo, il regime di segretezza già imposto alle liste degli appartenenti nel corso dell'inchiesta.¹¹

Eventuali nominativi che saranno indicati nel corso della relazione riguardano soltanto quelli di soggetti che pubblicamente hanno dichiarato la loro iscrizione alla massoneria o le cui vicende, collegate alla loro appartenenza massonica, possono ritenersi notorie.

Non verranno nemmeno rivelate le generalità di coloro per i quali potrebbero trarsi elementi di responsabilità giuridica posto che le funzioni della Commissione parlamentare di inchiesta, espressione *ope constitutionis* del potere legislativo, non possono che essere finalizzate ad acquisire elementi di conoscenza propedeutici all'esercizio della legislazione e, pertanto, non consentono di accertare e perseguire condotte individuali, compito questo rimesso alla magistratura. Tuttavia, nello spirito di collaborazione istituzionale, la Commissione corrisponderà alle richieste dell'Autorità giudiziaria pervenute in ordine alla propria attività istruttoria, anche con riferimento al sequestro degli elenchi. Del resto, l'esistenza del conseguente segreto investigativo ne impedirà, parimenti, la loro divulgazione.

È, infine, opportuno evidenziare che, accanto al suindicato perimetro degli accertamenti, il compendio informatico e cartaceo sequestrato è caratterizzato da altri limiti probatori dei quali non si può non tenere conto nella valutazione delle risultanze. Procedendosi nei confronti della mafia e non della massoneria, le perquisizioni sono state eseguite esclusivamente presso le sedi ufficiali delle quattro *obbedienze* ed in epoca successiva alle diverse e pubbliche sollecitazioni ai gran maestri di consegnare gli elenchi. Non può pertanto escludersi *a priori* né che altra documentazione potesse essere conservata altrove né che parte di quella custodita nelle sedi ufficiali sia stata spostata prima dell'esecuzione dei suddetti decreti.

Va ancora segnalato che il materiale informatico in sequestro consiste, nella sostanza, in milioni di *file* la cui completa analisi richiederebbe l'impiego di un rilevante arco di tempo, incompatibile con la durata della Legislatura. Pertanto i risultati che saranno illustrati, se possono ritenersi singolarmente verificati e approfonditi, devono però considerarsi parziali nel senso che non rispecchiano l'intero compendio in sequestro.

L'insieme delle risultanze oggetto della presente relazione, dunque, non ha potuto che essere coerente sia con gli obiettivi perseguiti sia con i limiti suddetti.

¹¹ Invero, già nella seduta del 1° febbraio 2017 si era deliberato che la documentazione da acquisire presso le logge massoniche sarebbe stata sottoposta al regime di segretezza, pertanto non soggetta a divulgazione, ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge istitutiva 19 luglio 2013, n. 87 e analoga disposizione è stata espressamente riportata al punto h) dei decreti di perquisizione e sequestro (“*attribuendo sin d'ora agli atti sequestrati il regime di segretezza*”).

BOZZA**§PARTE II) LA MAFIA NELLA MASSONERIA****§ .) Brevi cenni sui rapporti tra mafia e massoneria**

I rapporti fra massoneria e mafia sono stati oggetto di interesse e approfondimento dei lavori di precedenti Commissioni parlamentari di inchiesta, nonché di procedimenti penali, anche recenti, condotti da uffici requirenti in diverse regioni del territorio nazionale.

Ancorché, a oggi, le indagini giudiziarie non siano mai giunte a far stato di cosa giudicata circa una relazione stabile e continuativa tra associazioni massoniche e consorterie mafiose, il quadro complessivo che se ne ricava attesta, in ogni caso, una pericolosa e preoccupante contiguità in presenza di determinate contingenze storiche o con riferimento alla conclusione di singoli affari di particolare rilevanza economica.

Non va, peraltro, dimenticato che il limite dell'accertamento giudiziario, diretto a verificare e punire fatti integranti fattispecie di reato (per di più nel caso di specie, nell'ottica dell'art. 416-*bis* c.p.), non si presti sempre ad essere uno strumento idoneo per rilevare tali connessioni, lì ove l'appartenenza alla massoneria in sé - fuori dai casi in cui non ci si imbatta in singoli comportamenti delinquenziali di sostegno o fiancheggiamento alle organizzazioni mafiose, o nell'adesione alle associazioni segrete vietate dalla "legge Spadolini" - si presenti come pienamente lecita e legittima. Non forse a caso già negli anni '80 del secolo scorso, in seno all'indagine sulla P2, l'allora giudice istruttore Giovanni Turone coniò l'espressione "*masso-mafia*".

Nel trattare dei rapporti tra mafia e massoneria, non si può prescindere dal dato che in Italia, in quanto territorio tristemente e storicamente contraddistinto dall'operare di organizzazioni mafiose, la presenza di forme di associazionismo, in sé pienamente lecite, ove strutturate sul vincolo della estrema riservatezza, possano prestare il fianco a forme di infiltrazione da parte di quelle organizzazioni criminali che intravedono in detti contesti associativi occasioni ed opportunità per perseguire i loro interessi.

Se da un lato, per i limiti e le difficoltà sopra accennate, non è del tutto comprovata sul piano giudiziario l'esistenza di forme di direzione unitaria, stabilità di rapporti, o sovrapposizioni di strutture e appartenenze tra mafie e massoneria, dall'altro, l'opacità della contemporanea presenza di determinati soggetti nell'una e nell'altra associazione e l'accertata convergenza o intersezione di interessi tra pezzi delle due strutture in alcune specifiche situazioni e momenti della vita del Paese, nonché i gravi fatti che hanno coinvolto numerosi aderenti a logge massoniche, sono circostanze che richiedono comunque, nella prospettiva dell'inchiesta parlamentare, un'attenta rilettura, e fors'anche una rivisitazione, degli avvenimenti salienti della storia d'Italia dal dopo guerra ad oggi.

La contiguità tra la cd. "massoneria deviata" e le cosche mafiose era già stata posta all'evidenza nella relazione sui rapporti tra mafia e politica e nella relazione conclusiva (delle quali cui fu relatore il presidente, on. Luciano Violante) approvate dalla Commissione parlamentare antimafia nel corso dell'XI legislatura (Docc. XXIII, n. 2 e n. 14).

In un passaggio chiave della relazione conclusiva veniva affermato che "*il terreno fondamentale sul quale si costituiscono e si rafforzano i rapporti di Cosa nostra con esponenti dei pubblici poteri e delle professioni private è rappresentato dalle logge massoniche. Il vincolo della solidarietà massonica serve a stabilire rapporti organici e continuativi*". Ed ancora: "*L'ingresso*

BOZZA

nelle logge di esponenti di Cosa nostra, anche di alto livello, non è un fatto episodico ed occasionale ma corrisponde ad una scelta strategica.... Il giuramento di fedeltà a Cosa nostra resta l'impegno centrale al quale gli uomini d'onore sono prioritariamente tenuti. (...) Le affiliazioni massoniche offrono all'organizzazione mafiosa uno strumento formidabile per estendere il proprio potere, per ottenere favori e privilegi in ogni campo; sia per la conclusione di grandi affari, sia per "l'aggiustamento" dei processi, come hanno rivelato numerosi collaboratori di giustizia. Tanto più che gli uomini d'onore nascondono l'identità dei "fratelli" massonici ma questi ultimi possono anche non conoscere la qualità di mafioso del nuovo entrato" ¹².

In base ai risultati dell'inchiesta, che si era avvalsa delle dichiarazioni di numerosi collaboratori di giustizia, quella Commissione era pervenuta alle seguenti conclusioni.

In primo luogo, la massoneria, intorno agli anni 1977-79, aveva chiesto alla *commissione di Cosa nostra* di consentire l'affiliazione di rappresentanti delle varie famiglie mafiose. Nonostante il fatto che non tutti i membri della *commissione* avessero accolto favorevolmente l'offerta, alcuni di essi unitamente ad altri "uomini d'onore" di rango ebbero convenienza ad optare per la doppia appartenenza, ferma restando la indiscussa fedeltà ed esclusiva dipendenza da *Cosa nostra*.

In secondo luogo era emerso che, nell'ambito di alcuni episodi che avevano segnato la cd. "strategia della tensione" nel nostro Paese tramite i tentativi eversivi del 1970 e del 1974, alcuni esponenti della massoneria aveva chiesto la collaborazione della mafia.

Infine, si rilevava che all'interno di *Cosa nostra* era diffuso il convincimento che l'adesione alla massoneria potesse risultare utile per stabilire contatti con persone appartenenti ai più svariati ambienti che potevano favorire gli "uomini d'onore".

Si ricorda, altresì, che rapporti fra *Cosa nostra* e massoneria erano già emersi anche nell'ambito dei lavori delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, sia sul caso Sindona, sia sulla loggia massonica P2, che avevano approfondito la vicenda del finto rapimento del finanziere e della sua permanenza in Sicilia dal 10 agosto al 10 ottobre 1979.

Dal termine dei lavori della citata Commissione antimafia della IX Legislatura in poi, non sono mancate le indagini e i procedimenti penali che, direttamente o incidentalmente, hanno verso sull'interesse coltivato dalla mafia nei confronti della massoneria. A tal riguardo, con l'obiettivo di acquisire contezza di tali accertamenti, questa Commissione ha richiesto alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere una raccolta di atti sull'argomento, anche antecedenti ai lavori della citata Commissione antimafia della XI legislatura. Si tratta di una mole di documenti (sentenze, decreti di archiviazione, dichiarazioni di collaboratori) che sarebbe arduo, ma anche superfluo, riportare qui in maniera sistematica. Bastino, pertanto, solo alcune citazioni delle evidenze più emblematiche e significative.

Sul fronte di *Cosa nostra*, già nel gennaio del 1986 la magistratura palermitana aveva disposto una perquisizione presso la sede del *Centro sociologico italiano*. In quell'occasione erano stati sequestrati gli elenchi degli iscritti alle logge siciliane della *Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori – obbedienza di Piazza del Gesù*. Fra gli iscritti figuravano, tra gli altri, i nomi dei mafiosi Salvatore Greco e di Giacomo Vitale, quest'ultimo cognato di Stefano Bontate (noto come Bontade). I riscontri, allora effettuati sui nominativi dei presenti negli elenchi, avevano

¹² Relazione conclusiva, approvata dalla Commissione il 18 febbraio 1994 (XI legislatura, doc. XXIII, n. 14, pagg. 59-60).

BOZZA

inoltre messo in luce che “molti dei soggetti presi in esame risultano avere precedenti penali per reati di mafia”.

È sempre di quegli anni la nota vicenda, curata dalla magistratura trapanese, del *Centro studi Scontrino* presieduto da Giovanni Grimaudo, in cui grazie alle risultanze degli atti sequestrati si era accertato che nello stesso luogo avevano sede anche sei logge massoniche (*Iside, Iside 2, Osiride, Ciullo d'Alcamo, Cafiero, Hiram*), nonché un'ulteriore loggia, quest'ultima segreta, il cui elenco degli iscritti veniva rinvenuto nell'agenda sequestrata al Grimaudo, tutti annotati sotto la dicitura "loggia C". Nell'elenco di questa loggia coperta, accanto ai nomi di imprenditori, banchieri e liberi professionisti del luogo, figuravano quelli dei maggiori esponenti della mafia trapanese, della politica e della pubblica amministrazione locale¹³.

La sentenza pronunciata dal Tribunale di Trapani il 5 giugno 1993 è comunque emblematica perché diede atto sul piano fattuale che le affiliazioni massoniche erano strumentali all'unica finalità di raccogliere attorno alla figura di Giovanni Grimaudo uno straordinario e pericolosissimo comitato d'affari, composto da personaggi di varia estrazione, appartenenti a mondi separati i quali, sfruttando la possibilità di incontro nel cono d'ombra delle logge spurie, avevano la possibilità di stringere rapporti e di collaborare per la realizzazione di interessi nei più disparati ambiti, dall'aggiudicazione degli appalti al traffico di stupefacenti.

Inoltre, non si deve dimenticare che il primo procedimento organico sulla massoneria deviata e sui rapporti con la *ndrangheta* è stato condotto dalla Procura della Repubblica di Palmi nei primi anni novanta; successivamente è stato archiviato dalla Procura della Repubblica di Roma, dove il procedimento era stato trasmesso per competenza.¹⁴

L'indagine fu avviata sulla base di dichiarazioni di sedici pentiti, tra i quali il notaio Pietro Marrapodi, imputato di avere redatto numerosi atti di trasferimento per sottrarre al rischio di sequestro il patrimonio immobiliare della cosca De Stefano. Il notaio illustrò l'attività della massoneria c.d. “deviata”, i metodi per occultare gli adepti tra i quali l'iscrizione in logge situate in luoghi diversi da quelli di residenza, spesso lontanissimi, o l'iscrizione “mediata” di prossimi congiunti.

Contatti fra le consorterie mafiose e massoniche di Palermo e Trapani erano, altresì, emersi nel processo celebrato a Palermo nel 1995 contro Giuseppe Mandalari - “*gran maestro dell'ordine e gran sovrano del Rito scozzese antico e accettato*” nonché ritenuto il commercialista di Salvatore Riina - che avevano confermato che sarebbe stato proprio costui a conferire il riconoscimento “ufficiale” alle logge trapanesi che facevano capo a Giovanni Grimaudo e, soprattutto, che vi era stata un'interazione tra *Cosa nostra* e massoneria per condizionare l'esito di un processo. La sentenza emanata, in tempi più recenti rispetto ai fatti,¹⁵ a carico di Mandalari ha accertato la pesante influenza esercitata da taluni “*fratelli*” sui giudici popolari della Corte d'assise chiamata a giudicare l'avvocato Gaetano Zarcone, accusato di avere introdotto in carcere la fiala di veleno destinata ad uccidere il padrino della vecchia mafia Gerlando Alberti.¹⁶

¹³ Si veda sul punto l'analitica ricostruzione dei fatti operata dalla Corte di assise di Trapani nella sentenza del 27 luglio 2015, n. 2253/97 R.G.N.R., sul caso Rostagno.

¹⁴ Il procedimento fu iscritto a Palmi il 16.10.1992 contro ignoti; il 16.3.1993 contro noti. Il procuratore Cordova seguì l'inchiesta per meno di un anno a causa del suo trasferimento a Napoli, avendo lasciato Palmi il 5.10.1993. In data 8.6.1994 il troncone sulla “massoneria deviata” è stato trasmesso a Roma, dove è stato archiviato il 3.7.2000 su richiesta dei PP.MM. del 2.12.1997. Con ordinanza del 3.10.2016 il Gip del Tribunale di Roma, accogliendo l'istanza del GOI, ha disposto la restituzione di tutto il materiale in sequestro.

¹⁵ La sentenza è stata pronunciata dal GIP del Tribunale di Palermo nel febbraio del 2002.

¹⁶ Il processo celebrato dinanzi al GIP si è concluso con la condanna di sette imputati.

BOZZA

L'interesse di *cosa nostra*, come di altre organizzazioni mafiose, a rapportarsi con ambienti della massoneria per avere l'opportunità di interferire in qualche modo sulle indagini giudiziarie a loro carico nonché per far ottenere particolare benefici a favore dei detenuti, costituisce un tema invero piuttosto ricorrente in diverse indagini. D'altronde, già nei primi anni Ottanta del secolo scorso, Gaspare Mutolo, agli esordi della sua collaborazione con la giustizia, ebbe ad affermare che alcuni uomini d'onore potevano essere stati autorizzati ad entrare in massoneria per "avere strade aperte ad un certo livello", per ottenere informazioni preziose provenienti da determinati circuiti e non solo. Il collaboratore riferiva, infatti, che taluni iscritti alla massoneria erano stati persino utilizzati per "aggiustare" processi attraverso contatti con giudici massoni.

A riprova dell'interesse della mafia ad infiltrare il mondo massonico quale mezzo per accedere ad altri circuiti di potere, giova ricordare le plastiche parole di uno dei primi collaboratori a parlare dell'argomento, ovvero Leonardo Messina: "*è nella massoneria che si possono avere i contatti totali con gli imprenditori, con le istituzioni, con gli uomini che amministrano il potere diverso da quello punitivo che ha Cosa nostra*"¹⁷.

Tale dichiarazione sembra dunque confermare che da un certo momento in poi *cosa nostra* avesse superato ormai l'atavico canone in base al quale un uomo d'onore poteva essere legato, fino alla morte, al solo vincolo di appartenenza alla mafia, così escludendo la contemporanea adesione alla massoneria.

Nonostante lo stesso Giovanni Brusca, divenuto collaboratore di giustizia, ancora nell'anno 1998, avesse dichiarato che, per quanto a sua conoscenza, sotto il dominio dei corleonesi non era consentita l'iscrizione degli uomini d'onore alla massoneria,¹⁸ (apparendo la dichiarazione riscontrabile dalla circostanza che il numero delle logge nella provincia di Palermo risultava assai più ridotto rispetto a quello delle altre province della Sicilia ed in particolare rispetto al numero elevato di quelle esistenti nella Provincia di Trapani) le dichiarazioni rese, poi, da Angelo Siino, collaboratore di giustizia e massone, fanno piena chiarezza sul punto. Il divieto per gli aderenti a *cosa nostra* di fare parte della massoneria continuava ad essere valido, ma solo sul piano formale. "Le regole erano un po' elastiche" – aveva spiegato Siino – "come la regola che non si devono avere relazioni extraconiugali". I primi a coltivare queste relazioni, fuori dal vincolo mafioso, erano stati il già citato Stefano Bontate e Salvatore Inzerillo, che intuirono ben presto l'utilità di un'adesione a logge massoniche.

Le più recenti motivazioni della sentenza sull'omicidio Rostagno, pronunciata dalla Corte di Assise del Tribunale di Trapani nel 2015 e ancorché riferibile a fatti risalenti agli anni Ottanta del secolo scorso, descrivono uno scenario inquietante dei rapporti tra mafia e massoneria, sia regolare che deviata. Esse lasciano intravedere la possibile attualità di collegamenti alle più recenti vicende sui rapporti tra imprenditoria, centri di potere, amministrazioni locali e criminalità, anche verificatisi in altri territori del Paese, quasi in assenza di soluzione di continuità tra passato e presente. Una commistione di rapporti e di interessi convergenti che avrebbe visto seduti, attorno allo stesso tavolo per la spartizione dei più disparati affari, uomini provenienti da mondi diversi che avrebbe agevolato "la penetrazione di *Cosa nostra* nell'imprenditoria, nelle banche e negli apparati dello Stato, favorita con tutta probabilità dal crescente ruolo delle fratellanze massoniche"¹⁹.

¹⁷ Dichiarazioni del collaboratore Leonardo Messina, riferite nel procedimento penale di cui alla nota che precede.

¹⁸ Interrogatorio reso all'udienza dibattimentale del 8 settembre 1998 nel procedimento R.G.N.R. 420/94.

¹⁹ Sentenza della Corte di Assise di Trapani del 27 luglio 2015, n. 2253/97 R.G.N.R., pag. 519: "[Il teste] parte ancora una volta da lontano. Egli vede nelle recenti iniziative giudiziarie che avevano scoperchiato tanti casi di corruzione o concussione l'individuazione di tre diversi livelli di malaffare: un primo livello, in cui singoli funzionari o burocrati

BOZZA

Sintomatica sotto il profilo della contaminazione di interessi tra logge massoniche e mafia, è la vicenda descritta nella sentenza della Corte d'Appello di Catania n. 1010/2013 del 18 aprile 2013, in cui viene riferito un episodio di pressioni esercitate dagli appartenenti di grado elevato ad una *obbedienza* massonica, indicata come quella di *Piazza del Gesù* di Catania, su un loro "fratello" osteggiandone la sua candidatura a sindaco nella competizione elettorale per il comune di San Giovanni La Punta (CT), comune per ben due volte sciolto per infiltrazione mafiosa. A dire del diretto interessato, per la competizione elettorale gli sarebbe stato preferito altro candidato poiché sostenuto dalla famiglia mafiosa egemone in quel territorio. A fronte del suo rifiuto a farsi da parte e ad abbandonare la competizione elettorale, era stato posto "in sonno" dalla sua *obbedienza* e dall'anno 2001, data cui si riferiscono i fatti, non vi era più rientrato. La decisione di convincerlo ad abbandonare la competizione elettorale sarebbe, peraltro, avvenuta su richiesta di un suo superiore massonico, responsabile della *obbedienza* in Calabria²⁰.

Più complessi e apparentemente più strutturati appaiono i rapporti tra *'ndrangheta* e massoneria. La stessa struttura originaria della mafia calabrese, per quanto è dato oggi conoscere dalle sentenze passate in giudicato, aveva subito negli anni Settanta una rilevante mutazione ed evoluzione, laddove era stata prevista la creazione di un livello superiore alla "*società dello sgarro*", denominato la *società maggiore* o la "*Santa*", cui affidare il riservatissimo ruolo, sconosciuto anche alla più parte degli appartenenti alle *'ndrine*, di entrare in contatto con una vasta area di potere locale di diversa natura, e di creare un collegamento stabile tra l'associazione mafiosa e i vari centri di poteri presenti nella massoneria. Ed è proprio attraverso la *Santa* che la *'ndrangheta* è entrata in rapporto con la massoneria. Già la Commissione parlamentare antimafia nel corso della XIII Legislatura così si esprimeva al riguardo: "Una struttura nuova, elitaria (...) estranea alle tradizionali gerarchie dei "locali", in grado di muoversi in maniera spregiudicata, senza i limiti della vecchia *onorata società* e della sua subcultura, e soprattutto senza i tradizionali divieti, fissati dal codice della *'ndrangheta*, di avere contatti di alcun genere con i cosiddetti "*contrastisti*", cioè con tutti gli estranei alla vecchia *onorata società*. Nuove regole sostituivano quelle tradizionali, le quali non scomparivano del tutto, ma che restavano in vigore solo per la base della *'ndrangheta*, mentre nasceva un nuovo livello organizzativo, appannaggio dei personaggi di vertice che acquisivano la possibilità di muoversi liberamente tra apparati dello stato, servizi segreti, gruppi

corrotti abusano delle loro funzioni o dei loro poteri al fine di arricchirsi togliendo denaro ai privati, facendo per così dire *la cresta*. Una forma di malaffare certamente grave, ma non così allarmante.

C'è poi un secondo livello, di corruzione sistemica, in cui si rinviene un *impasto* di alti burocrati, imprenditori professionisti, uomini politici che convergono a progettare una spartizione delle risorse economiche ma anche delle cariche istituzionali o di posti ambiti: sono gruppi che operando all'esterno delle sedi assembleari, puntano a dividersi la città o a programmarne lo "sviluppo" più confacente ai propri fini. Già attraverso questo impasto passa un rapporto organico con la mafia trapanese.

Ma poi viene un terzo livello, che è quello dello Scontrino o meglio delle logge segrete che si celavano dietro le attività del circolo culturale Scontrino. Qui troviamo insieme alti burocrati, intendendo per tali i capi ripartizione del Comune; uomini politici (...); e mafiosi, (...) bensì di bassa forza, appartenenti alla componente prettamente militare dei gruppi di fuoco. Ed è proprio questo l'aspetto più singolare ed allarmante della faccenda.

Non c'è bisogno dei gruppi di fuoco mafiosi per garantire al singolo burocrate la possibilità di una rapida carriera, o al politico di assicurarsi qualche voto. Ma se uomini dei gruppi di fuoco sono stati sollecitati a entrare a far parte di quelle logge, una funzione specifica dovevano averla; e doveva essere una funzione congrua alle loro capacità e attitudini o vocazioni professionali. [Il teste] ipotizza allora che quella potesse essere «la camera di compensazione di affari che non potevano trovare equilibrio in altre stanze e che li potevano trovare il momento della compensazione e dell'accordo».

²⁰ La sentenza di primo grado non aveva ritenuto credibile il denunciante. Al contrario la Corte d'Appello nelle motivazioni della sentenza ritiene dimostrata e provata la circostanza riferita.

BOZZA

eversivi”. In sintesi, “una struttura mirante all’obiettivo di ampliare affari e potere dell’organizzazione”²¹.

Ancora, sempre da atti piuttosto recenti in relazione ad indagini svolte intorno agli anni 2009-2011, diversi personaggi hanno dichiarato di essere stati contemporaneamente appartenenti ad *obbedienze* massoniche e alla *‘ndrangheta*²², tanto da affermare enfaticamente che la massoneria aveva ormai soppiantato l’organizzazione criminale calabrese.²³

Singolari appaiono, al riguardo, le dichiarazioni di altro collaboratore, Cosimo Virgiglio, che sembra ribaltare il rapporto tra i due sistemi. Non sarebbe, a suo avviso, la *‘ndrangheta* ad infiltrare la massoneria, bensì questa a servirsi della prima²⁴.

Oltre alle dichiarazioni dei collaboratori, sono gli stessi atti giudiziari che riportano il dato fattuale sulla contiguità di rapporti e di frequentazioni tra i due sistemi. Da ultimo, si ricordano gli esiti delle più recenti indagini della DDA di Reggio Calabria dove non mancano riferimenti, più o meno espliciti, circa l’esistenza di sinergie fra *‘ndrangheta* e massoneria, sempre nell’ambito della citata struttura riservata denominata “*la Santa*”, che sarebbero finalizzate al perseguimento di una mirata strategia di lungo termine: la progressiva infiltrazione negli ambienti politici, imprenditoriali ed istituzionali. Tale progetto, si afferma in dette inchieste della magistratura calabrese, avrebbe preso corpo fin dalla prima guerra di mafia verificatasi nella provincia di Reggio Calabria negli anni Settanta del secolo scorso e, verosimilmente, avrebbe una portata ancora più vasta ed obiettivi ancor più ambiziosi e trasversali, sino a costituire momento e progetto di coesione tra tutte le varie associazioni criminali di tipo mafioso presenti nel Paese, come si avrà modo di accennare ulteriormente nel corso della presente relazione.

In sintesi, le indagini sin qui svolte dalle autorità inquirenti calabresi illustrano un quadro di allarmante pericolosità che sarebbe caratterizzato dall’esistenza di un “mondo di mezzo”, crocevia e luogo di compensazione degli interessi del mondo criminale, dell’imprenditoria e della politica, quasi a riecheggiare in proporzione il modello, pur diverso nelle forme e nei contesti, emerso nell’indagine nota come “mafia capitale”.

Gli esiti investigativi consegnano un panorama complessivo di rapporti e collaborazioni con ambienti e soggetti massonici cui non si sottrae alcuna organizzazione mafiosa tradizionalmente presente sul nostro territorio. Esponenti di *cosa nostra*, *‘ndrangheta*, *camorra* e *sacra corona unita*

²¹ Così citata nell’ordinanza di custodia cautelare n. 9339/2009 RGNR-DDA, Operazione “*Mammasantissima*”, e il richiamo degli atti di cui al proc.pen. n. 9339/2009 R.G.N.R.-D.D.A. del Tribunale di Reggio Calabria, Sezione G.I.P.–G.U.P., e alle ordinanze n. 42/2016 e 43/2016 R.O.C.C. R. O. C. C. emesse, in data 13 maggio 2016, a seguito del provvedimento di fermo di cui al procedimento n. 65/2013 R.G.N.R.- D.D.A. nell’ambito dell’operazione “*Fata Morgana*”.

²² Si vedano, in proposito, le copiose dichiarazioni rese dal collaboratore Giacomo Pennino richiamate nell’ordinanza applicativa di misure cautelari n. 9339/09 RGNR-DDA RC, 5448/2010 RG-GIP RC, 50/2015 ROCC-DDA RC, emessa il 12 luglio 2016 dal Tribunale di Reggio Calabria – Sezione GIP/GUP.

²³ Vedi dichiarazioni di Pantaleone Mancuso, procedimento n. 3800/09 RGNR-DDA CZ, rit. 139/2011, il 7 ottobre 2011: “*la ‘ndrangheta non esiste più! (...) la ‘ndrangheta fa parte della massoneria! (...) diciamo... è sotto della massoneria, però hanno le stesse regole e le stesse cose. (...) Ora è rimasta la massoneria.*”

²⁴ Vedi dichiarazioni di Cosimo Virgiglio, O.C.C. operazione “*Mammasantissima*” cit.: “*È importante sottolineare, per (...) capire come materialmente è avvenuta l’interrelazione tra la componente massonica e quella tipicamente criminale, che il varco, che nel gergo massonico è riferito alla “breccia di Porta Pia”, è costituito da quella nuova figura criminale che è identificata con la Santa. È importante precisare che, attraverso quel varco, costituito dai santisti (che sono rappresentati da soggetti insospettabili), il mondo massonico entra nella ‘ndrangheta e non viceversa, per quello che io ho vissuto e percepito. Devo precisare ancora che il ruolo di santista all’interno della ‘ndrangheta non consente in automatico il contatto con la massoneria: è necessario invece, perché questo contatto avvenga, che si individuino ulteriori soggetti cerniera, che noi definivamo soggetti in giacca, cravatta e laurea, che fossero in grado di curare queste relazioni senza che fossero direttamente individuabili.*”

BOZZA

o soggetti comunque riconducibili a tali sodalizi, hanno partecipato a riunioni e incontri con individui appartenenti alle più diverse *obbedienze* massoniche per pianificare di comune accordo interventi nei più diversificati contesti ed, elettivamente, nel settore degli appalti e nella spartizione delle risorse pubbliche.

Una “camera di compensazione di affari”, tipica di quel terzo livello, descritto nella sentenza sull’omicidio Rostagno, in cui si incontrano burocrati, imprenditori, uomini politici e mafiosi, per consentire rapide carriere, assicurare voti, aggiudicarsi appalti e, in genere, per lucrare.

§.2) Il contributo dei magistrati siciliani e calabresi in Commissione.

Al fine di conoscere gli sviluppi delle indagini più recenti e in corso, la Commissione antimafia ha ritenuto opportuno procedere all’audizione dei magistrati, siciliani e calabresi, che, a vario titolo, si sono occupati del fenomeno dell’infiltrazione mafiosa nella massoneria.

Come detto in apertura di questa relazione, l’inchiesta ha preso avvio proprio con l’audizione della magistratura trapanese le cui dichiarazioni sono tuttavia rimaste segretate agli atti della Commissione trattandosi di argomenti inerenti delicate indagini in corso. Anche le audizioni di magistrati palermitani²⁵ incontrano, in diversi passaggi, il limite della segretezza. Rinviando ai resoconti, nelle parti libere, delle dichiarazioni loro rese a questa Commissione, può comunque affermarsi che tali rappresentanti dell’Autorità giudiziaria hanno evidenziato un’allarmante continuità tra le più note vicende del passato - quella già citata della loggia “Scontrino” - alle più attuali risultanze investigative, un filo conduttore che ipotizza come le *logge coperte* si annidino ancora all’ombra delle logge ufficiali; di come gli uomini, pur risultati iscritti alle logge coperte, abbiano continuato a fare carriera sia nel mondo politico, sia nel mondo degli affari, non essendovi stata mai una efficace reazione da parte delle Istituzioni per isolarli, anche dopo che i loro nomi e la loro appartenenza fosse divenuta palese; di come vi sia riscontro che già appartenenti a logge segrete ed irregolari siano poi trasmigrati in altre logge; di come sia possibile passare da una loggia regolare ad una coperta e viceversa.

La presenza di logge nel trapanese, in un numero che ora come in passato appare sproporzionato rispetto alle altre province siciliane e d’Italia, l’elevato numero di iscritti nella provincia, la qualità degli iscritti, spesso provenienti dal mondo della borghesia, rende possibile la creazione di veri e propri “comitati di affari”, dove è possibile cogliere opportunità di carriera, influenzare o determinare l’esito nelle consultazioni politiche, scambiarsi favori per il reciproco vantaggio e a detrimento dei legittimi interessi di altri.

I magistrati hanno riferito dei riscontri che sono emersi dalle investigazioni, in cui funzionari infedeli delle pubblica amministrazione, compiacenti agli interessi di referenti delle cosche, risultavano iscritti ad una loggia; faccendieri e mediatori che operavano per ritardare la celebrazione di processi, per acquisire informazioni sulle indagini in corso, erano a loro vota massoni; e massoni, addirittura gran maestri, erano alcuni personaggi che si erano spesi per presentare imprese per concorrere all’aggiudicazione di appalti pubblici, persino di opere da

²⁵ Sedute del 23 novembre 2016 e dell’11 gennaio 2017, audizione del procuratore aggiunto della DDA di Palermo, Teresa Principato; seduta dell’8 marzo 2017, audizione del procuratore generale della Corte di Appello di Palermo, Roberto Scarpinato. In precedenza, nelle sedute del 17 marzo 2014 e del 26 novembre 2014 erano stati ascoltati in audizione i magistrati della procura distrettuale di Palermo, incontrati altresì in occasione delle missioni a Palermo del 2-4 marzo 2014, 23 maggio 2016, 18-20 luglio 2016, 14-16 novembre 2016, 20 febbraio 2017, 19-20 luglio 2017 e 13 ottobre 2017.

BOZZA

realizzare in uffici giudiziari; ci sono massoni tra commercialisti, medici, avvocati che condividono la fratellanza in logge ove vi è la presenza più o meno palese di mafiosi o che si mettono al loro servizio. E, anzi, vi sarebbero state perfino indicazioni nel senso che Matteo Messina Denaro avrebbe perseguito il progetto, già di Bontate, di occupazione da parte della mafia di uno spazio politico, attraverso la creazione di logge ove vengano affiliati solo personaggi di un certo rango e ove la componente violenta della mafia ne diviene il braccio armato.

Anche i magistrati impegnati in Calabria hanno offerto sul tema della connessione tra *'ndrangheta* e massoneria un rilevante contributo, già nella scorsa legislatura:

*“In diverse indagini abbiamo raccolto elementi che indicano una connessione tra pezzi di 'ndrangheta, la parte elevata della 'ndrangheta (i capi, per capirci), logge massoniche e altri pezzi della città. Tali elementi, raccolti nel corso di diverse indagini, al momento ci permettono di avanzare soltanto un'ipotesi di lavoro, un'ipotesi investigativa secondo la quale, in Calabria, la massoneria sia una sorta di stanza di compensazione in cui, anche fisicamente, si possono realizzare interessi comuni, si possono incontrare persone diverse che magari non possono vedersi altrove e in tale contesto hanno l'occasione di riunirsi tutti coloro che sono accomunati da un legame particolare per coltivare determinati interessi (...). La massoneria, quindi, funziona come un cemento che lega le persone, le mette insieme e le fa stare anche fisicamente in un'unica stanza – per questo parlo di stanza di compensazione – dove possono discutere e realizzare i loro interessi, non sempre leciti. Questo noi lo abbiamo verificato in diversi contesti di indagine. Ovviamente sono spunti, sono elementi sui quali dobbiamo costruire ancora qualcosa di più significativo e importante”*²⁶.

Del resto, l'esistenza della questione si percepisce con immediatezza attraverso le conversazioni intercettate tra noti *'ndranghetisti*. Si tratta di un dato che ha infatti precisi riscontri giudiziari, affidati alle parole di alcuni tra i maggiori della *'ndrangheta*, intercettati nel segreto dell'abitazione di Giuseppe Pelle, depositate agli atti nel processo *Mandamento ionico*: «... sono tutti nella massoneria quasi ...». «La possono fare questa cosa qua?... Per regola, si può fare?», è la domanda. Risposta: «per regola tante cose non si potevano fare ... E si fanno». E ancora: «Nella massoneria abbiamo ... portato “uomini” ... io me ne sono andato! (...) quando mi sono accorto che il pesce puzza dalla testa»²⁷.

²⁶ Seduta del 5 dicembre 2012 (XVI legislatura), audizione del procuratore aggiunto della DDA di Reggio Calabria, Michele Prestipino Giarritta.

²⁷ Doc. 1494.1 Operazione *mandamento ionico* (proc. 1095/2010 RGNR-DDA RC, Rit 1626/09 progr. 5773 del 25.3.2010 e progr. 5980 del 26.3.2010). Giuseppe Pelle è figlio di Antonio Pelle classe 32 detto *Gambazza*, capo Crimine della *'ndrangheta* prima di Oppedisano Domenico, ed è stato condannato per associazione mafiosa in due diversi procedimenti (Armonia e Reale 1); il procedimento "Crimine"- con autorità di giudicato - ha accertato che le cariche dei vertici della *'ndrangheta* nel 2009 furono conferite proprio al matrimonio della figlia di Giuseppe Pelle, il 19 agosto 2009.

"Nel corso del dialogo del 26.03.2010 veniva discusso dei rapporti tra *'ndrangheta* e *Massoneria*. Tale tematica era emersa, come certo si ricorderà, allorché i dialoganti stavano analizzando i rapporti tra l'organizzazione ed altri comparti della società civile con particolare riferimento alla politica, verso la quale la *'ndrangheta* aveva compiuto una operazione di immedesimazione operativa, controllandola. Medesima sorte, per come emerso dalle intercettazioni, era toccata alla *Massoneria*. In tale contesto Pedullà spiegava a Barbaro Giuseppe che «Ieri sera ...» aveva affrontato la questione con Pelle Giuseppe. Effettivamente il giorno precedente, 25.03.2010, nel corso di conversazione in cui erano presenti pure Sergi Carmine e Giorgi Sebastiano, Pedullà, nel riportare al Pelle di aver appreso che moltissimi appartenenti alla *'ndrangheta* «... sono tutti nella massoneria quasi ...», gli chiedeva se «... la possono fare questa cosa qua? ... Per regola, si può fare?». Il *Gambazza*, che dalla sua posizione apicale all'interno dell'organizzazione conosceva bene tali dinamiche, nel rispondere in senso affermativo al quesito del Pedullà comunicava che «... compare

BOZZA

Successivamente, i magistrati hanno potuto riferire anche di talune indagini già oggetto di *discovery*²⁸. Le recenti acquisizioni investigative, sfociate nei procedimenti "*Crimine*"²⁹, *Saggezza*", "*Fata Morgana*"³⁰ e "*Mammasantissima*"³¹, ancora al vaglio del giudice dibattimentale, evidenzerebbero infatti l'esistenza di una componente riservata, le figure dei cd. "*invisibili*", "*soggetti che, per il ruolo che rivestono, per l'apporto che danno alla 'ndrangheta, per il versante su cui operano devono essere mantenuti coperti*".

Essi non si identificherebbero con quella componente riservata già conosciuta, di cui vi è traccia già nell'origine stessa della *Santa* e di cui si è fatto cenno più sopra, composta da soggetti esponenziali delle singole cosche che venivano inseriti nell'ambito della massoneria per avere occasioni di rapporto con il mondo degli affari e della politica.

Al contrario, quello che è emerso dalle più recenti indagini sopra indicate, sembrerebbe prefigurare l'esistenza di un'entità riservatissima in grado di esercitare un controllo quasi totalizzante sulle stesse organizzazioni che ha consentito la coesistenza dei due mondi, quello massonico e quello criminale.

In tal modo la stessa massoneria, così infiltrata tramite *la Santa*, si sarebbe piegata alle esigenze della *'ndrangheta*, così creando all'interno di quel mondo in cui convivevano mafiosi e

Enzo, vi dico una cosa, per regola tante cose non si potevano fare ... E si fanno, ... incompr. ...» precisando ancora che «Come, come regola, se uno deve attenersi alle regole, ci dovevano essere tante cose che ... incompr. ... Certe volte uno le sorvola, perché deve sorvolare, perché deve fare ... incompr. ... Ma perché ormai compare non c'è ... che ognuno si attiene per come si dovrebbe attenersi, perché ognuno va dove ha ... incompr. ...». Tale concetto veniva espresso in maniera molto chiara dal Collaboratore di Giustizia Belnome il quale spiegava che non è la *'ndrangheta* ad essere al servizio delle regole bensì esattamente il contrario, cioè sono le regole ad essere al servizio della *'ndrangheta*: «*pertanto, alla necessità, il consesso si trova ad adattare le norme al servizio dell'intero sistema criminale di appartenenza, in tal modo oltrepassando il più rigoroso formalismo regolamentare del sodalizio*». Le notizie acquisite dal Pedullà circa l'inserimento di numerosissimi *'ndranghetisti* nella *Massoneria* quindi venivano confermate dal Pelle. Riprendendo le intercettazioni del 26 marzo 2010 si deve dire che il Pedullà, facendo riferimento al discorso sopra sintetizzato, spiegava di aver chiesto al Pelle se esponenti della *'ndrangheta* potevano essere inseriti nella *Massoneria* «... Compare Peppe non vogliono ... può fare il massonico ... incompr. ... per apparare a tutti?» ...» e che in tale comune contesto sono inseriti anche magistrati con i quali gli *affiliati massoni* interagiscono «... quello va e si siede ... sempre con giudici il giorno ...» beneficiando sotto un profilo processuale di tale rapporto poiché «... gli dicono pane – pane per voi ... per me per altri ... e a noi ... ci inc... sempre»: è evidente che dall'inserimento in tali contesti ne beneficiava una parte, ristretta, della *'ndrangheta* che riusciva a sottrarsi alle iniziative giudiziarie in quanto, come sottolineato dal Pedullà, riusciva a «... giocare ...» con più «... mazzi di carte ...» cioè ad aver entrate in molti importanti e diversificati ambienti istituzionali. Barbaro, in risposta alle affermazioni del Pedullà, spiegava che ad un suo «... amico ...» - cui era stato proposto di entrare a far parte della *Massoneria* - glielo aveva sconsigliato «A me, a me un amico ... senza che facciamo nomi ... mi ha detto "ma sapete è venuto quello vuole tirarlo ..." Eh! Ma insomma tu con quanti c...i di spalle giri ...» chiedendogli «... "Compare lo potete fare?". Prima di procedere oltre si deve sottolineare che il discorso con Barbaro comunque portava alle medesime conclusioni di quello intrattenuto con Pelle Giuseppe in quanto anche lui ammetteva che la *'ndrangheta* inseriva sistematicamente propri uomini nella *Massoneria* «Nella massoneria abbiamo ... portato "uomini" ... compà io me ne sono andato! No ...io quando mi sono accorto che il pesce puzza dalla testa ».

²⁸ Seduta del 13 ottobre 2016, audizione del Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria Cafiero de Raho e dei sostituti della Procura distrettuale di Reggio Calabria Giuseppe Lombardo e Stefano Musolino. In precedenza, la Commissione si era recata in missione a Reggio Calabria e Locri nelle date del 31 marzo e del 1° aprile 2016.

²⁹ Nel processo *Crimine* si è accertato con autorità ormai di cosa giudicata, l'esistenza della "Santa", che ha connotato il nuovo corso della *'ndrangheta*, a partire dagli anni '70, che, superando l'esclusività del vincolo *'ndranghetista*, ha previsto la possibilità di "contaminazione" o collegamenti anche con altre organizzazioni, tra cui principalmente la massoneria.

³⁰ Decreto di fermo del 9 maggio 2016.

³¹ L'operazione *mammasantissima* ha visto coinvolto, tra gli altri, un senatore, accusato di un ruolo di vertice nell'organizzazione, e per il quale l'Assemblea del Senato della Repubblica nell'estate del 2016 ha concesso l'autorizzazione a procedere all'arresto. L'ordinanza di custodia cautelare, peraltro, è stata recentemente annullata con rinvio, per la seconda volta, dalla Corte di cassazione.

BOZZA

società borghese-professionale, all'ombra delle logge, un ulteriore livello, ancor più riservato, anzi segreto, formato da soggetti *“che restano occulti alla stessa massoneria”*. Si tratta di coloro *“che, dovendo schermare l'organizzazione ed essendo note soltanto a determinati appartenenti all'organizzazione dei vertici più elevati, non si possono esporre a nessuna altra forma evidente quale possono essere le associazioni massoniche”*³².

Su tale ultimo aspetto, relativo ad un "livello" superiore e diverso dalla massoneria e quindi per certi versi persino ulteriore rispetto all'oggetto della presente inchiesta, occorrerà, naturalmente, attendere gli esiti processuali per un quadro più completo e stabile delle acquisizioni conoscitive.

§. 3) Il contributo di Giuliano Di Bernardo, già gran maestro del Grande Oriente d'Italia.

Tra le numerose dichiarazioni raccolte nel corso dell'inchiesta parlamentare, anche nelle forme dell'audizione a testimonianza di cui all'articolo 4 della legge 89 del 2013, appare significativo soffermarsi, in primo luogo, su quella resa da Giuliano Di Bernardo e poi, specularmente, su quella del collaboratore di giustizia Francesco Campanella. E' interessante, infatti, cogliere i diversi aspetti della stessa medaglia, ponendo a confronto il punto di vista e l'esperienza di due diversi appartenenti alla stessa *obbedienza* massonica: l'apice e la base.

Giuliano Di Bernardo - iniziato alla massoneria nel 1961, maestro venerabile nel 1972 della loggia bolognese *“Zamboni de Rolandis”* ove era *“coperto”*, eletto poi gran maestro del GOI l'11 marzo 1990 - in seguito alla cosiddetta *“inchiesta Cordova”* il 16 aprile 1993 si dimise dalla carica per fondare una propria autonoma *obbedienza*, la Gran Loggia Regolare d'Italia (GLRI), di cui fu gran maestro dal 1993 al 2001, fino a quando nel 2002 non decise di lasciare anche l'*obbedienza* da lui fondata abbandonando del tutto la massoneria³³.

Al di là dei possibili livori maturabili in tutti gli ambiti associativi (e di cui vi è traccia anche nelle dichiarazioni di Bisi allorché parla di Di Bernardo), si ritiene, in questa sede, di dovere attribuire un particolare interesse alle dichiarazioni dell'ex gran maestro del GOI in merito alle sue conoscenze circa il funzionamento della massoneria e agli episodi da lui constatati (per i quali, appunto, lasciò il Grande Oriente d'Italia³⁴), posto che, anche in base all'ordinamento di tale *obbedienza*, il gran maestro è *“garante della Tradizione Muratoria”*,³⁵ al quale tutto viene

³² Seduta del 13 ottobre 2016, audizione del Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria Cafiero de Raho e dei sostituti della Procura distrettuale di Reggio Calabria Giuseppe Lombardo e Stefano Musolino, resoconto stenografico, pag. 9: *“È necessario precisare che la componente riservata individuata attraverso quest'indagine non è la componente dei soggetti che hanno aderito alla massoneria. Vi sono 'ndranghetisti che hanno aderito al Grande Oriente d'Italia, e su questo c'è tutto un capitolo nell'ordinanza, oltre che nella richiesta, nel quale si evidenzia come già dall'epoca della santa i capi avessero deciso di avere una componente riservata e avessero cominciato a pensare di dover inserire nell'ambito della massoneria dei soggetti esponenziali delle singole cosche, perché era necessario avere uno schermo attraverso cui entrare in rapporto con quella parte della società che secondo quella 'ndrangheta conta, attraverso la quale inserirsi negli affari e nella politica. È cosa però diversa dalla rete segreta e dalla componente riservata che è stata qui individuata. Quello cui ho fatto riferimento è lo strumento attraverso il quale negli ultimi dieci, quindici anni la 'ndrangheta ha intrattenuto i propri rapporti con quell'area grigia che era anche inserita nella massoneria, quindi la massoneria è stata piegata all'esigenza della 'ndrangheta di entrare in contatto con la società schermendosi. La componente riservata è formata da soggetti diversi, che restano occulti alla stessa massoneria, perché sono persone che, dovendo schermare l'organizzazione ed essendo note soltanto a determinati appartenenti all'organizzazione dei vertici più elevati, non si possono esporre a nessuna altra forma evidente quale il Grande Oriente d'Italia o similari associazioni massoniche”*.

³³ Cfr. la lettera intitolata *“Epilogo”* indirizzata ai confratelli (doc. 1304.1).

³⁴ Nell'occasione, il gran maestro spiegò le ragioni del suo gesto indirizzando a tutti gli iscritti una lettera emblematicamente intitolata *Epilogo*, depositata agli atti della Commissione.

³⁵ All'art. 29 della costituzione del G.O.I..

BOZZA

rapportato e riferito e, come spiegato, è anche colui che può conoscere l'esistenza di eventuali "fratelli all'orecchio" all'interno dell'intera associazione.

In particolare, nell'audizione a testimonianza resa dinanzi alla Commissione il 31 gennaio 2017, Di Bernardo ha riferito che, nel corso di un incontro avvenuto nel 1993 tra i vertici del GOI, gli era stato riferito "con certezza che in Calabria, su 3 logge, 28 erano controllate dalla 'ndrangheta" e che ciò nonostante nessun provvedimento era stato adottato in merito, né sarebbe stato preso per paura di "rappresaglie". Furono proprio queste argomentazioni ad indurlo a prendere immediatamente contatti con il Duca di Kent – referente di prestigio della massoneria ufficiale a livello internazionale – al fine di esporre la situazione in cui versava l'*obbedienza*, ricevendo in risposta di averne già avuto notizia da ambienti dell'Ambasciata in Italia e dei servizi di sicurezza britannici.

Di Bernardo aggiunge che, in realtà, già in precedenza - intorno agli anni '90 - aveva avuto modo di apprendere notizie inquietanti sull'infiltrazione delle organizzazioni mafiose nelle logge del GOI e, in particolare, della Sicilia dove la situazione appariva gravemente compromessa. Nel corso di una riunione a Palermo, l'allora vertice GOI delle logge siciliane gli aveva persino consigliato di non accettare l'invito del presidente del consiglio regionale, proveniente da Campobello di Mazara, in quanto mafioso o collegato con la mafia. Tutti elementi, questi, che lo avevano indotto a chiedersi se gli ispettori del GOI facessero realmente i controlli previsti³⁶.

Proprio a causa di tali "presenze", Di Bernardo aveva abbandonato il GOI, decidendo di fondare una nuova *obbedienza* (GLRI) dove, per evitare il rischio delle infiltrazioni mafiose, ha dichiarato di aver assunto regole più stringenti, quali la consegna annuale al Ministro dell'interno dell'elenco completo degli iscritti, l'abolizione dei cappucci e delle spade in quanto ritenuti ormai anacronistici e, infine, la certificazione dei bilanci. Tuttavia, nonostante l'adozione di tali misure, nemmeno questa volta era riuscito nel suo intento di garantire trasparenza ad una *obbedienza* e, pertanto, aveva preso la grave decisione di abbandonarla nel 2002 e di lasciare definitivamente il mondo composito della massoneria.

Dava poi contezza della giustizia massonica come indipendente ed autonoma da quella "profana": "Un massone viene condannato per un reato che ha compiuto nella società, però per la massoneria questo non è sufficiente per convalidare quel giudizio. La massoneria dà a se stessa l'autorità di fare la sua verifica per emanare il suo verdetto, che a volte può concordare con quello profano, altre volte no". Pertanto non vi è l'obbligo di denunciare neanche se si viene a conoscenza dell'appartenenza di un "fratello" ad una associazione mafiosa; dall'audizione emergeva, altresì, che il rifiuto della giustizia "profana" è nel modo di essere di un'associazione massonica.

Anche se Di Bernardo ha potuto riferire di fatti risalenti agli anni '90 (peraltro corrispondenti alla stagione delle stragi politico-mafiose che insanguinarono l'Italia in quel terribile periodo), la portata e la gravità delle sue dichiarazioni è di tutta evidenza, emergendo uno spaccato di un'associazione che, contrariamente ai valori che professa, non si prefigge il rispetto della legalità e tollera pratiche di segretezza. Ancor più grave la mancata reazione a fronte di una espressa denuncia di presenza mafiosa nelle sue logge. Alcune di esse verranno poi "abbattute", ma

³⁶ Occorre peraltro rammentare che il professor Di Bernardo tali dichiarazioni le aveva già rese al sostituto procuratore distrettuale di Reggio Calabria Giuseppe Lombardo, il 6 marzo 2014 nell'ambito dell'indagine "Mammasantissima" Vds. ordinanza di custodia cautelata n. 50/2015 R.O.C.C.-D.D.A. del Tribunale Di Reggio Calabria, Sezione G. I. P. – G. U. P. in data 12 luglio 2016.

BOZZA

mai è stata palesata la presenza o solo il rischio di presenze devianti, nelle motivazioni degli scioglimenti.

Il quadro riferito è inquietante, ancor più perché proveniente da colui che è stato al vertice dell'*obbedienza* e che, nonostante il suo grado, non è riuscito a dar vita ad un dibattito all'interno dell'associazione per estirpare il pericolo di infiltrazione e condizionamento mafioso.

§) Il contributo di Francesco Campanella, collaboratore di giustizia.

La Commissione parlamentare antimafia ha voluto ascoltare anche il racconto di due collaboratori di giustizia, uno siciliano e l'altro calabrese, per approfondire il tema, a cui avevano accennato nelle loro dichiarazioni in sede giudiziaria ma non sempre di diretto interesse della magistratura, delle "fragilità" del sistema massonico che consentono alla mafia di infiltrarsi.

Francesco Campanella, originario di Villabate, in provincia di Palermo, sin da giovane si era dedicato alla politica, alla massoneria, aderendo alla loggia palermitana del GOI "*Triquetra*", ma anche alla mafia, ponendosi al servizio del noto capomafia Nicola Mandalà il quale, per un certo periodo, curò la latitanza di Bernardo Provenzano.

Campanella, dunque, ha raccontato alla Commissione, dall'ottica di chi si collocava alla base della scala gerarchica mafiosa e massonica, dell'incrocio tra le due diverse esperienze, quella mafiosa, presa sul serio, e quella massonica, presa quasi per gioco.

La sua doppia appartenenza era nota ad entrambe le parti, al capomafia e ai vertici della loggia (rappresentati da persone con cui intercorrevano rapporti di amicizia).

La contemporanea adesione, quasi contestuale temporalmente (fine anni '90), alle due diverse associazioni, non era osteggiata né dall'una né dell'altra parte.

Mandalà, infatti, aveva ritenuto che potesse essere "*una cosa interessante e che .. sarebbe potuta tornare utile in qualche maniera*".

Ben presente era, infatti, l'utilità che avrebbe potuto conseguire Cosa nostra dall'affiliazione di un suo uomo alla massoneria, in ragione dei rapporti, della conoscenza e delle frequentazioni che, in quel consesso, si rendono possibili ("*c'erano persone importanti che determinavano gestione di potere come pubblici funzionari, avvocati, notai, magistrati (..) la massoneria aveva (..) importanza nella città di Palermo in termini di potere economico, politico, decisionale, quindi aveva senso che io stessi anche all'interno di questa organizzazione*).

Utilità, in effetti, giunte all'occorrenza. Attraverso i *fratelli* a lui più vicini, infatti, aveva acquisito informazioni utili dai Monopoli di Stato per la gestione delle sale Bingo (facenti capo all'associazione mafiosa) nel momento più delicato in cui era intervenuto l'arresto di Mandalà, e si temeva che tali esercizi potessero essere sequestrati.

I *fratelli*, a loro volta, lungi dal manifestare alcun disappunto sulla mafiosità di Campanella, aderirono, anzi, ad un suo progetto, costituendo una società per la gestione dei finanziamenti pubblici regionali, potendo il giovane di Villabate garantire la giusta *copertura*.

A sua volta, lo stesso Campanella, sempre grazie ai fratelli massoni, venne in contatto con un avvocato che gli ritornò utile nei propri affari.

Pur trattandosi di un *fratello* che, come egli stesso dichiara, ha *fatto poca carriera nella massoneria*, Campanella è, coerentemente, risultato a conoscenza di quanto un massone di quel livello può sapere, a parte qualche confidenza, come si dirà, ottenuta dal Mandalà e dai vertici della "*Triquetra*".

BOZZA

Le sue dichiarazioni confermano, innanzitutto che l'appartenenza alla massoneria crea un vincolo esclusivo e permanente, che, come avviene in Cosa nostra, si dissolve solo con la morte. Egli stesso, infatti, riteneva di essere ancora iscritto (in realtà, risulta *messo in sonno* nel 2003 e *depenato* nel 2005 proprio a causa delle sue traversie giudiziarie).

Confermano, altresì, l'esistenza di prassi di "riservatezza" (come i segnali convenzionali per l'accesso alla sede della loggia, la mancanza di indicazioni su citofono); un "*dovere di segretezza sia sull'affiliazione che su tutto quello che si discuteva all'interno della loggia*"; il fatto che "*non c'è comunicazione tra livelli bassi e quelli successivi*" e, quindi, non c'è conoscenza di quanto avviene nei gradi superiori.

Confermano, soprattutto, l'esistenza di vere tecniche di segretezza, tramite *l'assonnamento* utilizzato, secondo le sue conoscenze, per due noti politici siciliani poi coinvolti in fatti di mafia: "*Fratelli in sonno quei fratelli che a un certo punto rimangono fratelli affiliati e vengono messi in sonno proprio per motivazioni che possono essere la visibilità politica. (...) C'è un piè di lista della loggia, un registro dei soggetti affiliati, dove però non vengono scritti né i fratelli coperti, semmai ce ne fossero stati, né quelli in sonno. (...) Nel momento in cui hanno cominciato a ricoprire cariche politiche si sono messi in sonno e hanno chiesto riservatezza, per cui sono stati cancellati dall'elenco pur continuando a farne parte. Credo che pagassero costantemente la quota annuale di affiliazione. (Ma) è a disposizione della loggia, rimane fratello.*" Ciò però è conosciuto solo dal "*livello di comando della loggia*" che fece a Campanella tali confidenze.

A tale ultimo riguardo, deve aggiungersi che dai controlli effettuati nel materiale sequestrato dalla Commissione, si è verificato che, in effetti, del nome di uno dei due non vi è traccia (risultano tuttavia iscritti taluni suoi discendenti), mentre del secondo ne è rimasta l'annotazione nella lista. Singolare, al riguardo, appare il fatto che, per quest'ultimo, nel corso delle indagini che ne avevano poi determinato l'arresto, erano stati rinvenuti, durante una perquisizione, segni evidenti della sua appartenenza alla massoneria che, dunque, a differenza dell'altro politico, era divenuta nota.

Attraverso le confidenze di Mandalà aveva invece appreso "*che esisteva un terzo livello di soggetti in relazione direttamente con Bernardo Provenzano, all'epoca, che consentiva alla mafia di avere benefici a livello di informazione da forze dell'ordine, magistrati, servizi segreti, ecc. (...) Informazioni di prim'ordine. (...) a un terzo livello dove c'era di mezzo la massoneria*".

Francesco Campanella, pur dichiarando che non ebbe "*il tempo di capire come funzionavano, per dirla con tutta franchezza*", ha riferito di uno specifico episodio di "fughe di notizie" che poté constatare personalmente: "*in quel momento specifico in cui Mandalà era nelle grazie di Provenzano e gestiva la latitanza, (...) Provenzano comunica a Mandalà, esattamente la settimana prima che sarà arrestato, che si deve fare arrestare, che lui cambierà covo, quindi di non parlare, di mettere tutto a posto. Mandalà lo comunica a me: "mi arresteranno, fai riferimento a mio padre". Tutta questa serie di informazioni arrivavano*".

Un *gioco* a fare il massone (così Campanella ha definito la sua partecipazione alla "Triquetra") ma che, tuttavia, corrispondeva all'interesse dello stesso collaboratore di giustizia, della sua *famiglia* mafiosa e della massoneria.

Va ricordato che è stato sentito, altresì, Cosimo Virgiglio, collaboratore calabrese, già più volte ascoltato dai magistrati di Reggio Calabria ai quali aveva reso un ampio resoconto sui meccanismi propriamente massonici. Davanti alla Commissione ha sostanzialmente confermato le sue ampie dichiarazioni, peraltro riportate in diversi giudiziarie. Tra queste si ricorda, come nota di colore, che dopo il suo arresto, *l'obbedienza* lo fece raggiungere in carcere da un avvocato

BOZZA

incaricato di dirgli di tacere il nome dei *fratelli*. Un segreto dunque ancor più valido anche per chi sta dietro le sbarre di un carcere. Anche lui confermava, come Campanella, che il vincolo massonico è perpetuo: si estingue solo con la morte.

§) Il contributo dei gran maestri delle quattro obbedienze.

Una serie univoca, finora, di acquisizioni probatorie provenienti dalle fonti più disparate ha offerto, come visto, un quadro inquietante non solo per la pericolosità in sé del fenomeno ma anche per la sua costanza, da mettere in relazione anche con la consistenza numerica degli iscritti alle rispettive *obbedienze*³⁷.

Eppure le audizioni testimoniali dei quattro gran maestri, come anticipato, denotano un quadro quanto meno di sottovalutazione rispetto all'infiltrazione delle mafie nella massoneria.

In linea generale, infatti, tutti i gran maestri hanno rivendicato l'assenza di elementi di segretezza nelle rispettive *obbedienze* in quanto gli elenchi degli iscritti erano stati sempre consegnati alle Prefetture o alla polizia ma che, trattandosi di dati sensibili, dovevano essere tutelati per il diritto alla privacy, di cui D.lgs. 196/2003, e non potevano essere divulgati.

Tutti hanno proclamato l'assoluta fedeltà e il rigoroso rispetto delle *obbedienze* alla Costituzione ed alle leggi dello Stato; la trasparenza delle loro associazioni; l'assenza di logge coperte e di fratelli "all'orecchio", quanto meno, quest'ultimi, dopo lo scandalo della P2; l'esecuzione di rigorose verifiche e di controlli nella fase di selezione dei "bussanti" anche attraverso l'acquisizione dei certificati penali e dei carichi pendenti, (in particolare per un *obbedienza*, dal 1° gennaio 2017, era richiesto altresì il certificato antimafia e di non fallimento); nonché di procedere all'espulsione degli iscritti ove si fossero riscontrati motivi connessi a frequentazioni o legami con consorterie criminali, ove accertata.

Come meglio si vedrà, le dichiarazioni rese sono rimaste affermazioni di principio, ed invero:

- nessuna *obbedienza*, prevede l'aggiornamento dei dati giudiziari e non sempre l'opera degli ispettori interni vuole essere efficace;
- sono state fornite risposte vaghe e generiche a specifiche domande, dimostrando, sotto vari profili, meglio nel prosieguo evidenziati, che, pur chiamandola riservatezza, permane un certo grado di segretezza sui rituali, sulle riunioni delle logge, sulla composizione sociale degli iscritti, con riferimento anche alla professione svolta;
- si è per lo più ribadito che non vi sono stati fratelli coinvolti in indagini giudiziarie o sospettati di avere rapporti con la mafia se non in casi del tutto isolati e, deve dedursene di conseguenza, che non si sia mai proceduto all'espulsione formale di un fratello da una loggia con dette ragioni. E' stato, infatti, riferito di un solo caso, dal 1993 ad oggi, verificatosi in Calabria, in cui un appartenente

³⁷ Grande Oriente d'Italia, gran maestro Stefano Bisi, 23.052 iscritti (doc. 1140); Gran Loggia Regolare d'Italia, gran maestro Fabio Venzi: "sono in tutto 2.400", di cui in Calabria: "meno di 200"; in Sicilia: "circa 300"(audizione del 24 gennaio 2017); Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori, gran maestro Antonio Binni: "sul territorio nazionale abbiamo 510 logge, più di 8.000 appartenenti (...), pur avendo il numero di 8.114, dico 8 mila così siamo tranquilli", di cui in Calabria: "889"; in Sicilia: "468" (audizione del 25 gennaio 2017; doc. 1287.1); Serenissima Gran Loggia d'Italia-Ordine Generale degli Antichi Liberi Accattati Muratori, gran maestro Massimo Criscuoli Tortora, "alla gran loggia dell'anno scorso eravamo 197, molto pochi"; di cui in Calabria: "50 o 60"; in Sicilia: "una realtà sotto le dieci" (audizione del 24 gennaio 2017). In base ai dati ISTAT la popolazione residente, al 1° gennaio 2017, in Calabria è pari a 1.965.128 abitanti; in Sicilia è pari a 5.056.641 abitanti.

BOZZA

all'*obbedienza* della GLRI era stato depennato per i rapporti emersi con ambienti mafiosi. Gli accertamenti compiuti dalla Commissione smentiranno le circostanze riferite;

- nessuna loggia è stata formalmente abbattuta con l'espressa motivazione che era in atto un tentativo di inquinamento delle associazioni mafiose.

In conclusione, sulla base di tali dichiarazioni, si dovrebbe affermare che non vi è alcuna vicinanza tra mafia e ambienti della massoneria ufficiale e che, comunque, il pericolo di infiltrazione è scongiurato dalle procedure di selezione e controllo messe in atto.

§. 6.) Le acquisizioni della Commissione sui rapporti mafia-massoneria attraverso il materiale sequestrato.

Dall'analisi sistematica delle risultanze acquisite, è stato possibile verificare, più da vicino, una serie di elementi che contribuiscono a comprovare la persistente infiltrazione, o il persistente tentativo di infiltrazione, della mafia nella massoneria. Dati, questi, che non solo si pongono in perfetta continuità con quanto prima d'ora accertato, ma assumono una particolare valenza essendo tratti, non tanto da dichiarazioni di terzi, ma da vicende accertate direttamente nel mondo massonico in cui la Commissione, anche attraverso le perquisizioni e i sequestri e, dunque, gli elenchi degli iscritti e i fascicoli delle logge sciolte, è riuscita ad affacciarsi.

Anzitutto, occorre un riepilogo del metodo di lavoro seguito dopo l'adozione del decreto di perquisizione e sequestro del 1° marzo 2017, eseguito da personale dello SCICO della Guardia di Finanza.

L'esame è stato circoscritto al materiale sequestrato presso quattro associazioni massoniche, con riguardo agli elenchi degli iscritti nelle regioni Calabria e Sicilia appartenenti al Grande Oriente d'Italia (GOI), alla Gran Loggia Regolare d'Italia (GLRI), alla Serenissima Gran Loggia d'Italia - Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori (SGLI), e alla Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori (GLI).

L'acquisizione del materiale, sia cartaceo sia soprattutto informatico, si è svolta nel più scrupoloso rispetto delle norme del codice di procedura penale, ampliando al massimo i profili di garanzia delle parti destinatarie del provvedimento, ben oltre le prassi in materia. Il 24 marzo 2017, è stata conferita una delega di indagine allo SCICO nella quale sono state puntualmente indicate talune attività che sono state richieste alla polizia giudiziaria in quanto ritenute strumentali alla presente inchiesta.

La fase di duplicazione dei dati – la cosiddetta copia forense - è stata svolta prevedendo il contraddittorio con le parti e si è conclusa in data 31 marzo. Immediatamente a seguire si è provveduto alla integrale restituzione alle quattro associazioni massoniche del materiale originale in sequestro³⁸.

I dati complessivi evidenziano come nelle due regioni prese in esame, nel periodo di tempo considerato, risultino complessivamente censiti 17.067 nominativi ripartiti in 389 logge attive³⁹. La maggiore incidenza riguarda gli iscritti al GOI (n. 11.167 pari al 65,4%). Seguono a distanza la GLI

³⁸ G.O.I.: 10 maggio 2017; G.L.R.I. e G.L.L.: 16 maggio 2017; S.G.L.I.: 14 luglio 2017.

³⁹ Di cui 178 in Calabria e 211 in Sicilia, suddivise come segue: n. 201 del Grande Oriente d'Italia (82 in Calabria e 119 in Sicilia); 99 della Gran Loggia d'Italia degli A.L.A.M. (58 in Calabria e 41 in Sicilia); 69 della Gran Loggia Regolare d'Italia (25 in Calabria e 44 in Sicilia); 20 della Serenissima Gran Loggia d'Italia – Ordine Generale degli A.L.A.M. (13 in Calabria e 7 in Sicilia).

BOZZA

e la GLRI rispettivamente con 3.646 (21,4%) e 1.959 (11,5%) soggetti censiti e, infine, con numeri molto più limitati la SGLI con soli 295 aderenti nelle due regioni (1,7%)⁴⁰.

Quanto alla ripartizione su base regionale, il numero dei soggetti censiti in logge calabresi (n. 9.248) supera di circa 1.400 unità gli iscritti alle logge siciliane (n. 7.819). Da un confronto tra le due regioni risulta infatti una complessiva prevalenza degli iscritti calabresi rispetto a quelli siciliani, ad eccezione della GLRI dove il numero di massoni in Sicilia è più del doppio di quelli iscritti in Calabria nella medesima *obbedienza*.⁴¹

In merito all'iscrizione alle varie logge, va poi fatto presente che negli elenchi estratti presso le quattro associazioni per ogni iscritto è stata rilevata, ove possibile, la sua ultima posizione all'interno dell'*obbedienza*, se, cioè, è un membro a pieno titolo dell'associazione alla data del sequestro (1° marzo 2017) oppure se ha cessato di farvi parte prima di tale data per vari motivi. Va premesso, a tal riguardo, che ogni *obbedienza* utilizza una propria specifica tassonomia nell'indicare le diverse posizioni in cui può trovarsi un *fratello* all'interno dell'associazione massonica. Per quanto rileva ai fini della presente inchiesta, può tuttavia affermarsi, in linea generale, che oltre ai membri effettivi propriamente detti⁴², vi sono i soggetti sospesi⁴³, quelli in predicato di appartenere all'associazione massonica⁴⁴ e quelli che, per varie ragioni, vi hanno cessato⁴⁵.

Gli elenchi estratti, tuttavia, non offrono profili di sufficiente affidabilità circa l'effettivo aggiornamento della posizione dei singoli massoni presenti negli stessi. Non di rado, è stato riscontrato, per alcune *obbedienze*, che la posizione di un soggetto indicata nell'elenco estrapolato non coincidesse con quella rilevata nella documentazione cartacea sequestrata o negli atti rinvenuti nella copia forense dei relativi *server*.

Per una ricostruzione puntuale della carriera massonica di un soggetto e della sua ultima posizione all'interno dell'associazione (se "bussante", "attivo", "sospeso" o "depennato") sarebbe stato necessario accedere anche ai singoli fascicoli di loggia o addirittura personali, misura, questa, che è stata ritenuta esulare dai fini della presente inchiesta che, si ribadisce, non è sulla massoneria in sé ma sui rapporti esistenti tra mafia e massoneria. Per tale ragione, tale indagine più accurata è stata limitata alle sole logge sciolte e limitatamente agli atti analizzati presenti e rinvenuti nelle sedi centrali delle rispettive *obbedienze*.

Ne consegue, che laddove nella presente relazione si fa riferimento alla "posizione" di un determinato massone (bussante, attivo, sospeso e depennato), tale dato ha carattere meramente indicativo e deve essere valutato con ogni possibile cautela.

⁴⁰ Attesa la mole di dati presi in considerazione e la disomogeneità dei sistemi di tenuta degli elenchi rinvenuti nella quattro associazioni, i dati statistici indicati nel presente capitolo hanno carattere indicativo e sono suscettibili di ulteriore assestamento.

⁴¹ I 16.823 soggetti censiti negli elenchi estratti dalla Commissione sono così ripartiti su base territoriale per le quattro *obbedienze*: n. 9.248 iscritti in logge della Calabria (di cui n. 5.958 del Grande Oriente d'Italia, n. 2.361 della Gran Loggia d'Italia degli A.L.A.M., n. 692 della Gran Loggia Regolare d'Italia, 237 della Serenissima Gran Loggia d'Italia – Ordine Generale degli A.L.A.M.); n. 7.819 iscritti in logge della Sicilia (di cui n. 5.209 del Grande Oriente d'Italia, n. 1.285 della Gran Loggia d'Italia degli A.L.A.M., n. 1.267 della Gran Loggia Regolare d'Italia, 58 della Serenissima Gran Loggia d'Italia – Ordine Generale degli A.L.A.M.).

⁴² Con varie sfumature terminologiche o di percorso massonico ("effettivi", "attivi", "affiliati" o "affiliazione", "regolarizzati" e "reintegrati", "risveglio").

⁴³ "Congedo temporaneo", "sonno", "sospeso cautelativamente", "appartenente a logge non funzionanti", "domanda di risveglio", "domanda di perdono".

⁴⁴ "Richiede l'iniziazione", "bussante", "bussante in attesa", "rinuncia all'iniziazione", "domanda di regolarizzazione", "rinuncia alla regolarizzazione", "rinuncia", "respinto".

⁴⁵ "Dimesso", "depennato", "radiato o espulso", "in congedo", "deceduto", "passato all'oriente eterno".

BOZZA

§. 6.1) La presenza mafiosa nelle logge sciolte.

La Commissione si è posta, tra gli altri, l'obiettivo di approfondire il tema delle logge massoniche *abbattute*⁴⁶ nelle regioni della Sicilia e della Calabria e la ragione effettiva del loro scioglimento, essendosi rilevato che, in alcuni casi, come quello relativo alla loggia del GOI "Rocco Verduci" di Gerace (RC) di cui si tratterà, le cause di cessazione erano state esterne con motivi di natura formale e non con le reali motivazioni inerenti l'accertata infiltrazione mafiosa.

Sulla base di quanto rilevato dallo SCICO della Guardia di Finanza, delegato dalla Commissione alle operazioni esecutive del sequestro, le quattro *obbedienze* hanno provveduto nel complesso a sciogliere 138 logge, di cui 86 in Sicilia e 52 in Calabria. In particolare, 25 logge sono appartenenti al Grande Oriente d'Italia⁴⁷, 52 alla Gran Loggia d'Italia⁴⁸, 41 della Gran Loggia Regolare d'Italia⁴⁹, e 20 alla Serenissima Gran Loggia d'Italia⁵⁰.

Non è facile ricostruire in concreto i motivi degli scioglimenti. Nell'assoluta maggioranza dei casi, la documentazione rinvenuta sulle logge abbattute è infatti apparsa carente di taluni documenti essenziali. Sebbene, infatti, il provvedimento di sequestro prevedesse l'acquisizione dell'intero fascicolo di loggia, è accaduto non di rado che la polizia giudiziaria incaricata sia riuscita

⁴⁶ Nell'accezione omnicomprensiva di articolazioni di *obbedienze* massoniche colpite da un provvedimento emesso da un organo centrale che ne dispone lo scioglimento, come denominato. In ottemperanza a quanto previsto dal decreto di sequestro del 1° marzo 2017 sono state considerate anche le logge "sospese" dall'attività massonica.

⁴⁷ Di cui: 10 in Calabria ("Cinque martiri", "Giovanni Mori", Albert Pike", "Vittorio Colao", "Zephyria", "Lacinia", "Silenzio e Obbedienza", "Vincenzo De Angelis", "Domenico Salvadori", "Rocco Verduci") e 15 in Sicilia ("Adelphia", "Giosué Carducci", "Francesco Paolo Di Blasi", "XX Settembre", "Giustizia e Libertà", "Helios", "Salvatore Spinuzza", "Praxis", "Bruno Stefano Guglielmi", "L'Acacia", "Luigi Domingo", "La Fenice", "Saverio Friscia", "Mercurio", "Il Melograno").

⁴⁸ Di cui: 13 in Calabria (una "sciolta": "Brutia"; due "demolite": "Concordia", "Giovanni Nicotera"; dieci "sospese": "Skanderbeg", "Erclelea", "Iside", "Eralito", "Febea", "G. Garibaldi", "Giordano Bruno", "Logos", "Polaris", "Franco Franchi") e 39 in Sicilia (di cui: due "sciolte": "Calatafimi", "Etna"; una "vuota": "F. Crispi"; 14 "demolite": "Abramo Lincoln", "Armando Diaz", "Dante Alighieri", "Enea", "Giuseppe Garibaldi", "Giordano Bruno", "Herea", "Himera", "Parthenos", "Piraino di Mandralisca", "Pitagora", "Raffaele Bellantone", "Salvatore Quasimodo", "Tomasi di Lampedusa"; 22 "sospese": "Ad Lucem", "Athanon", "Castore e Polluce", "Eleuteria", "Entopan", "Ernesto Nathan", "Federico II", "Fiore della vita", "Fra' Pantaleo", "G. Ghinazzi", "G. Carducci", "G. Garibaldi", "Giordano Bruno", "Memphis", "Mozart", "Nunzio Nasi", "Selinon", "Sicilia", "Solidarietà", "Sunshine", "Trento e Trieste", "Trinacria").

⁴⁹ Di cui: 16 in Calabria ("Brutium", "Vittorio Colao", "Bruno Amato", "Arco Reale d'Italia Capitolo Gioacchino da Fiore n. 56 Cosenza", "Keramos", "Camelot n. 102 Soverato", "Giovanni Andrea Serrao n. 179 Filadelfia (VV)", "Silenzio ed Obbedienza n. 197 Scalea", "Settimo Sigillo n. 221 Palmi (RC)", "San Giovanni n. 228 Reggio Calabria", "Schola Italica n. 241 Mirto", "Federico II n. 245 Lamezia Terme", "Amphisya n. 250 Roccella Jonica", "Aulo Giano Parrasio n. 252 Cosenza", "Numistro n. 259 Lamezia Terme", "Araba Fenicie n. 98 Reggio Calabria"); e 25 in Sicilia ("Ruggiero II", "Supremo Gran Capitolo dell'Arco Reale d'Italia Capitolo Cavalieri di Minerva n. 68 Messina", "La Nuova Ragione n.67 Messina", "Rinascita e Libertà n.70 Messina", "Mothia n. 82 Marsala", "Athanon n. 96 Catania", "Sirio n.97 Messina", "L'Era d'Italia n.129 Naro", "Giano Bifronte n.131 Catania", "Hochma n. 182 Trapani", "Kether n. 187 Catania", "Giordano Bruno n. 190 Catania", "La Concordia n. 191 Erice", "Zikkurat n. 192 Palermo", "Ermete Trismegisto n. 202 Agrigento", "Kore Kosmou n. 206 Palermo", "Camelot n. 209 Catania", "Haniel n. 210 Palermo", "San Giacomo n. 219 Palermo", "Anchise n. 222 Erice", "Mirhyam n. 225 Palermo", "Nicola Cusano n. 239 Acireale", "Trinacria n. 243 Montevago", "Pistis Sophia n. 260 Messina", "San Giovanni di Scozia n. 38 Siracusa").

⁵⁰ Di cui: 13 in Calabria ("Jacques De Molay", "Rudyard Kipling", "Antonio De Curtis", "Magna Grecia", "Nuova Luce", "Giustizia e Libertà", "Fata Morgana", "Mario Placido", "Lucifero", "Ermete Trismegisto", "Al.Ba.Tros.", "Fraternità", "Fratelli Bandiera") e 7 in Sicilia ("Aurora", "Melita", "Hervelius", "Kairos", "Akron", "Stupor Mundi", "Camelot").

BOZZA

a rinvenire solo documentazione incompleta o parziale, ove talvolta mancano gli atti di fondazione delle logge, i decreti di “*abbattimento delle colonne*” o di sospensione, nonché i *pedilista di loggia* riportano i nominativi degli iscritti senza indicazione dei relativi dati anagrafici degli iscritti così impedendone la compiuta identificazione. Rarissimi, infine, sono i casi in cui nei fascicoli siano stati rinvenuti gli atti relativi ad una “*ispezione massonica*” da cui poter dedurre le reali motivazioni che hanno condotto allo scioglimento della loggia. In realtà, tra i pochi casi (su 138 logge sciolte) in cui è stata rinvenuta documentazione pressoché completa si cita la loggia “*Rocco Verduci*” del Grande Oriente d’Italia.

Atteso il cospicuo numero di casi rilevati di logge abbattute, per un principio di economia dei tempi d’inchiesta, si è reso pertanto necessario limitare gli approfondimenti ad un campione selezionato di logge.

In primo luogo, sono state esaminate le logge del GOI abbattute nel reggino (logge di Gerace, Locri e Brancaleone), citate dal gran maestro Bisi nel corso delle sue audizioni quali logge sciolte in Calabria durante la sua *granmaestranza* per ragioni, a suo dire, di natura formale e organizzativa⁵¹.

Sulla loggia di Gerace, la “*Rocco Verduci*”, si ritornerà più volte nel corso della relazione in quanto indicativa di plurime situazioni ritenute emblematiche ai fini della presente relazione, mentre, in questa sede, ci si limiterà alla questione della sua infiltrazione mafiosa. Peraltro, parte delle vicende di questa *officina* massonica sono già note anche alla stampa atteso che, come si vedrà, la notizia della sospensione della loggia per infiltrazioni malavitose aveva avuto a suo tempo ampio risalto negli organi di informazione calabrese dstando l’attenzione dell’opinione pubblica calabrese sull’interesse della *ndrangheta* ad infiltrarsi nella massoneria.

Le tormentate vicende di tale articolazione avevano avvio il 28 dicembre 2007 quando dieci appartenenti ad altra loggia del GOI (“*I Figli di Zaleuco, n. 995*” di Gioiosa Jonica) sottoscrivevano l’atto per fondare la “*Rocco Verduci*”.

Secondo quanto si legge nella documentazione in sequestro, ad avviso di un massone protagonista di quelle vicende, tra i fondatori di fatto della nuova *officina* vi sarebbe stato anche un undicesimo *fratello*, già appartenente alla “*Figli di Zaleuco*” e massone del GOI sin dal 1981, non risultante dagli atti.

Si trattava di un medico incensurato, impiegato presso la ASL di Locri, ma figlio di un notissimo esponente di primo piano della *ndrangheta* della Locride, riconosciuto come uno dei capi storici dell’organizzazione mafiosa calabrese⁵².

Per inciso, va detto che anche un altro figlio del medesimo capomafia, dipendente regionale, secondo i dati estratti dalla Commissione, è risultato presente negli elenchi della Serenissima Gran Loggia d’Italia, con il risultato oggettivo che una delle famiglie più potenti della *ndrangheta* calabrese, ha goduto di un proprio presidio, tramite familiari incensurati, in due diverse organizzazioni massoniche.

⁵¹ Seduta del 18 gennaio 2017, audizione a testimonianza del gran maestro del Grande oriente d’Italia - palazzo Giustiniani, Stefano Bisi, resoconto stenografico:

“PRESIDENTE. Le logge che sono state soppresse – Locri, Gerace e Brancaleone, se non sbaglio...”

STEFANO BISI. Che sono tutte in provincia di Reggio Calabria, mi pare

PRESIDENTE. Tutte in provincia di Reggio Calabria. Le colonne sono state abbattute per problemi rituali, sostanzialmente?

STEFANO BISI. Per problemi organizzativi, perché...”

⁵² Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare (XV Legislatura) Relazione annuale sulla *ndrangheta* (Relatore: on. Francesco Forgione), Doc. XXIII N. 5.

BOZZA

A poco più di anno dall'atto di fondazione, la loggia veniva effettivamente costituita il 18 aprile 2009 (cd. *innalzamento delle colonne*) con decreto del gran maestro Gustavo Raffi che disponeva, altresì, il transito nella nuova articolazione dei medesimi dieci membri fondatori e, tra questi, pertanto, non appariva quell'*undicesimo* fratello, cioè il figlio medico del capomafia, che, invece risulterà formalmente iscritto nella loggia solo due anni dopo, ovvero a partire dal 7 giugno 2011.

Nel luglio 2013, un massone della "Rocco Verduci", avvocato e magistrato onorario presso un ufficio giudiziario calabrese, denunciava al vertice calabrese del GOI il fatto che alla loggia appartenessero soggetti vicini alla malavita organizzata o comunque aventi stretti rapporti di parentela con esponenti della *'ndrangheta* e che questa situazione andava via via ad essere insostenibile tenuto anche conto che nell'ultima tornata di iniziazione di sei nuovi "*profani*" erano stati presentati tre candidati (cd. *bussanti*) dal profilo a dir poco problematico: uno, infatti, era indicato come affiliato alla *'ndrangheta*", l'altro noto per essere il figlio di un soggetto arrestato per mafia nell'operazione "*Saggezza*"⁵³ e, infine, il terzo era anche lui figlio di uno *'ndranghetista* arrestato per associazione mafiosa.

Per i primi due soggetti, il magistrato massone era persino in grado di documentarne le relative vicende, ed invero, affermava di aver prodotto ai suoi superiori massoni copia di specifici atti giudiziari di cui era potuto entrare in possesso in ragione della sua funzione di magistrato onorario.

Tali circostanze furono dapprima comunicate al responsabile e agli altri vertici della loggia (il maestro venerabile *pro tempore* e il "*consiglio delle luci*") ma non sortirono l'effetto sperato di allontanare tali individui, tant'è che il massone-magistrato onorario si sentì costretto ad investire della questione direttamente il vertice regionale calabrese del GOI anche al fine di interrompere la procedura di iniziazione dei nuovi *bussanti* e di porre un freno al dilagare della presenza *'ndranghetista* nella loggia.

In questa nuova segnalazione, venivano riferiti ulteriori gravi fatti. In primo luogo, si descrivevano con dovizia di particolari tutte le occasioni d'incontro in cui il magistrato massone aveva messo in guardia i suoi superiori di loggia sui rischi di infiltrazione *'ndranghetista*, condividendo con costoro informazioni, a suo dire, assolutamente attendibili sui nuovi *bussanti* in quanto acquisite da un ufficiale delle forze di polizia operanti su Locri. Peraltro, al fine di suffragare la veridicità delle proprie affermazioni, non esitava a chiamare in causa tra i testimoni in grado di confermare l'esistenza di tali incontri e circostanze, anche un dipendente amministrativo della Procura della Repubblica di Locri, anch'egli massone del GOI ma appartenente ad altra loggia. In secondo luogo, venivano riferiti i nomi di quattro *fratelli* ritenuti contigui ad ambienti malavitosi, ovvero, due tra i massimi dignitari di loggia⁵⁴ (uno dei quali era indicato quale legale di fiducia di familiari del predetto capomafia), nonché altri due, di cui uno era il citato figlio medico del capomafia e, l'altro, il figlio di un noto usuraio della locride poi assassinato.

Da ultimo, ed è forse l'aspetto più inquietante, dagli atti ispettivi della loggia emergevano elementi che inducono a ritenere che all'interno della "Rocco Verduci", in almeno due circostanze, si fossero verificate situazioni sintomatiche di gravi tentativi di corruzione in atti giudiziari in relazioni a vicende processuali che intersecano il mondo della *'ndrangheta* calabrese. Ma di questo si tratterà più avanti.

⁵³ Ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP di Reggio Calabria.

⁵⁴ Il cd. *consiglio delle luci*, composto dal *maestro venerabile* e dalle *due luci*.

BOZZA

Tali allarmanti segnalazioni davano luogo così ad una “ispezione massonica” disposta dal gran maestro Raffi nel corso della quale gli incaricati, oltre ad approfondire le vicende denunciate, raccoglievano una plastica dichiarazione di un massone di antica data secondo il quale, in conseguenza della presenza di soggetti aderenti o contigui alla *‘ndrangheta*, diversi altri massoni calabresi avevano deciso di mettersi in sonno “per non avere a che fare con soggetti legati alla malavita” e che, anzi, egli stesso, già maestro venerabile di altra loggia della Locride si era sentito moralmente costretto, sin dal dicembre del 2012, a presentare una lettera formale di *assonamento*.

Al di là degli accertamenti degli ispettori sulla loggia di Gerace, va detto che quei sospetti trovano un certo riscontro nell’analisi condotta dalla Direzione Investigativa Antimafia sul conto di tutti i membri della “*Rocco Verduci*”, gran parte dei quali ora in sonno o espulsi, altri invece tutt’ora nei ranghi del GOI in altre logge dell’alto ionico reggino. Su venti associati, tra membri allora attivi e bussanti, cinque risultano collegati con soggetti aventi precedenti di polizia per associazione mafiosa e, talvolta, anche per traffico di stupefacenti, altri due, invece, pregiudizi per riciclaggio di proventi illeciti ed uno per estorsione. Ulteriori tre aderenti alla loggia annoverano precedenti di polizia per associazione di tipo mafioso, omicidio volontario, estorsione e tra questi, in tempi risalenti, vi è anche chi ha scontato la misura di pubblica sicurezza dell’obbligo di soggiorno.

Si aggiunga che, alla loggia “*Rocco Verduci*” aderivano medici ospedalieri della disciolta ASL n. 9 di Locri, dipendenti pubblici, avvocati e imprenditori del luogo⁵⁵.

Un quadro dunque desolante, in cui i professionisti o erano contigui alla mafia o, tramite quella loggia, coltivavano vincoli di fratellanza con soggetti condannati o in odore di *‘ndrangheta*, o inseriti nel narcotraffico o coinvolti nel riciclaggio di proventi illeciti.

Il 20 settembre 2013, il gran maestro Raffi emetteva il provvedimento cautelare di sospensione della loggia motivandolo anche per “*un possibile inquinamento, addirittura di carattere malavitoso, riconducibile all’ambiente circostante, che ingenera inquietudine e disarmonia anche tra i fratelli della Circostrizione*”.

Pochi mesi dopo, il 20 giugno 2014, Stefano Bisi, divenuto il nuovo gran maestro del GOI, revocava la sospensione della loggia sostenendo che “*allo stato sono venute meno le ragioni che consigliarono l’adozione del provvedimento cautelare*”. Tuttavia, la gravità di quella situazione, lo costringeva più tardi, in data 21 novembre 2014, a sciogliere loggia, senza però esplicitarne in modo chiaro le ragioni ed anzi, concedendo la possibilità a molti di quegli stessi *fratelli* “malavitosi” iscritti alla “*Rocco Verduci*” di chiedere l’affiliazione ad altra loggia della stessa circostrizione .

Anche questo aspetto della vicenda sarà approfondito più avanti.

Di seguito si continuerà la disamina delle logge sciolte indicate da Bisi, nonché quelle delle altre *obbedienze*. Si anticipa da ora che per molti degli appartenenti a tali articolazioni sono stati riscontrati, oltre che precedenti penali, anche “elementi di polizia”, consistenti in denunce o segnalazioni nei confronti di tali soggetti nonché controlli di costoro con soggetti appartenenti alla *‘ndrangheta*.

Si tratta, ovviamente, di dati che da un punto di vista giudiziario non assumono alcuna rilevanza, tuttavia, ai fini della presente inchiesta, assumono valenza in quanto notizie verosimilmente note in piccoli centri che avrebbero potuto costituire un primo sintomo di pericolo ed indurre i vertici, centrali e regionali, delle varie *obbedienze* all’intensificazione dei controlli (che saranno oggetto, in altra parte della relazione, di alcune riflessioni).

⁵⁵ Vedi parte II, §. 6.3.

BOZZA

Vero è che, in concreto, poi quelle logge con quegli appartenenti sono state oggetto di scioglimento, ma è anche vero, da un lato, che non risultano attività ispettive disposte in tal senso, e dall'altro che nei decreti di scioglimento, qualora rinvenuti, non si fa alcun cenno a possibili inquinamenti della criminalità organizzata.

Proseguendo la disamina, circa la seconda loggia indicata da Stefano Bisi come sciolta per "motivi organizzativi" vi è quella dei "*I Cinque Martiri*" di Locri (*la loggia di Locri*).

Da una verifica di polizia eseguita dalla Direzione Investigativa Antimafia sugli aderenti alla predetta loggia, per un totale di 75 soggetti, sono emersi 18 massoni con elementi indicativi di una loro appartenenza, riconducibilità o contiguità alla '*ndrangheta*.

In particolare, cinque di questi sono gravati da significativi precedenti di polizia. Ben tre di essi hanno precedenti specifici per associazione mafiosa, uno per estorsione e un terzo, dipendente pubblico, è stato sottoposto agli arresti domiciliari nel 2007 per associazione per delinquere e corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio. Altri 13 appartenenti alla loggia sono risultati in rapporti di frequentazione con soggetti aventi pregiudizi per associazione di tipo mafioso e, in taluni casi, anche per riciclaggio ed estorsione.

Nei confronti di due membri della loggia, indagati per reati di concorso esterno in associazione mafiosa, veniva emessa una tavola di accusa poiché avevano ommesso di riferire tale circostanza al maestro venerabile della loggia di appartenenza. La notizia della loro sottoposizione a indagini veniva appresa da fonti di stampa. Il tribunale massonico circoscrizionale, il 30 novembre 2013, emetteva sentenza con cui i due soggetti venivano assolti da ogni addebito, con la motivazione che dall'istruttoria svolta non erano emersi "elementi neppure indiziari, per poter ragionevolmente sostenere che gli incolpati potessero essere a conoscenza dell'esistenza delle indagini a loro carico" e che dunque non avevano mentito ai loro superiori. Si noti, dunque, come la questione riguardasse, non tanto il merito (cioè che i predetti erano sottoposti ad una inchiesta di mafia) quanto il mero fatto di non aver detto nulla ai propri superiori. Dagli atti del processo nessuno infatti chiede agli accusati, magari sotto giuramento massonico, se i fatti apparsi sulla stampa fossero o meno fondati.

Peraltro, si rileva che nei confronti di uno di loro veniva riconosciuta, a sua discolpa, la circostanza di non aver avuto alcuna comunicazione formale da parte dell'A.G. e che non riteneva che la fonte di stampa si riferisse a lui. In realtà, nel processo massonico risulta addirittura che era stata acquisita agli atti dell'*obbedienza* l'informativa dell'Arma dei carabinieri. Ma, si affermava, che a tale informativa della p.g. non era opportuno dare rilevanza in quanto "risulta(va) notevolmente retrodatata rispetto alla contestazione dell'addebito, per cui se vi fossero stati sviluppi e /o seguiti alla predetta informativa, gli stessi sarebbero emersi nel corso dell'odierno processo muratorio".

La loggia è stata cancellata il 21 novembre 2014 disponendo, tuttavia, che i suoi appartenenti potessero continuare l'attività massonica affiliandosi ad altra articolazione del GOI calabrese. Poiché negli atti acquisiti dalla Commissione non vi è traccia del testo del decreto di abbattimento, non è possibile conoscere le ragioni formali del provvedimento. çç

Nella terza loggia indicata da Bisi (*la loggia di Brancaleone*), cioè la "*Vincenzo De Angelis*" di Brancaleone (RC), sono stati censiti 21 iscritti⁵⁶, quasi la metà di essi dipendenti pubblici (10), di cui sei dipendenti dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria e altri due appartenenti ai ministeri della giustizia e della difesa. Tra i soggetti impiegati nel privato prevale la

⁵⁶ Attivi, bussanti o già iscritti alla loggia.

BOZZA

professione di medico (3). Per poco meno della metà degli appartenenti alla loggia di Brancaleone (8) risultano frequentazioni con numerosi soggetti aventi gravissimi pregiudizi per associazione mafiosa, traffico internazionale di stupefacenti ed estorsione. Sul conto di altri due aderenti alla loggia, entrambi dipendenti pubblici, risultano, in un caso, gravami per omicidio volontario, reati contro la pubblica amministrazione e truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche e, nell'altro, per associazione per delinquere, truffa e reati contro la pubblica amministrazione.

La loggia è stata cancellata il 26 febbraio 2016. Nel relativo decreto di abbattimento veniva consentito a 17 iscritti, di cui uno sospeso, di continuare a frequentare l'*obbedienza* affiliandosi ad altra loggia. Il provvedimento richiama le relazioni ispettive -non rinvenute tra gli atti acquisiti dalla Commissione- e la delibera di giunta del GOI dove si faceva chiaro riferimento, oltre a carenze di ritualità e all'esistenza di polemiche interne, al fatto che erano risultati procedimenti penali a carico di *fratelli* e che purtuttavia erano stati eletti alle più significative cariche di loggia.

Il grado di pervasività della *'ndrangheta* della Locride in contesti massonici non sembra limitarsi, tuttavia, alle sole logge del Grande Oriente d'Italia. Dalle analisi a campione effettuate sulle logge abbattute in Calabria, emergono profili di criticità anche per la loggia, poi *abbattuta*, denominata "*Mario Placido*" di Roccella Jonica (RC) affiliata alla Serenissima Gran Loggia d'Italia. Almeno sette dei suoi appartenenti sono, infatti, risultati collegati con esponenti della *'ndrangheta* calabrese ed un altro annovera pregiudizi per corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio. Colpisce, in particolare, il profilo personale di un massone appartenente a tale loggia il quale, benché sostanzialmente incensurato, risulta essere stato, da precedenti di polizia, in rapporto di frequentazione con ben ventuno soggetti con precedenti per mafia e con altri soggetti indiziati di essere coinvolti nel traffico di stupefacenti. A chiosa degli elementi di rischio emersi per questa loggia, va segnalato che nel relativo piè di lista compare altresì un figlio del citato capo *'ndrangheta* di Locri, fratello di altro massone presente nelle fila della loggia GOI "*Rocco Verduci*".

Negli atti acquisiti nell'ambito dell'inchiesta, non è stato rinvenuto il decreto di abbattimento della loggia né le ragioni formali o di fatto che hanno condotto all'adozione di tale provvedimento da parte del gran maestro dell'*obbedienza*.

Sempre nel reggino è risultata, poi, attiva la loggia "*Araba Fenice n. 98*" di Reggio Calabria appartenente alla Gran Loggia Regolare d'Italia (GLRI) i cui iscritti risultano privi delle complete generalità, sia nell'elenco acquisito dalla Commissioni presso la sede centrale dell'*obbedienza* sia nel fascicolo cartaceo di loggia.

Tuttavia, si ha più che fondato motivo di ritenere che un iscritto alla loggia, tale "*Giovanni Zumbo*" (privo del luogo e della data di nascita), sia l'omonimo commercialista calabrese condannato ad 11 anni di reclusione con sentenza definitiva emessa dalla Corte di Cassazione nel 2016 in relazione all'operazione della DDA di Reggio Calabria denominata "*Piccolo Carro*"⁵⁷ per concorso esterno in associazione mafiosa, in cui emerge chiaramente la sua appartenenza alla massoneria, al pari del carabiniere di cui si dirà in seguito.

La figura di Giovanni Zumbo appare emblematica sul ruolo di cerniera che la massoneria può assumere tra la *'ndrangheta*, da un lato, e gli apparati dello Stato, dall'altro.

Nel corso di un'audizione del 2012 presso questa Commissione nell'ambito della XVI Legislatura, l'allora procuratore aggiunto presso il Tribunale di Reggio Calabria, Michele

⁵⁷ Cfr. Doc. 1659

BOZZA

Prestipino, in relazione alle vicende della partecipata *Multiservizi* del capoluogo reggino ebbe modo di illustrare diffusamente ed efficacemente la figura del commercialista. *“Il signor Zumbo, che fa da prestanome [alla cosca Tegano, n.d.r.], è soggetto particolare: se volessimo scrivere un paragrafo sul manuale della zona grigia, il signor Zumbo sarebbe una figura scolastica di componente della zona grigia perché esercita una libera professione, ha uno studio che lo mette in contatto con tutto il mondo dei liberi professionisti, ha rapporti con la magistratura perché fa l’amministratore dei beni sequestrati e confiscati, amministrava patrimoni di mafia importantissimi non solo per la rilevanza economica, ma anche dal punto di vista dei nomi degli ‘ndranghetisti cui questi patrimoni appartenevano”.*

“Ma soprattutto Zumbo è quel soggetto - non dimentichiamolo – che a marzo 2010 va a casa di Giuseppe Pelle, il figlio di Antonio Pelle Gambazza, e gli rivela tutte le notizie che in quel momento erano segrete e che certamente non circolavano, o non avrebbero dovuto circolare sull’indagine “Crimine”. Zumbo riferisce a Pelle di essere in grado di consegnargli, anche qualche giorno prima, la lista di coloro che sarebbero stati arrestati e soprattutto gli dice, a marzo, i nomi dell’operazione, tutte le caratteristiche, le procure che collaborano e soprattutto gli riferisce che entro giugno sarebbero state arrestate 80 persone. Noi ne abbiamo arrestato 80 il 9 luglio. Questo è il personaggio”.

Chiosa, dunque, l’auditò delineando in sintesi il ruolo di tale professionista: *“Quindi Zumbo è cerniera perché ha contatti con i mafiosi, fa il prestanome dei mafiosi e detiene un patrimonio” che “comprende una quota considerevole “della società partecipata di Multiservizi e, dall’altro lato, ha contatti anche con apparati dello Stato”.*

L’audizione, si ricorda, risale al 5 dicembre 2012 e a quella data il magistrato calabrese si rammaricava del fatto che *“nonostante tutti i nostri sforzi investigativi – e vi assicuro che ne abbiamo fatto tanti – non siamo riusciti a capire, sapere e scoprire chi avesse mandato il signor Zumbo a casa di Pelle a dare quelle notizie e proporre patti scellerati”*, ma soprattutto *“chi gliel’avesse fornite da offrire”.*

A distanza di circa quattro anni dall’audizione, la citata sentenza della Corte ha, però, offerto una risposta al rammarico di un tempo del magistrato, dando contezza degli ambigui rapporti che intercorrevano tra lo Zumbo e alcuni appartenenti alle forze dell’ordine, tra cui un carabiniere, noto anche per aver svolto – scrive la Corte – *“un ruolo determinante” nel ritrovamento dell’autovettura, carica di armi e ed esplosivo, a pochi passi dal luogo dove avrebbe dovuto passare il corteo presidenziale al seguito dell’allora Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, il 21 gennaio 2010. Secondo le indagini, il ritrovamento era una messa in scena ordita dal boss Giovanni Ficara ai danni del cugino Giuseppe, suo rivale, al fine di far ricadere su di questi le responsabilità giudiziarie di tale azione, trama ordita con la complicità dello Zumbo.*

Orbene, non appare dunque una semplice coincidenza il fatto che nel piedilista della loggia *“Araba Fenice”* della GLRI sia stato rinvenuto, accanto al nominativo di *“Giovanni Zumbo”*, anche quello del carabiniere, beninteso, anche questo privo di luogo e data di nascita, e quindi anche questo *“omonimo”* del soggetto suindicato.

Quanto alle vicende della loggia *“Araba Fenice”*, da quel poco che è stato possibile ricostruire dagli scarni atti disponibili, si evince che lo scioglimento è stato disposto dal gran maestro Venzi nel giugno del 2011 per *“inadempienze nella gestione della loggia”* e per le *“dimissioni da parte dei Fratelli a piè di lista”*. Motivazioni, dunque, di stretto rito massonico, senza alcun cenno ad ipotesi di infiltrazione mafiosa. Né, d’altronde, vi è traccia, negli atti acquisiti, del

BOZZA

fatto che le autorità centrali dell'*obbedienza* abbiano ritenuto necessario disporre un'ispezione interna alla loggia, iniziativa quanto mai necessaria data quella peculiare situazione ambientale.

L'esplorazione a campione è stata, infine, estesa anche ad alcune logge sciolte con sede in altre aree della regione Calabria.

Nel territorio di Crotona, è stata esaminata la loggia GOI "*Lacinia*" che si caratterizza, in particolare, per il fatto che nell'ambito dei soggetti che ne hanno fatto parte è stata individuata una dozzina di massoni con evidenze, risalenti al luglio 2007, attinenti al reato di cui all'art. 2 della legge 17/1982 sulle associazioni segrete, taluni dei quali peraltro in posizione di dipendenti pubblici (personale del ministero della giustizia, dell'agenzia delle entrate, dell'INPS, ecc.). Anche per questa loggia non mancano coloro per i quali gli elementi di polizia indicano rapporti di frequentazione con soggetti pregiudicati. In un caso, un massone della loggia "*Lacinia*" è stato posto in relazione con tre diversi esponenti ritenuti appartenenti alla '*ndrangheta*, due dei quali anche con pregiudizi per traffico di droga e l'altro per estorsione. In un altro, vi è traccia di una frequentazione con un soggetto con precedenti per mafia, estorsione e usura. Per altri due membri della loggia sono emerse evidenze di polizia per il reato di estorsione e per corruzione.

La loggia risulta sciolta il 9 luglio 2010 dal gran maestro Raffi per contrasti all'interno della loggia e per altre violazioni di mero rito massonico.

Quanto alle logge sciolte in Sicilia, l'analisi a campione è stata condotta sulle logge "*Praxis*" di Palermo e "*Giosué Carducci*" di Trapani, entrambe del GOI, e su talune logge della GLI.

Nei piè di lista della "*Praxis*" sono stati rinvenuti i nominativi di 17 appartenenti alla loggia⁵⁸, di cui 8 dipendenti pubblici (tra cui due medici ASP, un docente universitario e un dipendente delle forze armate), 7 tra liberi professionisti e impiegati nel settore privato e due pensionati.

Per due massoni della "*Praxis*" sono stati rilevati collegamenti con altrettanti soggetti controindicati, uno avente pregiudizi per associazione mafiosa, l'altro, per estorsione e trasferimento fraudolento di valori *ex art. 12-quinquies* D.L. 306/1992.

Particolarmente significative appaiono le vicende di un altro appartenente alla *Praxis*, peraltro presente nell'elenco dei massoni acquisito dalla Procura di Palmi nel 1993-94 ove risultava essere stato iscritto in precedenza nella loggia "*Ermete Trismegisto*" della Gran Loggia d'Italia - Centro Sociologico Italiano⁵⁹. Dagli elenchi estratti dalla Commissione, in effetti risulta un soggetto che ha aderito al GOI nel 1991, proveniente dalla GLI dove risultava in sonno a far data 1° luglio 1989. Questi rimane nella *Praxis* fino al 1997, allorché viene depennato. Si tratta di un medico, ora presente come "non attivo"⁶⁰ negli elenchi del GOI, tratto in arresto nel 1994 per concorso esterno in associazione mafiosa, scarcerato l'anno successivo e, infine, condannato con sentenza irrevocabile nel 1998 per associazione mafiosa, il quale aveva anche avuto il ruolo di

⁵⁸ Attivi, bussanti o già iscritti alla loggia.

⁵⁹ Sul centro sociologico italiano cfr. le dichiarazioni di Antonio Binni, gran maestro della Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori, in occasione della sua audizione a testimonianza del 25 gennaio 2017: "*Il patrimonio viene gestito da un ente che si chiama Centro sociologico italiano, che è la proiezione esterna della massoneria. Questo perché, se non ci fosse questa faccia, ovviamente dovrei rispondere dell'eventuale loggia che non paga la luce, quindi noi abbiamo creato questo centro (...) e io sono il presidente nazionale, e tutta la gran maestranza, cioè il gran maestro, il vicario e i tre gran maestri aggiunti, sono responsabili del Centro sociologico italiano, quindi è roba nostra al cento per cento*".

⁶⁰ Sul livello di attendibilità delle posizioni massoniche rilevate, si richiama quanto illustrato nel precedente paragrafo 6.

BOZZA

fiancheggiatore dei killer di *cosa nostra* che uccisero barbaramente il sacerdote Giuseppe Puglisi, ed «il quale, come persona insospettabile, gli assassini avevano posto a controllo degli spostamenti del prete una volta deliberata la decisione di ucciderlo...»⁶¹.

Orbene, il massone in questione, il 23 giugno 1994, il giorno dopo essere stato raggiunto dall'ordinanza di custodia cautelare per i fatti sopra descritti, venne immediatamente sospeso dalla loggia con provvedimento adottato dell'allora gran maestro Gaito con la motivazione che l'emissione nei suoi confronti di una misura cautelare per concorso in associazione mafiosa e favoreggiamento denotava un "*comportamento che arreca notevole nocimento all'immagine ed alla credibilità del GOI*" in ossequio a quanto previsto dalle regole interne dell'*obbedienza*.

Non vi è però traccia, dopo tale grave fatto, di ispezioni disposte sulla *Praxis* volte a comprendere se si trattasse di un caso clamoroso, ma isolato, di contiguità a *cosa nostra* o se invece l'intera loggia fosse asservita a logiche mafiose. Tuttavia, quasi misteriosamente, pochi mesi dopo l'arresto del medico dei Graviano, il 2 dicembre 1994 veniva emesso un decreto di scioglimento dell'intera loggia, secondo uno schema che si è visto essere ricorrente, per ragioni di carattere organizzativo: mancanza del numero minimo di *fratelli* e di un'azione di proselitismo. E ciò sebbene anche altri due massoni della loggia, oltre al medico, risultano aver avuto rapporti di contiguità con la mafia.

La seconda loggia sciolta in Sicilia oggetto di analisi è la "*Giosuè Carducci*" di Trapani. Vi risultava iscritto un soggetto arrestato nel 1996 per associazione mafiosa, poi riabilitato dal Tribunale di sorveglianza di Palermo nel 2001. Dopo la riabilitazione, oltre a vari pregiudizi di natura penale non rilevanti ai fini della presente inchiesta, è stato colpito nel 2016 da una misura di prevenzione patrimoniale antimafia emessa dal Tribunale di Trapani. Un altro iscritto, invece, annovera un precedente, risalente al 1996, per il reato di scambio politico-mafioso.

Anche tale loggia veniva poi demolita l'8 febbraio 1997, con decreto dell'allora gran maestro Gaito, per "*morosità degli iscritti*". Anche in questo caso, come per la "*Praxis*" di Palermo, si riscontra la singolare coincidenza che lo scioglimento, formalmente avvenuto per motivi organizzativi, pare seguire temporalmente di poco l'arresto per mafia di uno dei suoi iscritti e il coinvolgimento di un altro in un reato tipico della contiguità mafiosa.

Sull'atteggiamento generalizzato di non esternazione di eventuali criticità di mafia esistenti all'interno delle logge sciolte, non sembrerebbe sottrarsi anche la Gran Loggia d'Italia. Ad esempio, nove logge risultano abbattute, a partire dagli anni Novanta in poi, con generici decreti di sospensione o di scioglimento tutti privi di qualsivoglia motivazione⁶².

Le logge avevano tutte sede in luoghi ad alta densità mafiosa e risultano essere state frequentate da 14 iscritti che sono stati espulsi o messi in sonno, e solo in seguito colpiti da gravi pregiudizi penali, ivi inclusi quelli per associazione mafiosa. A tale riguardo, non può escludersi che anche per tali logge l'*obbedienza* di riferimento avesse percepito all'interno delle stesse l'esistenza di particolari criticità, che hanno consigliato l'adozione di così gravi provvedimenti. Anche in questi casi, l'eventuale infiltrazione mafiosa nelle logge, indirettamente testimoniata dai

⁶¹ Corte di Assise di Appello n. 7/2001 del 13.02.2001

⁶² ("*Mozart*" e "*Selinon*" di Castelvetro, "*Piraino di Mandralisca*" di Cefalù, "*Ad Lucem*" di Messina, "*Castore e Polluce*" di Agrigento, "*Giordano Bruno*" e "*Giuseppe Garibaldi*" di Reggio Calabria, "*Eraclito*" di Locri, "*Franco Franchi*" di Vibo Valentia).

BOZZA

pregiudizi che hanno poi colpito i soggetti successivamente alla loro espulsione, non è mai stata esplicitata nei documenti formali di abbattimento.

A fattor comune di tutti i casi sopra accennati - dove ricorre con frequenza l'espedito di utilizzare la "morosità degli iscritti", altri motivi bagatellari o, come riferito da Bisi, le questioni di mero rito massonico, quale ragione formale di abbattimento di una loggia "problematica" - giova qui riportare quanto detto in audizione dall'ex gran maestro del GOI Giuliano Di Bernardo in cui ricordava l'unico abbattimento di loggia sotto la sua granmaestranza, ovvero la loggia "Colosseum" di Roma, "costituita subito dopo la liberazione dell'Italia e dove affluivano gli agenti della CIA. Era una loggia ad hoc e quando sono diventato gran maestro ho detto che non avrei potuto tollerare all'interno del Grande Oriente una loggia nata per queste ragioni (...). Ho trovato il problema formale che non avevano pagato le capitazioni e ho chiuso la loggia"⁶³.

Come detto, i gran maestri non hanno mai fatto chiaro riferimento a logge che siano state dichiaratamente sciolte per infiltrazione mafiosa. Se, di fronte ad avvertiti rischi di presenze mafiose vi è stata un'opera di "pulizia" tra i propri ranghi, ciò sarà accaduto nel silenzio, come si confà ad un'associazione connotata, come si dirà, da uno spiccato regime di segretezza.

§.6.2) La presenza di condannati per mafia nelle quattro obbedienze.

Gli elenchi degli appartenenti alle quattro obbedienze, tratti dal materiale sequestrato, hanno evidenziato la presenza di circa 17 mila iscritti complessivi alle logge calabresi e siciliane, comprensivi dei soggetti tuttora attivi nelle varie logge, nonché di quelli ad essa appartenenti a partire dal 1990 e poi depennati o comunque usciti dalle obbedienze e, infine, dei cd. "bussanti", cioè di coloro per i quali avendo chiesto l'iscrizione nelle logge non è stata completata la formale procedura di affiliazione nell'obbedienza (cd. "iniziazione"). Tale dato è stato elaborato al fine di verificare se risultassero a carico dei predetti iscritti, in senso ampio, condanne definitive e/o carichi pendenti per reati ascrivibili alle fattispecie di cui all'articolo 416-bis c.p. o aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge n. 152 del 13 maggio 1991.

A tal fine, come detto è stata richiesta la collaborazione alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA) che, dopo un primo screening nel proprio sistema informativo, ha indicato 193 soggetti aventi evidenze giudiziarie per fatti di mafia. La loro appartenenza alle quattro obbedienze massoniche è così ripartita: GOI: 122; GLRI: 58; GLI: 9; Serenissima: 4⁶⁴.

Quale questione preliminare di metodo, va precisato che il dato acquisto deve essere vagliato attentamente, muovendo dalla considerazione che, in sé, non può essere esaustivo:

- la DNAA ha indicato solo i soggetti iscritti per reati di mafia in senso stretto, restando pertanto non segnalati tutti i casi in cui il nominativo risulta essere stato, invece, indagato o condannato per altri reati, taluni certamente di non minore gravità. Ed invero, quando sono stati poi acquisiti, presso le Procure competenti, i certificati penali e dei carichi pendenti dei soli 193 nominativi (non quindi dei 17 mila), sono emersi, a carico di taluni, anche precedenti e sentenze definitive per delitti

⁶³ Audizione del Gran Maestro Giuliano DI BERNARDO del 31 gennaio 2017.

⁶⁴ Per completezza si precisa che n. 7 soggetti dei 193 sono risultati essere iscritti, in tempi diversi, a più obbedienze e per questi si è considerata quale obbedienza di appartenenza l'ultima in ordine di tempo. In particolare, 6 soggetti della GLI erano 3 ex GOI e 3 ex Serenissima; 1 soggetto della GLRI era ex appartenente al GOI.

BOZZA

“significativi” (come traffico di stupefacenti, bancarotta, falso, ecc.). Non può pertanto affatto escludersi che tra i 17 mila iscritti vi sia un ulteriore numero di soggetti con pregiudizi penali, di tipo diverso da quelli di cui all’articolo 416-*bis* c.p. o derivante da altri delitti aggravati dall’articolo 7 del cit. decreto legge;

- l’analisi della DNAA risente dei notori ritardi nell’aggiornamento dei registri dei carichi pendenti e dei certificati penali da parte dei vari uffici periferici⁶⁵;

- l’analisi della DNAA risente della correttezza delle generalità inserite nel sistema ai fini delle ricerche. A tal proposito, si segnala, come si dirà più analiticamente nel prosieguo, che un’alta percentuale di iscritti presenti negli elenchi acquisiti dalla Commissione presso le quattro associazioni prese in esame, non sono compiutamente generalizzati o identificabili (circa il 17,5%) e, pertanto, nei loro confronti non si sono potute acquisire notizie;

- è stato necessario avviare i necessari riscontri presso le Procure della Repubblica e i Tribunali interessati. L’operazione è stata alquanto difficoltosa, e in alcuni casi ancora in corso, anche per la difficoltà di reperire documentazione giudiziaria talvolta risalente nel tempo e non informatizzata,.

Orbene, approfondendo la situazione dei 193 nominativi selezionati dalla DNAA, e dei procedimenti giudiziari (oltre 350) complessivamente a loro carico, atteso che in molti casi i soggetti erano gravati da una pluralità di evidenze, è emerso che:

- per la gran parte dei predetti, i rispettivi procedimenti, per il delitto di cui all’articolo 416-*bis* c.p. o altri delitti aggravati dall’art. 7 del citato decreto legge 152/91, si sono conclusi con decreto di archiviazione per i più svariati motivi, sentenza di assoluzione o sentenza di proscioglimento per morte del reo o per prescrizione, rimanendo comunque il fatto, rilevante ai fini della presente inchiesta parlamentare, che un consistente numero di iscritti è stato coinvolto in procedimenti per gravi delitti;

- con riferimento alle annotazioni sul casellario giudiziario, sei soggetti hanno riportato sentenze definitive per il delitto di cui all’art. 416-*bis* del c.p. (quattro con sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, quando ciò era ancora consentito dal nostro ordinamento);

- altri nove risultano condannati in via definitiva per reati vari, quali il traffico di stupefacenti, ricettazione, falso, bancarotta fraudolenta, o destinatari, in via definitiva, di misure di prevenzione personali, come tali indicative di pericolosità sociale, semplice o qualificata;

- per altre quattro posizioni che vedono i soggetti imputati per il delitto di cui all’art. 416-*bis* del c.p. o aggravati ex art. 7 D.L. 152/1991, è in corso il processo in grado di appello. Di questi, per uno si procede in appello dopo una condanna in primo grado a 12 anni di reclusione; per un altro si procede in appello dopo una condanna in primo grado a 4 anni di reclusione;

-altri sette hanno in corso il processo di primo grado per 416-*bis* c.p. o delitti aggravati dall’art. 7 citato decreto legge;

- altri cinque hanno in corso, in primo grado e in appello, processi per reati gravi, diversi da quelli di mafia.

Pertanto, oltre ai sei destinatari di sentenze definitive per 416 bis c.p., vi sono ulteriori 25 posizioni per cui vi sono ancora processi pendenti.

⁶⁵ Sul tema cfr. seduta del 30 maggio 2015, audizione del Ministro della giustizia: “i tempi medi di iscrizione delle condanne definitive nel casellario giudiziale sono di circa undici mesi”, calcolata dalla data di passaggio in giudicato del provvedimento e la data di iscrizione, con ritardi anche più significativi nelle regioni meridionali.

BOZZA

Queste risultanze giudiziarie, comunque preoccupanti anche al di là dell'esito dei procedimenti, hanno indotto a svolgere un ulteriore approfondimento sui 193 soggetti, attraverso il materiale informatico sequestrato, al fine di verificarne quale fosse il ruolo ricoperto all'interno delle logge di appartenenza, nonché come queste ultime si fossero comportate una volta venute a conoscenza (qualora il fatto fosse divenuto notorio anche grazie alle notizie apparse sugli organi di stampa) che alcuni *fratelli* erano stati investiti da indagini per fatti di mafia o per gravi reati, atteso che, come sarà illustrato, tutti i gran maestri hanno affermato di esercitare rigorosi controlli interni, di richiedere, al momento della domanda di iscrizione, il certificato del casellario giudiziale ed il certificato dei carichi pendenti, alcuni anche gli aggiornamenti, e di perseguire ideali improntati ai principi di lealtà e legalità, nonché di rispettare le leggi dello Stato e la Costituzione.

A titolo puramente esemplificativo, si può evidenziare che, oltre ai sei soggetti con sentenze definitive per il delitto ex art. 416- *bis* c.p. (di cui si dirà a breve), sulle ulteriori 25 posizioni di cui sopra, dodici risulterebbero tuttora iscritti e attivi (di cui 10 presso logge del GOI, uno con domanda di regolarizzazione presentata presso loggia calabrese del GOI e membro del Consiglio Regionale della Calabria dal 2005 al 2010; uno, imprenditore agricolo, presso una loggia calabrese della GLRI).

Degli altri tredici soggetti "non attivi", risulterebbe uno in congedo (GLI Sicilia), un altro depennato nel 1997 (GOI Sicilia), altri due espulsi (uno nel 2010 e altro nel 2013, GLI Calabria), e infine tre sospesi cautelativamente (GLI Calabria) e due in congedo (GLI).

Valutando, inoltre, i sei soggetti nei cui confronti è stata emessa sentenza irrevocabile (di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti) per il delitto ex art. 416-*bis* c.p., va evidenziato che cinque di loro appartengono o sono appartenuti al GOI.

Stando agli elenchi estratti, risulterebbe che due dei condannati per mafia (un pensionato e un commercialista) sarebbero tuttora iscritti e attivi nell'*obbedienza* massonica di appartenenza. Altri due sembrerebbero "*bussanti*" da oltre un decennio, mentre un quinto è un medico che sembrerebbe essere sospeso a tempo indeterminato. Il sesto, infine, un consulente finanziario iscritto alla Serenissima (SGLI), sarebbe stato depennato d'ufficio nel marzo del 2005.

Tale dato che, si ricorda, si riferisce ai soli nominativi compiutamente identificati, assume significativi profili di inquietudine considerato che 193 soggetti, così come segnalati dalla DNAA, hanno avuto modo di operare nell'ambito delle *obbedienze* massoniche e così segnalando una mancata, o quanto meno parziale, efficacia delle procedure predisposte dalle varie associazioni per la selezione preventiva dei propri membri.

Inoltre, al di là delle condanne o dei procedimenti in corso per gravi reati ed al di là dell'appartenenza alle singole *obbedienze*, non può sottacersi che, nell'ambito dei 193 soggetti segnalati, molti dei quali incensurati, a fronte di 35 pensionati e di 8 disoccupati, vi sono, come risulta dall'anagrafe tributaria, numerosi dipendenti pubblici. Le categorie professionali prevalenti sono quelle dei professionisti, come avvocati, commercialisti, medici e ingegneri. Presenti pure in numero rilevanti i soggetti impiegati nel settore bancario, farmaceutico e sanitario, nonché imprenditori nei più diversi settori, *in primis* quello edile. Così pure, non mancano coloro i quali hanno rivestito cariche pubbliche (sono 9 quelli che hanno assunto la carica di sindaco, assessore o consiglio comunale). Uno spaccato professionale denotante soggetti di un livello di istruzione medio-alto e, di tutta evidenza, in grado di stringere relazioni anche nel mondo della criminalità e in quello della società civile.

BOZZA

Al riguardo si ribadisce tuttavia l'esigenza di valutare con cautela le indicazioni relative alla "posizione" degli iscritti (bussante, attivo, sospeso e depennato), con particolare riferimento alla correttezza e all'aggiornamento dei dati all'interno degli elenchi, così come illustrato nel par. 6.

§. 6.3) La presenza massonica in enti commissariati per mafia.

Muovendo dalla constatazione che determinate realtà territoriali ad elevato radicamento mafioso coincidono talvolta con quelle in cui vi è una forte concentrazione di presenza massonica, la Commissione si è prefissa di verificare se in alcune vicende emerse all'esito di indagini giudiziarie e amministrative che hanno riguardato l'infiltrazione mafiose in pubbliche amministrazioni (comuni e sanità pubblica), fosse altresì rilevabile la presenza di relazioni significative con l'ambiente massonico.

Di seguito, saranno pertanto illustrati taluni casi considerati significativi; per altri enti di recente sciolti per mafia nelle due regioni di interesse, si è quasi sempre registrata una presenza di iscritti alle quattro obbedienze⁶⁶ ma numericamente limitata a poche unità.

§ 6.3.1. L'ASL di Locri e l'ASP di Cosenza.

Indicatori significativi appaiono rinvenibili nella vicenda che ha determinato il commissariamento della ASL n. 9 di Locri,⁶⁷ disposto per accertata ingerenza della criminalità organizzata nell'amministrazione del predetto ente e per la rilevata permeabilità dell'azione amministrativa al condizionamento della 'ndrangheta, nonché nelle risultanze dell'accesso ispettivo disposto ai sensi dell'art. 143 del D.lgs. 267 del 2000 (TUEL), presso l'azienda sanitaria provinciale (ASP) di Cosenza⁶⁸ e nell'indagine giudiziaria condotta dalla DDA di Reggio Calabria, assunta alle cronache con il nome di "Onorata sanità", di cui al procedimento R.G. N.R. 1272/07, che aveva delineato un sistema generale di gestione e controllo criminali degli appalti e servizi pubblici, in particolare nel settore della sanità.

La copiosa relazione redatta dalla commissione di accesso all'ASL n. 9 di Locri⁶⁹ aveva evidenziato la presenza all'interno dell'azienda sanitaria di personale, medico e non, legato da stretti vincoli di parentela con elementi di spicco della criminalità locale o interessati da precedenti di polizia giudiziaria per reati comunque riconducibili ai consolidati interessi mafiosi, verificando non solo la presenza di un contatto tra le organizzazioni malavitose e l'Azienda, bensì una vera e propria infiltrazione in quest'ultima. Sull'amministrazione sanitaria si erano concentrati gli interessi della criminalità ed era stata perpetrata una diffusa compressione dell'autonomia dell'ente stesso.

Tale compromissione era risultata altresì evidente nei settori della spesa e quindi dell'utilizzo delle risorse pubbliche; in particolare, alcune pratiche amministrative mostravano un discutibile approccio alla gestione dei fondi pubblici.

⁶⁶ Peraltro alcune prefetture hanno segnalato la presenza anche di iscritti ad altre obbedienze, non oggetto della presente rilevazione.

⁶⁷ L'ASL n. 9 di Locri è stata commissariata, ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, con decreto del Presidente della Repubblica del 28 aprile 2006, pubblicato in GU n. 113 del 17.5.2006, per accertata ingerenza della criminalità organizzata nell'amministrazione della predetta Asl

⁶⁸ In data 11 dicembre 2012, era stata nominata dal Prefetto di Cosenza la Commissione di accesso all'ASP di Cosenza. All'esito il Ministro dell'Interno ha decretato, in data 23 ottobre 2013, "concluso" il procedimento. Non ha fatto quindi seguito alcun scioglimento.

⁶⁹ La relazione della commissione di accesso condotta dal prefetto Paola Basilone è stata desegretata nel febbraio 2008 su iniziativa della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare – XV Legislatura – Relazione annuale sulla 'ndrangheta (Doc XXIII N. 5).

BOZZA

Fra i soggetti a vario titolo menzionati nella relazione della commissione di accesso⁷⁰ e nell'ordinanza di custodia cautelare del Tribunale di Reggio Calabria⁷¹, figurano 306 nominativi. Di questi, 17 risultano censiti in logge massoniche. Tra essi, 12 soggetti figurano negli elenchi sequestrati dalla Commissione il 1° marzo 2017; 4 figurano solo negli elenchi sequestrati dalla Procura della Repubblica di Palmi nel 1993-94 (uno nel frattempo è deceduto); mentre un altro è presente in entrambi gli elenchi. Appare significativo che i 4 soggetti presenti negli elenchi del 1993-94 ma non in quelli del 2017, risultano essere stati raggiunti da provvedimenti cautelari personali o a carattere detentivo, uno dei quali per il reato di cui all'art 416-*bis* c.p..

Il dato, ancorché non particolarmente consistente sul piano quantitativo, assume ulteriore rilevanza sotto il profilo qualitativo in ragione della posizione ricoperta da costoro all'interno dell'amministrazione pubblica, per il rapporto di parentela e per le frequentazioni che questi hanno avuto con soggetti inseriti all'interno della *'ndrangheta*.

Si tratta di iscritti a logge del GOI e della GLRI, tutti segnalati per frequentazioni con personaggi che sono stati indagati, imputati o addirittura condannati per fatti di mafia.

In particolare, uno dei soggetti è il figlio di un noto capo mafia; un altro, il nipote di un controverso personaggio ritenuto molto influente nell'ambiente mafioso; un altro ancora, figlio di un condannato in primo grado per mafia ma assolto in appello e, comunque, indicato come referente di una nota cosca calabrese, nonché in stretti rapporti con un capo indiscusso di una cosca del mandamento ionico della provincia reggina.

Sempre da una lettura della relazione d'accesso all'ASL di Locri ed incrociando i dati con le informazioni acquisite dalla Commissione, deve ritenersi non occasionale, la significativa presenza di massoni⁷² in posti apicali dell'azienda sanitaria, nelle società presso la medesima accreditate e nelle pubbliche amministrazioni interessate dall'indagine penale. Di rilievo è il fatto che tali personaggi, di cui si è accertata l'appartenenza a logge massoniche regolari, hanno interagito con altri "fratelli" della stessa loggia o di altre per affari riconducibili a persone indagate e, in taluni casi, condannate per associazione mafiosa.

Emblematica la vicenda che può essere ricostruita sulla base dell'ordinanza cautelare di cui al procedimento 1272/07 RGNR. Si è scoperto, infatti, che tre soggetti, indagati per avere facilitato una procedura di rilascio per un'autorizzazione amministrativa, appartengono alla stessa *obbedienza* e due, anche, alla medesima loggia.

Oltre ai direttori amministrativi, dirigenti, medici, responsabili dei vari settori e dipendenti di uffici pubblici, sono risultati iscritti alla massoneria anche alcuni soci⁷³ e alcuni componenti degli organi di controllo di quattro società⁷⁴ accreditate dall'ente sanitario commissariato, peraltro proprio quelle società a cui erano state riconosciute complessivamente prestazioni di servizi per importi superiori alla soglia comunitaria, senza che fosse stata mai acquisita la prescritta documentazione antimafia (nello specifico le informative di cui all'art.10 DPR 252/98, così come è stato evidenziato nella relazione conclusiva della Commissione di accesso alla ASL n. 9 di Locri).

⁷⁰ La relazione della commissione di accesso condotta dal prefetto Paola Basilone è stata desegretata nel febbraio 2008 su iniziativa della Commissione Parlamentare Antimafia.

⁷¹ Ordinanza n. 69/07 emessa in seno al procedimento 1272/07 RGNR-DDA della sezione GIP/GUP del Tribunale di Reggio Calabria.

⁷² Sia GOI, sia GLRI.

⁷³ Uno dei soci, con funzioni gestionali, di queste società risulterebbe essere stato Gran Maestro Venerabile di una loggia della GLRI.

⁷⁴ In un caso, il sindaco effettivo di una delle società accreditate è presente negli elenchi della GLRI.

BOZZA

Quanto agli accertamenti condotti con riferimento alla ASP di Cosenza (va qui ricordato che gli esiti della commissione di accesso non hanno condotto al suo commissariamento), i dati e le analisi delle posizioni confermano, se pur con diversa valenza qualitativa, ma con maggior coinvolgimento quantitativo, quanto emerso nel caso prima riferito.

Su 220 nominativi individuati, presenti a vario titolo nella relazione conclusiva della Commissione di accesso presso l'azienda sanitaria provinciale di Cosenza del 10 giugno 2013, 23 persone risulterebbero iscritte a logge massoniche. In particolare, tra queste, 13 sono oggi censiti negli elenchi del GOI, e 7 a quelli della GLI. Dei restanti 3, già presenti negli elenchi sequestrati a suo tempo dalla Procura di Palmi, uno era iscritto al GOI e gli altri a logge non ricomprese nella presente indagine.

In entrambi i casi esaminati è dato rilevare che non sono stati rinvenuti negli elenchi acquisiti dalla Commissione nel 2017 alcuni nominativi che risultavano presenti negli anni 1993-94, ancorché l'estrazione dei nomi sia stata disposta con riferimento agli iscritti a partire dall'anno 1990.

§ 6.3.2. Il comune di Castelvetro.

Le vicende connesse al comune di Castelvetro, di cui già si è riferito, dove accanto alla presenza consistente nel consiglio comunale di soggetti iscritti alle varie massonerie era stato rilevato l'arresto per delitti di mafia di un consigliere in un territorio in cui continua ad avere centralità criminale il latitante Matteo Messina Denaro, hanno imposto la necessità di eseguire una verifica sulle compagini di alcune amministrazioni comunali sciolte per infiltrazione mafiosa o comunque inserite in territori ad alta densità mafiosa per accertare se e in che misura vi siano iscritti a logge massoniche qui di interesse, pur consapevoli che tali *obbedienze*, tuttavia, non esauriscono il panorama complessivo di tutte le massonerie presenti nel Paese, formato da una galassia dai contorni indefiniti di numerose associazioni che si definiscono massoniche (sarebbero almeno 198 secondo un censimento citato in audizione dal gran maestro della GLI Antonio Binni⁷⁵).

Peraltro, così come ha riferito il gran maestro della SGLI Massimo Criscuoli Tortora vi sarebbe una diffusione generalizzata di tali associazioni nel centro-sud⁷⁶.

Fatte queste debite premesse, la Commissione ha ritenuto opportuno partire dalla nota vicenda di Castelvetro, di cui vi è ampio cenno nella premessa di questa relazione, eseguendo un rilevamento sulle ultime consiliature, a partire da quella 2007-2012.

In tale consiliatura, 8 consiglieri su 30 appartenevano, o avevano chiesto di entrare in logge massoniche delle *obbedienze* in questione (4 GOI, 4 GLRI). Nella giunta insediata il 28 giugno 2007 era presente un appartenente ad una loggia della GLI, verosimilmente ancora iscritto. Peraltro

⁷⁵ Seduta del 25 gennaio 2017, audizione a testimonianza di ANTONIO BINNI, *gran maestro della Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori*.

⁷⁶ Seduta del 24 gennaio 2017, audizione a testimonianza di Massimo CRISCUOLI TORTORA, gran maestro della Serenissima Gran Loggia Regolare d'Italia – Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori (A.L.A.M.). PRESIDENTE: "Ci sono concentrazioni di logge irregolari in alcune parti del Paese?". CRISCUOLI TORTORA: "Nel Centro-Sud sono più presenti." PRESIDENTE: "Anche nelle regioni che sono particolarmente oggetto della nostra inchiesta, come Calabria e Sicilia?". CRISCUOLI TORTORA: "Quelle che non rispondono ai canoni massonici sono più presenti, ma oltre questo non so". Da altre testimonianze, la Commissione ha appreso di un'anomala concentrazione di logge spurie nella provincia di Messina.

BOZZA

nella giunta, appare anche un nominativo corrispondente a un omonimo, privo di luogo e data di nascita, già iscritto in una loggia di Castelvetro della GLRI e depennato nel 2009.

In data 20 marzo 2009, il sindaco di Castelvetro revoca l'incarico a tutti i componenti della giunta e il 23 marzo successivo nomina nuovi assessori. Anche in questa compagine, parzialmente variata rispetto alla precedente, è presente un'iscritta nella loggia di Ragusa della GLI.

In data 3 gennaio 2011, il sindaco revoca nuovamente l'incarico a tutti gli assessori e nomina una nuova giunta. Anche in questo caso, vi è un iscritto ad una loggia della GLRI; un omonimo di un soggetto depennato dagli elenchi di loggia sempre della medesima *obbedienza*; e infine un iscritto, verosimilmente ancora attivo, in una loggia GOI di Castelvetro.

Il 1° agosto 2011, vengono avvicendati due assessori. Uno dei nuovi è presente nei piè di lista di una loggia della GLI.

Tra i componenti del consiglio comunale eletto nel 2012, vi sono 11 iscritti ad associazioni massoniche (anche diverse da quelle in esame), uno dei quali è stato anche assessore e componente della giunta comunale, quest'ultima poi revocata il 28.01.2015. Sei degli iscritti compaiono negli elenchi estratti nella posizione di "attivo"; due risultano come "depennati" in data antecedente o prossima all'assunzione dell'incarico pubblico; uno invece risulta aver presentato a una delle quattro *obbedienze* una "domanda di regolarizzazione": si tratta cioè di un soggetto che, già iscritto ad una associazione massonica, chiede di transitare in un'altra.

Di tali 11 iscritti, quanto alle *obbedienze* di appartenenza, 5 consiglieri comunali sono o sono stati iscritti a logge della Gran Loggia Regolare d'Italia; 4 a quelle del GOI e 2 della Gran Loggia d'Italia.

Nella nuova giunta assessoriale nominata l'11.02.2015, il numero di assessori massoni aumenta considerevolmente, diventando cinque su dodici membri complessivi della giunta, cioè poco meno della maggioranza. Tre sono o sono stati censiti negli elenchi della GLRI (due figurano come "depennati") e due (di cui uno con domanda di regolarizzazione) in quelli del GOI.

In sintesi, considerando le ultime due consiliature del comune di Castelvetro hanno assunto cariche elettive o sono stati membri di giunta almeno 17 iscritti alle quattro *obbedienze* di cui si dispongono gli elenchi. A questi potrebbero aggiungersene verosimilmente altri 4 - per un totale, dunque, di 21 amministratori pubblici. Negli elenchi massonici di una *obbedienza* (GLRI), vi sono infatti omonimi di altri quattro consiglieri comunali di Castelvetro tra i soggetti che risultano privi del luogo e della data di nascita in quanto depennati. Nel complesso, 6 sono presenti nell'elenco della GLRI (cui eventualmente aggiungere i 4 di cui sopra), 6 in quello del Grande Oriente d'Italia (GOI) e 5 nei piè di lista della Gran Loggia d'Italia (GLI), distribuiti in 11 logge quasi tutte presenti nella città di Castelvetro e dintorni.

§ 6.3.3. La banca di Paceco (TP).

Il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa ha di recente registrato una significativa manifestazione all'interno del settore bancario.

Nel trapanese, infatti, è stata sottoposta ad amministrazione giudiziaria la Banca di credito cooperativo di Paceco 'Senatore Pietro Grammatico', dotata di cinque filiali, per effetto della misura disposta dalla sezione per le misure di prevenzione del Tribunale di Trapani nel novembre 2016. La misura è stata disposta su richiesta della DDA di Palermo e fa seguito altresì a una serie di ispezioni disposte in precedenza dalla Banca d'Italia.

BOZZA

Negli atti giudiziari si riporta che all'interno dell'istituto c'erano 326 persone con evidenze giudiziarie, undici dei quali, dipendenti della banca, collegati con la criminalità organizzata.

La banca è stata cioè gestita da soggetti ritenuti vicini alla criminalità mafiosa; peraltro, nella misura adottata dal tribunale, si fa altresì menzione dell'appartenenza a logge massoniche di numerosi esponenti e dipendenti di istituti di credito.

Dalle verifiche effettuate dalla Commissione antimafia, emerge che 11 tra esponenti della dirigenza aziendale e dipendenti hanno tutti fatto parte della medesima loggia massonica del GOI denominata "Domizio Torrigiani" di Trapani; il presidente di uno dei passati consigli di amministrazione, inoltre, è risultato invece iscritto alla loggia del GOI "Giuseppe Mazzini" di Trapani.

BOZZA**§PARTE III) LA MASSONERIA RESISTE ALLA MAFIA?****§) Premessa.**

La lettura delle pagine precedenti dimostra, indubbiamente, l'esistenza di un persistente interesse delle associazioni mafiose verso la massoneria fino a lasciare ritenere a taluno che le due diverse entità siano diventate *“una cosa sola”*.⁷⁷

Ciò, ovviamente, non consente alcuna criminalizzazione delle *obbedienze* in quanto tali che, nella loro qualità di associazioni di diritto privato, rimangono, sino a prova contraria, compagini sociali lecite meritevoli di tutela giuridica.

Ma se l'analisi lascia il campo delle occasionali *devianze*, del resto penalmente sanzionate, per spostarsi su quello della “normalità” dell'estrinsecarsi della massoneria, intesa, dunque, come una delle tante espressioni del legittimo associazionismo, allora diventa necessario chiedersi 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.

§) Il sistema dei controlli massonici.

L'inchiesta parlamentare ha accertato che dei circa 17 mila iscritti alle quattro *obbedienze*, la gran parte di loro appartiene al mondo delle professioni (come medici, avvocati, ingegneri e commercialisti), dell'imprenditoria, ma anche del pubblico impiego, con una certa presenza anche di forze dell'ordine e, fino a diversi anni addietro, anche di taluni magistrati e politici.

Si è rilevato, inoltre, che diversi di tali professionisti massoni hanno svolto la propria attività presso enti pubblici “sensibili”, talvolta sciolti proprio per infiltrazioni mafiose.

Scarsa è, invece, la partecipazione alla massoneria delle categorie di soggetti riconducibili ai mestieri più umili o al novero dei disoccupati (salvo, ovviamente, una certa quota di giovani).

La massoneria rappresenta, dunque, un consesso in cui si ritrova l'élite delle professioni ed è il luogo, anche fisico, in cui è possibile incontrare alti burocrati, imprenditori, politici, e confidare, anche grazie al vincolo di fratellanza massonico, di trattare con costoro *inter pares*.

Lo diceva già il collaboratore di giustizia Leonardo Messina: *“Molti uomini d'onore quelli che riescono a diventare capi, appartengono alla massoneria (...) perché è nella massoneria che si possono avere i contatti totali con gli imprenditori, con le istituzioni, con gli uomini che amministrano il potere diverso da quello punitivo che ha Cosa nostra.”*

Lo stesso concetto è stato ribadito alla Commissione, con riferimento ai primi anni del 2000, da un altro collaboratore di giustizia, Francesco Campanella, nella sue pregresse qualità di politico, massone e mafioso.

Anche nelle più recenti indagini giudiziarie, calabresi e siciliane, ricorre la medesima affermazione che appare ancor più vera alla luce del mutamento delle mafie, ormai propense, come è noto, al metodo collusivo/corruptivo seppur collegato alla propria capacità di intimidazione, cioè a quella “riserva di violenza” accumulata in decenni di omicidi, stragi e crimini efferati.

Anzi, proprio in questo peculiare momento in cui la mafia tende più ad “accordarsi che a sparare”, deve altresì considerarsi il dato oggettivo del continuo aumento del numero degli iscritti

⁷⁷ Cfr., ad esempio, dichiarazioni dei collaboratori di giustizia Barreca Filippo, Mancuso Pantaleone.

BOZZA

alla massoneria, in Sicilia e Calabria, come emerso dalle audizioni e dagli atti acquisiti e come stigmatizzato anche dagli stessi appartenenti alla massoneria⁷⁸.

A fronte di questa invincibile *vis attractiva* della massoneria nei confronti della mafia, *vis* che, per di più, provoca un numero crescente di adesioni, si è chiesto, durante l'indagine parlamentare, se la stessa massoneria, "preda" secolare delle depredazioni mafiose, avesse finalmente adottato sistemi di prevenzione volti alla tutela della propria identità.

La situazione rappresentata dai gran maestri, nelle loro audizioni a testimonianza, potrebbe apparire del tutto rassicurante.

E' stato evidenziato, infatti, che il massone può essere tale solo se è, al contempo, un buon cittadino, sottoposto *in primis* alle leggi statali e ai connessi doveri civici. Proprio per questo, è la stessa massoneria, così come affermato all'unisono, a svolgere serrate verifiche per selezionare, prima, i nuovi adepti in maniera rigorosa e per controllare, poi, che costoro mantengano, nel corso del tempo, le originarie qualità morali, presupposto indispensabile per l'accesso e la permanenza nelle associazioni massoniche.

Per tale ragione è stato sottolineato, anche attraverso la produzione degli statuti di ciascuna *obbedienza*, che, per ammettere un nuovo *fratello*, viene puntualmente accertato che costui non sia stato colpito da procedimenti penali e da sentenze di condanna per fatti di una certo allarme sociale, mentre, qualora si scopra che uno degli iscritti, nelle more della sua appartenenza ad una loggia, si sia reso responsabile di un reato di particolare rilievo, egli viene immediatamente sottoposto al "processo massonico" che può concludersi, finanche, con il *depenamento*.

Si è però constatato che, in concreto, il preteso rispetto delle leggi da parte della massoneria, con tutte le conseguenze che da ciò essa ne farebbe derivare in termini di ammissione e di espulsione, in diversi casi si è rivelato più apparente che reale.

Va detto, innanzitutto, che la richiesta dei certificati penali e dei carichi pendenti da parte di talune *obbedienze*, nonostante le gravi vicende del passato che hanno segnato la massoneria italiana e che avrebbero imposto una sua maggiore prudenza, si è risolta in una mera prassi priva di significato, posto che, di solito, non è previsto l'aggiornamento della certificazione⁷⁹.

Poiché, il rapporto massonico, di norma, si dissolve con la morte⁸⁰, è dunque garantita la permanenza *sine die* dell'associato che, però, nel corso degli anni, può ben mutare il suo *status* giuridico penale.

Gli stessi massoni, peraltro, hanno raccontato alla Commissione dell'allontanamento dalle *obbedienze* di cospicui gruppi di *fratelli* sia a causa di "un ingresso massiccio e massivo di persone, senza alcun apparente ed efficiente controllo" e, spesso, destinatarie di misure cautelari e di sentenze di condanna, sia a fronte dell'oggettiva incongruenza numerica posto che, nell'arco di pochi anni, era, stranamente, triplicato, o anche quadruplicato, il numero delle adesioni.⁸¹

Del resto, si è già detto nella parte della relazione inerente ai risultati sulle pendenze giudiziarie degli iscritti, come non tutti i massoni condannati per gravi fatti di reato, siano stati effettivamente depennati dalle rispettive associazioni. Da questo punto di vista, dalle audizioni dei

⁷⁸ Cfr. parte relativa ad Amerigo Minnicelli.

⁷⁹ Cfr. audizione a testimonianza del gran maestro Bisi: *Non chiediamo automaticamente l'aggiornamento dei certificati, ma abbiamo dei controlli interni che ci fanno stare moderatamente tranquilli. Non siamo la polizia giudiziaria(..)*. PRESIDENTE: *Con l'obbligo di aggiornamento dei certificati, per esempio, ogni semestre, non fareste prima e non sareste quantomeno più sicuri di quello che avviene?* BISI: *È un consiglio che lei dà e che sottoporro alla valutazione degli organi del Grande Oriente d'Italia.*

⁸⁰ Cfr. dichiarazioni di Campanella e di Virgiglio.

⁸¹ Cfr. audizione a testimonianza di Amerigo Minnicelli.

BOZZA

gran maestri emerge anche il problema del coordinamento tra quanto accade a livello centrale e quanto accade in quello locale delle organizzazioni⁸².

La circostanza che non sempre i gravi precedenti penali acquisiscano rilevanza massonica è anche confermata dall'analisi del materiale in sequestro.

A tale ultimo proposito, basti riportare la sintomatica vicenda del *fratello* che, quale direttore di noti complessi alberghieri palermitani, aveva consentito ad un *uomo d'onore* di curare gli interessi di varie *famiglie* mafiose proprio all'interno della importante struttura liberty di "Villa Igiea". Per tali condotte, il direttore, nel marzo del 1999, veniva tratto in arresto con l'accusa di concorso esterno in associazione mafiosa e, nel successivo settembre, veniva condannato con sentenza di *patteggiamento* (allora consentita per tali gravi reati).

Di converso, dalla documentazione in possesso della Commissione, si è registrata una condotta altalenante da parte dell'*obbedienza*: in prossimità dell'arresto, il direttore veniva sospeso dalle attività massoniche; tre anni dopo, nell'aprile 2002, veniva tranquillamente reintegrato; più tardi, veniva investito di rilevanti cariche regionali e nazionali in seno all'associazione massonica.

Assumono consistenza, dunque, le parole dell'*ex* gran maestro Di Bernardo secondo cui "*un massone viene condannato per un reato che ha compiuto nella società, però per la massoneria questo non è sufficiente per convalidare quel giudizio. La massoneria dà a se stessa l'autorità di fare la sua verifica per emanare il suo verdetto, che a volte può concordare con quello profano, altre volte no*".

Lo stesso sistema di controllo "apparente" è stato riscontrato per le ispezioni delle logge. Si è appreso, nel corso dell'inchiesta, che le *obbedienze* dovrebbero svolgere puntuali controlli anche sulle proprie articolazioni territoriali e, qualora siano accertate connivenze con la criminalità organizzata, sono previsti provvedimenti sanzionatori fino a giungere al cd *abbattimento*.

A parte quanto già evidenziato in proposito allorché si è affrontata la questione dell'infiltrazione mafiosa nelle logge sciolte, si è inoltre constatato che, in diverse occasioni, da parte dei vertici massonici, invece, è stato coltivato l'interesse, del tutto opposto a quello ordinamentale, ad evitare l'accertamento e a salvaguardare la sopravvivenza di quelle articolazioni seppure ad alto rischio di connivenze con la criminalità.

Già la vicenda della citata "Rocco Verduci" appare particolarmente emblematica, fosse solo perché è stata rinvenuta una chiara prova documentale circa la volontà di tutela della loggia, sebbene irrimediabilmente inquinata. Si ricorderà, infatti, che dopo il decreto del 20 settembre 2013 con il quale Gustavo Raffi ne disponeva la sospensione a causa, anche, di "*un possibile inquinamento, addirittura di carattere malavitoso*", il nuovo gran maestro Stefano Bisi, nemmeno un mese dopo dal suo insediamento⁸³, affrontava, dunque come una priorità, la questione della revoca di quel provvedimento che, peraltro, finiva per concedere il 20 giugno 2014, con una motivazione del tutto generica ("*allo stato sono venute meno le ragioni che consigliarono l'adozione del provvedimento cautelare*") ben presto smentita dagli accadimenti successivi.

⁸² Seduta del 31 gennaio 2017, audizione a testimonianza di Giuliano Di Bernardo, già gran maestro del Grande Oriente d'Italia- palazzo Giustiniani, resoconto stenografico, pag. : "*Qui entriamo in queste enclave locali, in cui chi sta al vertice non vede nulla, nella maniera più assoluta, e se sa qualcosa gli viene rivelato dai giornali. Non c'è, come invece si potrebbe immaginare, una comunicazione che va dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto, per cui vi è sempre una trasmissione di informazione, non c'è. Più che altro oggi il gran maestro è una figura rappresentativa, che sta lì. Tutto si svolge localmente, il bene e il male sono realtà locali, è lì che si realizzano*".

⁸³ Come indicato nel suo provvedimento del 20 giugno 2014.

BOZZA

Va qui rilevato, per completezza espositiva, che è proprio di quei giorni, la lettera del 27 maggio 2014, inviata dal massone del GOI, Amerigo Minnicelli, alla Commissione e allo stesso Stefano Bisi, in cui si rimproverava a quest'ultimo, che, in occasione della campagna elettorale per la sua elezione a gran maestro, aveva assunto un atteggiamento negazionista rispetto alle infiltrazioni mafiose in Calabria, forse per "*captatio benevolentiae*" verso "qualcuno".

Solo dopo una serie di pressioni provenienti dalla stessa massoneria che chiedeva accuratamente, "*al fine di... salvaguardare l'onorabilità*" della *obbedienza*, un intervento del presidente del collegio circoscrizionale della Calabria, e dopo che l'ispezione, disposta da quest'ultimo con apparenti altre finalità, ribadiva la sussistenza delle medesime problematiche sottese al primo decreto di sospensione – solo, dunque, dopo tutto questo – il gran maestro Bisi disponeva, con decreto del 21 novembre 2014, lo scioglimento della loggia "Rocco Verduci".

Il provvedimento, tuttavia, sebbene infine promulgato, non intendeva affatto penalizzare quella loggia. Intanto, veniva motivato con un mero e laconico richiamo ad atti pregressi (la relazione degli ispettori circoscrizionali della Calabria, del 29 luglio 2014⁸⁴, e quella del presidente del collegio della circoscrizione, del 3 settembre 2014) omettendo ogni riferimento alle criticità di natura mafiosa accertate; e, soprattutto, prevedeva la possibilità per gli iscritti alla "Rocco Verduci" di spostarsi in altre logge, così da vanificare, di fatto, l'effettività della grave misura disposta.

L'inchiesta parlamentare ha accertato altri significativi episodi in tal senso che sarebbe ultroneo elencare partitamente. Basti al riguardo rinviare a quanto verrà esposto a proposito del citato massone Minnicelli (da cui emerge che, insieme ad altri otto maestri venerabili, aveva sollecitato l'intervento della propria *obbedienza*, il GOI, a verificare quanto stesse accadendo in alcune logge calabresi a cui, peraltro, appartenevano taluni soggetti tratti in arresto per contiguità mafiose, ma che ciò non provocò alcun effetto; nonché a quanto riportato a proposito della loggia "Araba Fenice" della GLRI (dove, in seguito agli accertamenti disposti dalla Digos e la condanna di uno dei suoi appartenenti per fatti di mafia, nessuna ispezione venne svolta e, anzi, si sanzionarono coloro che l'elenco degli iscritti avevano trasmesso alla forza di polizia richiedente).

Del resto, nemmeno l'allarmante vicenda di Castelvetro, è riuscita a suscitare un particolare interesse del GOI. Si desume, infatti, da dichiarazioni rese, che il gran maestro Bisi, non solo aveva tardato ad assumere alcuna iniziativa formale o ispettiva (giustificato dalla circostanza che i fatti erano accaduti dopo il solstizio d'estate, quando cioè i lavori di loggia vengono sospesi per riprendere con l'equinozio di autunno) ma, programmando i suoi prossimi viaggi nella provincia di Trapani si proponeva di procedere alla mera consegna di un certo materiale destinato ad opere di bene.

Ben riscontrate, allora, appaiono sul punto le dichiarazioni di uno dei soggetti ascoltati in audizione a testimonianza in ordine al fatto che gli ispettori di loggia effettuano ben poche relazioni in quanto, dopo la prima giunta Raffi, vi era stata una degenerazione, prevalendo l'interesse ad essere eletti quali ispettori con l'aiuto di chi detiene i pacchetti di voto per poi evitare o non fare le ispezioni.

In conclusione, non si vuole di certo affermare che sia demandato alla massoneria il compito di vigilanza sull'osservanza delle norme statali da parte dei singoli adepti (come è stato opposto in alcuni passaggi delle audizioni dei gran maestri), essendo le stesse tenute soltanto a non perseguire, in forma associativa, finalità illecite.

⁸⁴ Indicata erroneamente come del 19 luglio.

BOZZA

Stupisce, però, la circostanza che alcune compagini –che, peraltro, affondano le loro radici nella storia, contano un notevole numero di iscritti su tutto il territorio nazionale, compreso quello segnato dalla presenza mafiosa- non coltivino, nei limiti dei mezzi disponibili, il primario interesse alla loro impermeabilità dalla mafia. Ciò specie perché si tratta di ambiti in cui, come si vedrà, si creano vincoli di subordinazione e di solidarietà molto marcati, sì da dar luogo a un sistema che, poiché avulso dai valori generali, fisiologicamente finisce, da un lato, per essere tollerante delle illegalità e, dall'altro, per facilitare le infiltrazioni criminali.

§) Il segreto "ordinamentale"

Nonostante la propria *vis attractiva*, certe *obbedienze*, non solo non si sono dotate di un serio sistema interno di controlli, ma hanno mantenuto, e anzi rafforzato, le loro originarie caratteristiche sebbene notoriamente simili a quelle delle associazioni mafiose⁸⁵ e che, già solo per questo, possono creare un *habitat* favorevole alla colonizzazione mafiosa.

Tra queste peculiarità, un posto di primo piano va riconosciuto alla segretezza che permea il mondo massonico (e anche quello mafioso) posto che le altre caratteristiche finiscono per esserne un mero corollario.

Già dal punto di vista ordinamentale della massoneria, e al di là di quanto riscontrato nella prassi (che sarà oggetto dei prossimi paragrafi), il *segreto* costituisce il perno di alcune *obbedienze*.

A partire dalle formule ufficiali previste per il giuramento/promessa solenne utilizzati per l'adesione alla massoneria, emerge un impegno a "*non palesare giammai i segreti della Libera Muratoria; di non far conoscere ad alcuno ciò che verrà svelato (..) durante le Tornate Rituali e di Formazione Massonica, né in relazione alle Cerimonie di Iniziazione ai Gradi della Libera Muratoria*" cioè, addirittura, "*sotto pena di aver tagliata la gola, strappato il cuore e la lingua, fatto il mio corpo cadavere in pezzi, indi bruciato e ridotto in polvere, questa sparsa al vento per esecrata memoria ed infamia eterna*"⁸⁶.

Ancora più chiara è, in tal senso, la formula della Gran Loggia d'Italia degli ALAM -*Obbedienza Piazza del Gesù Palazzo Vitelleschi*: "*Il primo dovere è un silenzio assoluto su tutto ciò che vedrete e saprete in seguito, su tutto ciò che potrete udire e scoprire tra noi*".

Per quanto possa trattarsi di "*retorica drammaticità*" puramente "*evocativa, considerata nella sua sola valenza simbolica*"⁸⁷, come da taluno sostenuto, molte condotte, però, sono forgiate, già dal punto di vista ordinamentale, ad un senso di riservatezza a dir poco esasperato.

Sono infatti previste, talvolta negli stessi statuti, alcune pratiche di dissimulazione, come il criptico saluto tra massoni in presenza di terzi, la mancata conoscibilità, all'esterno, delle sedi delle logge, l'accesso nel *tempio* con modalità di riconoscimento convenzionali⁸⁸ che conducano a un alone di mistero.

Soprattutto si rinvengono talune barriere alla trasparenza interna ed esterna (peraltro, proprio quelle individuate dalla legge 17/1982 quali caratteristiche sostanziali delle associazioni segrete) come i divieti, in capo a ciascun *fratello*, di conoscere (in assoluto o previa autorizzazione) l'identità degli associati di altre logge della medesima *obbedienza*⁸⁹, di apprendere,

⁸⁵ Ad esempio, il giuramento di adesione, la struttura verticistica, il vincolo indissolubile di appartenenza, il vincolo di solidarietà tra i sodali, la giustizia interna.

⁸⁶ Questa è la formula ancora in uso nella GLRI.

⁸⁷ Cfr. seduta del 24 gennaio 2017, audizione del gran maestro della Gran Loggia regolare d'Italia, Fabio Venzi, resoconto stenografico, pag. 48.

⁸⁸ Cfr. anche Campanella.

⁸⁹ Cfr., tra l'altro, dichiarazioni di Bisi e Venzi.

BOZZA

preventivamente, ciò che avviene negli altri livelli dell'ordine⁹⁰, di rendere noto agli estranei il nominativo di altri massoni.

Divieti o limitazioni che, inoltre, comportano, per taluni ordinamenti massonici, ulteriori restrizioni, quali ad esempio, la colpa massonica grave dell'iscritto che partecipa ad incontri rituali con altre logge o l'interdizione al *fratello* di rilasciare dichiarazioni alla stampa, rimesse, invece, al solo gran maestro⁹¹. Si ricordi, a tale ultimo proposito, la singolare posizione assunta da Stefano Bisi, nel corso della sua prima audizione, a proposito dei due assessori di Castelvetro iscritti alla sua *obbedienza* i quali, a suo dire, a differenza di altri politici locali, non avevano assunto una pubblica posizione contro Matteo Messina Denaro, perché spettava al gran maestro rilasciare dichiarazioni alla stampa, cosa del resto avvenuta poiché egli stesso aveva dichiarato che “avrebbe dato la sua vita” per la cattura del latitante. Le restrizioni sono dunque tali fino a pretermettere la qualità di massone a quella di pubblico amministratore e ai suoi doveri civici.

Questa segretezza strutturale, inoltre, risulta amplificata da una serie di altri vincoli: quello gerarchico⁹², quello di solidarietà incondizionata tra fratelli⁹³, quello dell'indissolubilità dell'appartenenza⁹⁴, che impongono al massone, peraltro destinato a rimanere tale per tutta la vita, a rispettare gli ordini superiori e a non tradire i fratelli.

L'effettività del coacervo di queste regole viene, infine, suggellata da una sorta di supremazia riconosciuta alle leggi massoniche rispetto a quelle dello Stato, come già emerge, e non tanto timidamente, dagli stessi *giuramenti* in cui si chiede, innanzitutto, l'impegno assoluto “*di conformarvi alle nostre Leggi*”⁹⁵. Solo nel passaggio successivo, viene data garanzia, da parte del cerimoniere, che le leggi massoniche “*non contengono nulla di contrario alle Leggi dello Stato né alle convenienze sociali*”: il *fratello*, quindi, aderisce venendo sollevato da ogni dubbio, grazie all'assicurazione ricevuta, che il rispetto dell'ordinamento della massoneria è in linea con quello dello Stato.

Peculiare appare un altro giuramento, quello del GOI, in cui l'affiliato, tenuto a rispettare il regolamento interno, assume altresì l'onere, con riferimento allo Stato, di osservare la Costituzione e le leggi che ad essa si conformino, quasi che ci si riservi un giudizio di legittimità costituzionale massonico sulle leggi che, dunque, non sono da rispettare *sic et simpliciter* ma solo se da loro stessi ritenute conformi al dettato costituzionale.

In sostanza, si tratta di un sistema di prevalenza ordinamentale che, come si constaterà attraverso i casi concreti, legittima il segreto agli occhi dei *fratelli* e ne sanziona la sua violazione.

Questa segretezza strutturale, già da sola, è sufficiente per creare, da un lato, un rapporto di incompatibilità con l'ordinamento giuridico, e dall'altro, un rapporto di compatibilità con le mafie, risolvendosi in un meccanismo di pacifica convivenza e di tutela reciproca.

⁹⁰ Cfr. , ad esempio, dichiarazioni del collaboratore Francesco Campanella.

⁹¹ Cfr. ad es. dichiarazioni di Bisi.

⁹² In alcune *obbedienze* si giura “*di portare ossequio alla suprema autorità e a tutti quanti sono i miei superiori*”.

⁹³ Diverse formule impegnano solennemente a “*prestare aiuto e assistenza a tutti i Fratelli Liberi Muratori sparsi su tutta la superficie della Terra*”, ancorché in alcune di esse, ma non in tutte, si preveda la limitazione ai soli *fratelli* “*che non si siano macchiati di crimini contro alcun altro essere umano*”.

⁹⁴ L'ingresso nella massoneria determina un vincolo indissolubile e permanente, non essendo previsto un recesso volontario (cfr. dichiarazioni dei collaboratori di giustizia Campanella e Virgiglio). L'essere *messi in sonno* determina una situazione di sola quiescenza, in cui non si partecipa ai lavori ma senza che ciò comporti la perdita dello *status*. Solo per gravi casi è previsto il “depennamento”, che, peraltro, avviene con una cerimonia intrisa di ritualità esoterica e di simbologia di morte.

⁹⁵ Vedi ad esempio la formula della Gran Loggia d'Italia degli ALAM.

BOZZA

Una serie di altre concrete applicazioni del dovere del segreto, accertate dalla Commissione, dimostrerà, nei paragrafi che seguono, il pericoloso sconfinamento dai principi di salvaguardia della propria e della altrui riservatezza fino a dar luogo a entità occulte allo Stato e in conflitto con il suo ordinamento.

§) Il segreto degli elenchi.

Sin dalla prima audizione, la Commissione aveva domandato a Stefano Bisi, il quale si era presentato spontaneamente proprio per offrire la propria collaborazione all'inchiesta parlamentare, di trasmettere gli elenchi degli iscritti, ma, già da allora, si era colta la sua ritrosia.

La medesima istanza veniva estesa a tutte le quattro *obbedienze* e reiterata più volte, sia durante le audizioni a testimonianza dei gran maestri che attraverso formali missive.

Nessuno, però, finiva per adempiere, mentre, al contrario, tutti adducevano ragioni ostative, più o meno articolate, ma sostanzialmente riconducibili alla legge sulla *privacy*: la pretesa di conoscere i nominativi degli iscritti, addirittura, si sarebbe risolta secondo alcuni in una sorta di istigazione a delinquere da parte della stessa Commissione verso coloro che, invece, erano tenuti *ex lege* al rispetto della riservatezza dei loro sodali.

Non sorprende, di certo, il tentativo di difesa innanzi ad un organo istituzionale, delle proprie ragioni, reali o solo supposte, rientrando ciò nei meccanismi del sistema democratico. Però, sorprende la palese pretestuosità delle argomentazioni addotte, posto che i gran maestri e i loro consiglieri, soggetti sicuramente non sprovveduti, ben avrebbero dovuto conoscere la più volte invocata legge sulla *privacy* anche laddove questa espressamente prevede la sua non applicabilità alle inchieste delle commissioni parlamentari (cfr. art. 8, comma 2 lett. C, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), così come ben avrebbero dovuto sapere che, in ogni caso, nel bilanciamento dei diritti di rango costituzionale, quello alla riservatezza, come ormai consolidato, è destinato a cedere di fronte all'interesse dell'accertamento giudiziario (artt. 13, 14, 15 Cost.), e delle inchieste parlamentari di *pubblico interesse* (art. 82 Cost.).

Il successivo sequestro probabilmente ha fatto luce su quei rifiuti sorretti da inverosimili argomentazioni giuridiche.

Si è accertato, infatti, che gli elenchi sequestrati, presso le sedi ufficiali delle quattro *obbedienze*, non possono definirsi tali: sebbene acquisiti attraverso lo strumento della perquisizione – strumento che avrebbe dovuto assicurarne sia il ritrovamento che una loro certa genuinità – essi hanno rivelato caratteristiche tali da indurre a ritenere o che gli elenchi completi siano stati custoditi altrove ovvero che quelli ritrovati siano stati tenuti in maniera da impedire la conoscenza, sia all'esterno che all'interno, di alcuni nominativi la cui identità rimane nota solo ad una cerchia ristretta.

Di seguito, pertanto, ci si soffermerà su tali risultanze.

Anzitutto, occorre un riepilogo del metodo di lavoro seguito dopo l'adozione del decreto di perquisizione e sequestro del 1° marzo 2017.

L'esame è stato circoscritto al materiale sequestrato presso quattro associazioni massoniche, con riguardo agli elenchi degli iscritti nelle regioni Calabria e Sicilia appartenenti al Grande Oriente d'Italia (GOI), alla Gran Loggia Regolare d'Italia (GLRI), alla Serenissima Gran Loggia d'Italia - Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori (SGLI), e alla Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori (GLI).

BOZZA

L'acquisizione del materiale, sia cartaceo sia soprattutto informatico, si è svolta nel più scrupoloso rispetto delle norme del codice di procedura penale, ampliando al massimo i profili di garanzia delle parti destinatarie dei provvedimenti, ben oltre le prassi in materia.

La fase di duplicazione dei dati – la cosiddetta copia forense - è stata svolta prevedendo il contraddittorio tra le parti e si è conclusa in data 31 marzo. Immediatamente dopo si è provveduto alla integrale restituzione alle quattro associazioni massoniche del materiale originale in sequestro⁹⁶.

Si è detto che i dati complessivi evidenziano come nelle due regioni prese in esame, nel periodo considerato, risultino complessivamente censiti 17.067 nominativi ripartiti in 389 logge attive⁹⁷.

Tuttavia, per uno su sei nominativi presenti negli elenchi estratti dalla Commissione (circa il 17,5%) non è stato possibile procedere alla completa identificazione in quanto si trattava di soggetti non univocamente identificabili ovvero carenti di alcuni dati anagrafici essenziali.

Si tratta complessivamente di 2.993 nominativi su un totale di 17.067 massoni, di cui 1.515 della sola GLRI pari al 77,3% del totale dei soggetti risultati iscritti a tale *obbedienza*.

Inferiore, ma comunque significativa, l'incidenza dei non identificabili presenti nelle altre *obbedienze* oggetto d'inchiesta: 35 della Serenissima Gran Loggia d'Italia (11,9%), 1.185 del GOI (10,6%) e 258 del GLI (7,1%).

Più in dettaglio, 1.030 soggetti, dei circa 3 mila, sono risultati anagraficamente inesistenti⁹⁸ (cioè nominativi con dati anagrafici cui non corrisponde all'anagrafe tributaria l'attribuzione di un codice fiscale); altri 1.883 nominativi risultano privi di generalità complete⁹⁹; infine, vi sono 80 soggetti¹⁰⁰ indicati con le sole iniziali del nome e del cognome (spesso con l'annotazione che si tratta di soggetti cancellati).

Significative si rivelano al riguardo, per meglio comprendere la portata di quanto accertato dalla Commissione, le citate dichiarazioni del collaboratore di giustizia Campanella, circa *l'assonnamento* di due noti politici siciliani, entrambi poi coinvolti in fatti di mafia, i cui nominativi, effettivamente, non sono stati ritrovati all'interno dei file gestionali.

Deve anche segnalarsi che taluni soggetti risultanti *aliunde* (ad esempio nella carte processuali o nelle dichiarazioni di alcuni gran maestri o di collaboratori di giustizia) come appartenenti alla massoneria, non risultano indicati negli elenchi.

Ad esempio, nelle parti segretate dell'audizione del gran maestro Venzi emergevano, in seguito alle domande della Commissione, due nominativi di appartenenti alla sua *obbedienza* con precedenti penali per fatti di mafia. Entrambi, però, risultavano anagraficamente inesistenti (anche se un soggetto con generalità, cioè soltanto con nome e cognome, corrispondenti ad uno dei due

⁹⁶ G.O.I.: 10 maggio 2017; G.L.R.I. e G.L.I.: 16 maggio 2017; S.G.L.I.: 14 luglio 2017.

⁹⁷ Di cui 178 in Calabria e 211 in Sicilia, suddivise come segue: n. 201 del Grande Oriente d'Italia (82 in Calabria e 119 in Sicilia); 99 della Gran Loggia d'Italia degli A.L.A.M. (58 in Calabria e 41 in Sicilia); 69 della Gran Loggia Regolare d'Italia (25 in Calabria e 44 in Sicilia); 20 della Serenissima Gran Loggia d'Italia – Ordine Generale degli A.L.A.M. (13 in Calabria e 7 in Sicilia).

⁹⁸ Così distinti per singola obbedienza: GOI n. 724 (di cui 362 in Sicilia e 362 in Calabria); GLI n. 221 (di cui 103 in Sicilia e 118 in Calabria); GLRI n. 54 (di cui 30 in Sicilia e 24 in Calabria); Serenissima n. 31 (di cui 17 in Sicilia e 14 in Calabria).

⁹⁹ Così distinti per singola obbedienza: GOI n. 461 (di cui 216 in Sicilia e 245 in Calabria); GLI n. 37 (di cui 19 in Sicilia e 18 in Calabria); GLRI n. 1.381 (di cui 890 in Sicilia e 491 in Calabria); Serenissima n. 4 (tutti in Calabria).

¹⁰⁰ 74 in Sicilia e 6 in Calabria.

BOZZA

predetti *fratelli*, attraverso l'esame del materiale informatico sembrerebbe essere stato nominato da Venzi, il 25 febbraio 2006, quale "assistente gran direttore delle cerimonie onorario"¹⁰¹.

Si tratta, comunque, in via generale, di casi che non hanno un significato complessivo univoco posto che non sempre si è avuta la certezza che i nominativi emersi da altri atti abbiano fatto parte delle quattro *obbedienze* di cui si dispone degli elenchi o di altre delle quali non si hanno i relativi dati.

Si è anche proceduto, nei limiti del possibile trattandosi di bacini in parte diversi, a un raffronto tra gli elenchi del 2017 con quelli degli anni 1993-1994 allora trasmessi alla Commissione dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Palmi (RC).

In particolare, pur nella consapevolezza di non poter ottenere un risultato statistico in termini di valore assoluto, determinato in primo luogo dall'eterogeneità delle fonti di acquisizione dei dati, sono state elaborate comparazioni tra i nominativi degli elenchi di iscritti a sodalizi massonici – per le regioni Calabria e Sicilia – acquisite nel 1993-1994¹⁰² e quelli degli elenchi sequestrati dalla Commissione nell'inchiesta del 2017.

A tal proposito appare necessario rammentare che le liste del 1993-1994, riguardavano gli elenchi degli iscritti al Grande Oriente d'Italia (GOI), Grande Oriente Italiano (Muscolo), Gran Loggia d'Italia (Centro Sociologico Italiano) e altre *obbedienze* minori, in possesso di quell'A.G.¹⁰³; mentre i nominativi degli iscritti alla massoneria acquisiti nella recente inchiesta della Commissione hanno riguardato le citate quattro *obbedienze*.

È necessario inoltre osservare che i nominativi sui quali è stato possibile effettuare una comparazione riguarda unicamente quelli identificati compiutamente (con almeno nome, cognome e data di nascita).

Pertanto, con riferimento alle liste del 1993-1994 sono stati utilizzati per il confronto 4.256 nominativi (2.043 per la Calabria, 2.213 per la Sicilia) a fronte dei 5.743 nominativi riportati negli elenchi della Procura della Repubblica di Palmi (2.752 per la Calabria, 2.982 per la Sicilia), ossia il 74,22 %.

In altri termini, anche allora, una quota significativa dei nominativi riportati negli elenchi non era precisamente identificabile.

Premesso che gli elenchi agli atti della Procura di Palmi nel 1993-1994 riguardavano un novero di *obbedienze* in parte diverso e più ampio rispetto a quelli oggetto di esame da parte di questa Commissione, va rilevato che vi è una parziale discordanza tra di essi nella misura in cui non sono stati rinvenuti negli elenchi acquisiti nel 2017, come noto riferiti ad un arco di tempo che va dal 1990 ad oggi, taluni nominativi di soggetti all'epoca censiti e poi coinvolti in fatti di mafia. Vedi, ad esempio, le situazioni riferite nella parte II, §6.3) con riguardo all'ASL di Locri.

¹⁰¹ Cfr. verbale della prima comunicazione della Gran Loggia Regolare d'Italia, tenutasi a Roma il 25 febbraio 2006 presso l'Hotel St. Regis di Roma".

¹⁰² Cfr. Doc. 2101 (XI Legislatura).

¹⁰³ V. anche considerazioni riportate nella Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari. XI Legislatura. (Doc. XXIII n. 14): "*Nelle anagrafi sequestrate sono compresi anche i nominativi degli assonnati o depennati dai piedilista delle logge (si tratta dei massoni che non partecipano più ai lavori della loggia e che non pagano le quote associative), dei deceduti e degli espulsi. È il caso di ricordare che il 4 marzo del 1982, l'allora gran maestro del G.O.I., generale Battelli, "assonnò" di imperio tutti i fratelli iniziati con procedura alla memoria, in attesa di una loro eventuale, successiva, decisione circa la scelta di una loggia regolare alla quale affiliarsi. Molti dei nominativi di quelle persone non figurano negli elenchi sequestrati*".

BOZZA

Non possono certamente trarsi, dai dati sopra riportati, significati univoci, non potendosi escludere in maniera aprioristica fenomeni di mera superficialità nella tenuta degli elenchi.

Il numero dei non identificati e dei non identificabili è tuttavia consistente; del pari è rilevante il numero di 193 soggetti iscritti in procedimenti penali di cui all'art. 51 comma 3-*bis* del c.p.p.; ancora, è cospicuo il numero di soggetti che pur non essendo indagati, imputati o condannati per delitti di natura mafiosa, hanno diretti collegamenti, parentali o di altro genere, con esponenti mafiosi, sì da potere costituire, almeno in astratto, un anello di collegamento tra mafia e massoneria (così come, del resto, verificato da questa Commissione in altre inchieste, circa la formazione delle liste elettorali o degli enti pubblici infiltrati dalla mafia).

In ogni caso, rimane il dato oggettivo del rifiuto a consegnare gli elenchi, in parte inattendibili, in parte celanti l'identità di taluni iscritti, in parte contenenti affiliati con precedenti penali per mafia; dato che, nella sua scarna obiettività, non può non destare allarme.

§5) Il segreto dei nomi.

Oltre alla segretezza degli elenchi, che riguarda, come visto, 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.

Si è già detto, infatti, di quelle regole ordinamentali che vietano la rivelazione a terzi dell'identità dei fratelli. Tale divieto, tuttavia, come si è potuto accertare, riguarda anche la pubblica autorità.

Ci si riferisce, in particolare, alla questione del dovere dei dipendenti pubblici di dichiarare, all'amministrazione di appartenenza, l'eventuale affiliazione "ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio"¹⁰⁴.

Orbene, quando, nel corso della sua prima audizione, è stato domandato al gran maestro Bisi se gli affiliati alla sua *obbedienza* assolvessero al dovere e se il GOI ne verificasse o ne sollecitasse l'adempimento¹⁰⁵, egli lasciava intendere che, nella sua *obbedienza*, non era ancora chiaro come procedere tant'è che "*i nostri fratelli hanno chiesto ai loro superiori che cosa debbano fare*". La risposta era, dunque, sorprendente: i pubblici dipendenti anziché informarsi presso le proprie amministrazioni, attendevano le disposizioni dei superiori massoni prima di uniformarsi al dettato normativo.

Nella successiva audizione a testimonianza si ritornava sull'argomento e, stavolta, Bisi, dopo essersi maggiormente documentato, sosteneva che, siccome il dovere del pubblico impiegato è quello di riferire se appartenga a una associazione che interferisca con l'attività professionale, non vi è alcun obbligo di dichiarare l'adesione alla massoneria.

In sostanza, in ambito massonico, era stata recepita questa interpretazione¹⁰⁶ attraverso cui, con un preventivo giudizio di non interferenza, sostitutivo di quello dell'ente pubblico, si consente

¹⁰⁴ Cfr. D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

¹⁰⁵ PRESIDENTE: "*Il dipendente della pubblica amministrazione può anche essere iscritto a una loggia massonica (non deviata) ma deve sempre e comunque comunicarlo preventivamente, altrimenti rischia il licenziamento, e a nulla vale appellarsi al diritto alla privacy perché, in ogni caso, prevalgono i principi della trasparenza e del buon andamento della pubblica amministrazione.*"

¹⁰⁶ Una posizione simile è stata assunta anche dal gran maestro Binni il quale, a proposito dei dipendenti pubblici iscritti alla sua *obbedienza*, affermava che non è richiesta la dichiarazione alla pubblica amministrazione dell'adesione anche perché "può diventare un elemento di paura", atteso che lui stesso ha perso il lavoro per avere dichiarato di essere massone. Anche per i gran maestri delle altre due *obbedienze* non esisterebbe tale obbligo e, comunque, dichiaravano che non si premurano di certo ad invitare i fratelli ad effettuare le comunicazioni agli enti pubblici da cui dipendono.

BOZZA

ai *fratelli*-pubblici impiegati di mantenere la segretezza sulla propria affiliazione massonica. Viene anche da pensare che le esigenze del segreto, evidentemente ritenute prevalenti rispetto a quelle dell'ordinamento dello Stato, hanno portato una certa massoneria, che pur pretende dagli affiliati l'impegno ad "*adempiere fedelmente i doveri ed i compiti relativi alla mia posizione e qualifica nella vita civile*", a confinare quell'obbligo tra il novero delle disposizioni che "non si conformino alla Costituzione".

Un altro caso emblematico, che dimostra l'esattezza della suddetta chiave di lettura è quello della loggia "Araba fenice" della GLRI.

Accadeva, infatti, che essendovi in corso verifiche da parte della Digos, uno dei *fratelli* aveva consegnato a tale organo di polizia, previa richiesta scritta, gli elenchi della loggia "Tommaso Campanella" di Reggio Calabria e, previa richiesta orale, quelli della loggia "Araba Fenice".

L'ottemperanza del fratello all'ordine dell'Autorità, almeno per quanto riguarda la richiesta orale, venne considerata colpa massonica che determinò la sua sospensione in attesa della espulsione. Tale decisione venne stigmatizzata dagli iscritti alla "Araba fenice", rimasti increduli per la circostanza che il rispetto delle autorità avesse potuto comportare l'emissione di un sì grave provvedimento e, dunque, in massa, rassegnarono le proprie dimissioni, così determinando il naturale scioglimento della loggia.

Particolarmente significativi sono gli atti inerenti a tali vicende.

Risulta infatti che, la dirigenza della Gran Loggia regolare di Italia comunicava al suddetto fratello di avere "manifestato una scorretta gestione dei dati sensibili dei membri di Loggia" e che, pertanto, veniva sospeso "con richiesta di espulsione".

L'inculpato, a sua volta, ribatteva, "vista la gravità e contrarietà alle norme di legge che la S.V. avrebbe voluto che ponessi in atto, non esibendo un documento legittimamente richiesto dall'autorità di polizia" rassegnando le proprie dimissioni.

Dal loro canto, gli altri componenti della loggia, dimettendosi, rimarcavano "che l'aver consegnato ad un ispettore di polizia, delegato dall'autorità giudiziaria, un semplice elenco dei dati anagrafici degli aderenti alla Loggia Araba Fenice, non possa considerarsi una incauta divulgazione di dati sensibili ed anzi si configura quale condotta lecita ed ottemperante dei doveri che ciascuno aderente ad ogni Organizzazione Massonica deve osservare ai sensi della legislazione vigente".

Se non si hanno elementi di sorta per affermare che la reazione dell'*obbedienza* tendesse a ostacolare le indagini e a salvaguardare gli iscritti in rapporto con la mafia (che, come si è visto, appartenevano alla loggia), quantomeno un tale atteggiamento non può che leggersi nella ricorrente ottica della tutela della segretezza, anche verso le istituzioni, del nominativo degli appartenenti alla massoneria.

§) Il segreto dei fatti.

Una serie di accertamenti evidenzia, altresì, un generalizzato dovere di segretezza che riguarda, parallelamente, anche gli accadimenti interni alla massoneria e ciò anche quando essi assumano pubblico interesse.

Una prima vicenda in tal senso, è quella relativa all'Avv. Amerigo Minnicelli, massone di lungo corso e per discendenza, maestro venerabile della Loggia Luigi Minnicelli di Rossano.

Attraverso la sua audizione a testimonianza del 31 gennaio 2017 e le missive dallo stesso inviate o prodotte alla Commissione, è stato possibile verificare che egli, insieme ad altri otto

BOZZA

maestri venerabili calabresi, con una lettera del 10 ottobre 2011, sollecitava i vertici del GOI a prestare maggiore attenzione nella scelta dei profani stante il concreto pericolo di infiltrazioni 'ndranghetiste. Inoltre, quale direttore del sito *web* www.goiseven.it, prendendo spunto dall'arresto, avvenuto il 29 luglio 2011, di un *fratello* accusato di avere intrattenuto rapporti con la mafia, aveva pubblicato un articolo, in cui si sosteneva che si stava “*seduti su un braciere ardente*” posto che “*nei piè di lista delle logge vicine ai territori 'ndranghetisti sarebbe entrato di tutto e di più*».

L'unico risultato prodotto da queste segnalazioni fu che, nell'ottobre 2012, il Minnicelli veniva espulso dal Grande Oriente d'Italia¹⁰⁷ e, per di più, a suo dire, a differenza di altri iscritti che, sebbene colpiti da misure cautelari o coinvolti in reati gravissimi, non avevano subito alcun procedimento disciplinare massonico.

Orbene, ciò che rileva in questa vicenda, certamente caratterizzata da un clima conflittuale tra le parti, sono le ragioni sottese al provvedimento di espulsione.

Poiché non risulta che gli altri otto firmatari dell'esperto abbiano subito eguale trattamento, è allora nella denuncia pubblica, tramite il *web*, che va individuata la colpa del massone il quale, appunto, aveva divulgato, nonostante il dovere di segretezza, i fatti interni *all'obbedienza*.

Ciò emerge, per altri versi, anche dalla pretestuosità della motivazione formale del decreto Minnicelli, in sostanza, non veniva accusato della rivelazione di vicende compromettenti, bensì, attraverso un contorto ragionamento, di avere, con la pubblicazione dell'articolo su internet, accessibile ai profani, leso l'onore e la reputazione dei maestri venerabili così accusati, implicitamente, di omessa vigilanza sulle logge calabresi.¹⁰⁸ Divieto di parlare in pubblico, dunque, specie se si tratti di mafia.

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 maggiore rilievo numerico tra quelle operanti in Italia, di illustrare le ragioni dello scioglimento della citata loggia calabrese “Rocco Verduci” di Gerace.

In particolare, nella sua prima audizione, in forma libera, del 3 agosto 2016, il gran maestro così si esprimeva:

“BISI. *Quando ci sono logge, non in cui ci sono infiltrazioni della malavita organizzata, ma che non si comportano ritualmente – non tengono l'anagrafe degli iscritti, non tengono i verbali come dovrebbero essere – si abbattono le colonne, come è stato fatto nel caso di tre logge, una a Locri, una a Brancaleone e l'altra a Gerace.*

PRESIDENTE. *Ci racconta che cosa c'era in queste logge?*

BISI. *Abbiamo fatto delle verifiche. Non c'era la ritualità necessaria, ragion per cui siamo intervenuti per abbattere le colonne di queste logge. Facciamo così perché abbiamo un'organizzazione interna di controlli ferrei su tutte le officine sparse dal Nord al Sud. (..)*

PRESIDENTE. *Cosa significa «irritualità»?*

BISI. *Quando si iniziano i lavori, si indossa il grembiule e si indossano i guanti. (..)*

¹⁰⁷ Minnicelli impugnava il provvedimento di sospensione davanti al Tribunale civile di Roma ma la richiesta cautelare veniva respinta ed il giudizio è tuttora pendente in Corte di appello (con udienza fissata nel novembre 2018).

¹⁰⁸ Più tardi era lo stesso Bisi, nell'audizione del 3 agosto 2016, a confermare le ragioni dell'espulsione: “*Amerigo Minnicelli non venne espulso perché fece delle denunce. Venne espulso dagli organi della cosiddetta giustizia domestica, la giustizia interna, dai proviviri...per offese ai vertici nazionali e regionali del Grande Oriente d'Italia*”.

BOZZA

PRESIDENTE. *Può essere sciolta una loggia perché non ci si mette il grembiule e non si indossano i guanti?*

BISI. *Sì.*

PRESIDENTE. *Perché lo considerate un sintomo di altro, spero.*

BISI. *Può essere un sintomo di altro.*

Nella successiva audizione, avvenuta nella forma della testimonianza, del 18 gennaio 2017, Bisi ribadiva le medesime dichiarazioni:

BISI. *Da quando, da due anni e mezzo o poco più, sono io gran maestro, mi pare siano state abbattute le colonne di tre logge o quattro, ma potrei sbagliarmi. La demolizione delle colonne può avvenire per più motivi, come è scritto sempre nel libro della costituzione e del regolamento dell'ordine. (...) Sì, sono state tre logge in Calabria, che abbiamo demolito, (...) Quanto ai motivi, erano logge che non si riunivano come ci si deve riunire, non avevano una condotta regolare rispetto agli antichi doveri e rispetto ai regolamenti e alle costituzioni dell'ordine. Abbiamo, quindi, demolito queste logge. (...)*

PRESIDENTE: *Le logge che sono state soppresse – Locri, Gerace e Brancaleone, se non sbaglio... (...) Le colonne sono state abbattute per problemi rituali, sostanzialmente?*

BISI: *Per problemi organizzativi, (...).*

In sostanza, nonostante le sollecitazioni in tal senso, il gran maestro, in entrambe le audizioni, non faceva alcun riferimento ad eventuali rapporti con la ‘ndrangheta da parte della “Rocco Verduci” che, in base al suo racconto, era stata da egli sciolta per questioni rituali.

La documentazione cartacea in sequestro, invece, come visto, rappresentava una diversa realtà.

Dalla sequenza degli atti della loggia e dal loro contenuto, infatti appare evidente che il gran maestro sapeva quali fossero le reali problematiche di quella articolazione cioè sia perché aveva, in un primo tempo, revocato il provvedimento di Raffi, ritenendo cessato “l’inquinamento malavitoso” (che, quindi, quantomeno vi erano stato), e sia perché, richiamando, a sostegno del suo successivo provvedimento di scioglimento, la relazione e l’ispezione della circoscrizione calabrese, evidentemente aveva dato atto, seppure implicitamente, della questione dell’infiltrazione mafiosa a cui tali note si riferivano.

Si potrebbe sostenere che le ragioni rituali ben possono coincidere con quelle sostanziali (ad esempio, l’ingresso nella massoneria di un *fratello* vicino alla mafia, dunque privo dei requisiti di moralità richiesti per l’adesione, è anche una questione formale) ma rimane il fatto che il gran maestro Bisi non ha nemmeno accennato, nonostante le plurime domande al riguardo, che lo scioglimento era avvenuto sì per un vizio *massonico* ma cagionato nella sostanza dalle possibili infiltrazioni mafiose. Egli, invece, ha preferito parlare di *grembiuli* e di *guanti* evitando di riferire il fulcro degli accadimenti.

Non è certamente questa la sede per valutare se le dichiarazioni di Stefano Bisi rese alla Commissione parlamentare antimafia possano avere penale rilevanza, tuttavia la condotta del gran maestro appare egualmente di particolare rilievo ed allarme.

Emerge, infatti, una chiara riluttanza a riferire i fatti, proveniente dal gran maestro di una delle *obbedienze* più importanti, e manifestata nei confronti di un organo previsto dall’art. 82 della Costituzione, evidentemente percepito come un’entità *esterna*, priva di qualunque titolo per conoscere le segrete vicende della massoneria.

BOZZA

Il silenzio di Stefano Bisi non può ritenersi un fatto isolato, essendosi riscontrati altri atteggiamenti simili, piegati al silenzio, e, per di più, anche quando i fatti nascosti abbiano assunto astratto rilievo penale.

Nel contesto dell'ispezione disposta dal gran maestro Raffi sulla "Rocco Verduci", infatti, era emerso, come accertato dalla documentazione in sequestro, che un magistrato onorario, appartenente alla predetta loggia, aveva chiaramente denunciato, ma soltanto in ambito massonico, una prima vicenda, risalente al dicembre 2010, riguardante le pressioni da egli subite ad opera di due suoi confratelli affinché si adoperasse per intervenire sul giudice monocratico del Tribunale di Locri al fine di ottenere, in favore dei figli di uno dei due, sottoposti a un procedimento penale per ricettazione, la derubricazione del reato.

Vale la pena aggiungere che il massone che sollecitava l'intervento del magistrato onorario in favore dei propri figli indagati, era un medico della ASL di Locri, poi sciolta per mafia, nonché figlio di un noto boss 'ndranghetista, mentre il massone che lo accompagnava, per sostenerne la richiesta, era un soggetto che, all'epoca di fatti, svolgeva un ruolo direttivo nell'ambito della "Rocco Verduci".

Più tardi si verificava un simile episodio, ancor più significativo. Dai documenti ispettivi risulta infatti che, intorno al mese di aprile 2012, il predetto magistrato onorario fu ulteriormente sollecitato, da un altro dei suoi *fratelli* di loggia, affinché intervenisse ancora, riservatamente, presso i magistrati della Procura distrettuale antimafia di Reggio Calabria al fine di perorare la causa di un terzo massone, già consigliere della Regione Calabria, avendo questi saputo che, in quel momento, nell'ambito di una indagine antimafia, naturalmente coperta dal più rigoroso segreto, si stava vagliando la sua posizione.

Vale la pena aggiungere, anche in questo caso, che il massone che si stava prodigando, presso il magistrato onorario, in favore del politico, già si era prestato, nei confronti di quest'ultimo per far ammettere nella loggia un nuovo *bussante*, figlio incensurato di un soggetto tratto in arresto per associazione mafiosa nell'ambito dell'operazione "Saggezza" della D.D.A. di Reggio Calabria.

Non vi è dubbio che la sollecitazione non andò in porto o non diede i frutti sperati, atteso che, da lì a un mese, nel maggio 2012, nell'ambito dell'operazione "Falsa politica", l'ex consigliere regionale fu tratto in arresto unitamente ad altri 13 soggetti a vario titolo accusati di essere contigui alla "locale" di *'ndrangheta* di Siderno, e poi condannato a 12 anni di reclusione per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. con sentenza non ancora definitiva.

Orbene, coerentemente con quanto evidenziato nei paragrafi precedenti, rileva l'atteggiamento della gerarchia calabrese e nazionale del GOI dinanzi alla segnalazione di tali gravi fatti. Vero è che sotto la *granmaestranza* di Raffi queste vicende, a differenza di quanto accaduto con l'avvento di Bisi, contribuirono alla sospensione della "Rocco Verduci" per "*inquinamento malavitoso*". Tuttavia, né gli ispettori dell'epoca, né il responsabile calabrese, né la struttura centrale del GOI ritennero opportuno, anzi doveroso, informare le autorità civili - non vi è traccia di alcuna forma di segnalazione- degli evidenti indizi di violazione delle norme penali. E nemmeno da parte del magistrato onorario risulta alcuna denuncia, nonostante la sua qualifica di pubblico ufficiale.

Il vincolo di solidarietà, dunque, non solo consentiva agli esponenti mafiosi di potere contare, in quanto massoni, perfino dei servizi *contra legem* del confratello magistrato, ma anche sul silenzio di questi e degli altri venuti a conoscenza delle vicende.

BOZZA

Tutto doveva rimanere all'interno del circuito della massoneria e l'agire massonico si è qui atteggiato pericolosamente ad ordinamento separato dello Stato.

Le circostanze accertate, peraltro solo una parte del compendio probatorio, conducono necessariamente ad una conclusione.

Quando la *segretezza* massonica, con i suoi corollari, finisce per sconfinare dai rituali esoterici, per atteggiarsi ad 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 ad 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.

Ma vi è di più. Quando la massoneria, nonostante la consapevolezza del pericolo che, nel suo seno, possano trovare composizione interessi di dubbia liceità, mantiene la propria chiusura, evitando la pubblica denuncia di chi alla massoneria attenta, conserva talune usanze, consone ai momenti storici in cui furono introdotte e invece inaccettabili con l'avvento della democrazia, che consentono la strumentalizzazione di chi nella massoneria persegue finalità diverse da quelle filantropiche; non si preoccupa di opporsi alla colonizzazione mafiosa con un sistema di controlli reali, non può che ritenersi che essa è tollerante nei confronti della mafia.

Probabilmente, un atteggiamento diverso, magari accompagnato da una modernizzazione degli ordinamenti massonici, attraverso un'apertura all'esterno e, soprattutto, un rapporto non conflittuale con le leggi dello Stato, gioverebbe già alla stessa massoneria perché si abbatterebbe quel diffuso pregiudizio nei suoi confronti e, soprattutto, ridurrebbe il rischio della formazione nel suo stesso ambito di pericolose zone grigie.

BOZZA**PARTE IV) LA MASSONERIA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO****§1) Premessa**

L'ordinamento giuridico si è dotato, dal punto di vista penale, di 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'art. 416-*bis* del c.p., e quelle segrete, punite dall'art. 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, trattati nelle pagine precedenti, in cui l'interesse criminale è rivolto ad 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, ad 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.

Anzi, secondo la posizione dei *gran maestri*, manifestata per protestare contro le *ingerenze* della Commissione, vi sarebbe di più. Non solo, cioè, l'associazione massonica, in quanto tale, non è perseguibile, ma, addirittura, meriterebbe ampia tutela giuridica, compresa quella volta ad assicurarne fermamente la riservatezza, come si desumerebbe da una pluralità di disposizioni, anche di rango costituzionale, e da diversi arresti giurisprudenziali. Vengono infatti invocati l'art. 18 della Costituzione, comma 1, che riconosce la libertà dell'individuo di associarsi liberamente senza autorizzazione alcuna; la normativa sul diritto alla *privacy*, specie nella parte che tutela i cd *dati sensibili*; talune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in cui lo Stato italiano sarebbe stato condannato per avere punito disciplinarmente la partecipazione di magistrati alle associazioni massoniche o per avere imposto a taluni pubblici amministratori, con le sue leggi regionali, divieti di appartenenza o doveri di dichiarazione di appartenenza alla massoneria.

La disamina che segue, sul panorama legislativo e giurisprudenziale in materia, pertanto, sarà finalizzata alla individuazione di possibili spazi di intervento per contenere quel cortocircuito e, laddove ve ne fosse bisogno, a dimostrare che le norme e le sentenze chiamate in causa dalla parte massonica, hanno subito una interpretazione strumentale, anzi azzardata, volta a inoculare profili assolutori al loro atteggiarsi e a frenare il percorso di riflessione politica avviato da questa Commissione sulle "zona franche" che alimentano le mafie.

§) Le associazioni segrete nella Costituzione.

Nella normativa precostituzionale, con la legge 26 novembre 1925, n. 2029¹⁰⁹, tipica espressione del regime fascista, il Guardasigilli Rocco poneva fine alla sostanziale libertà attribuita di fatto, fino a quel momento, alle associazioni di diritto privato. Ed infatti, sebbene giustificata da ragioni di ordine pubblico, la normativa non era altro che uno strumento di repressione che, con il pretesto di colpire le consorterie segrete, invece legittimava ingerenze penetranti su qualunque forma di compagine sociale, con evidenti finalità di contrasto verso tutte quelle associazioni che non si uniformassero al regime autoritario.

¹⁰⁹ I contenuti di tale legge sono stati in seguito trasfusi nel T.U. P.S del 1931 agli artt. 209 e ss., vigente sino alla legge 25 gennaio 1982, n. 17 (talvolta definita, impropriamente, legge "Anselmi" o legge "Spadolini-Anselmi").

BOZZA

In particolare, nell'art. 1 si prevedeva l'obbligo, penalmente rilevante, di qualunque associazione di comunicare alle Autorità di pubblica sicurezza, qualora ciò fosse stato richiesto, ogni notizia sulla loro composizione, organizzazione e attività. Inoltre, all'art. 2 si stabiliva il divieto per i dipendenti civili e militari dello Stato di appartenere, pena il licenziamento, ad associazioni operanti in modo clandestino o occulto, o in cui i soci erano vincolati dal segreto.

La nozione di segretezza che emergeva dalle suddette disposizioni, quindi, aveva natura sia formale (dovendosi qualificare segrete quelle associazioni che si sottraevano al regime di pubblicità) che sostanziale (collegata, per i dipendenti pubblici, al *modus operandi* dell'associazione).

Con la Carta costituzionale, invece, si è segnata, nell'art. 18, la definitiva consacrazione della libertà di tutti i cittadini di associarsi, senza necessità di autorizzazione alcuna, essendo le realtà associative una delle "formazioni sociali" previste dall'art. 2 della Costituzione in cui si svolge la personalità dell'individuo. L'art. 18, però, per raccordare la libertà associativa alle esigenze di ordine pubblico, ha espressamente vietato: le associazioni che perseguono finalità vietate ai singoli dalla legge penale (comma 1); le associazioni segrete (comma 2, parte prima); le associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (comma 2, parte seconda).

L'inserimento del divieto di associazione segreta, dovuto alla proposta di Togliatti e di Amadei, diede luogo, però, ad un animato dibattito in seno all'Assemblea Costituente sul significato da attribuire alla nozione di segretezza.

Secondo un orientamento, essenzialmente di parte massonica, la segretezza vietata doveva essere soltanto quella rivolta a celare un fine illecito, poiché l'associazione ha diritto "a certe forme particolari di riservatezza, sia per quanto riguarda particolari deliberazioni, sia nei confronti dell'elenco dei soci" che, se rese note, violerebbero la libertà dei cittadini¹¹⁰.

Prevalse invece il diverso orientamento espresso dall'on. Aldo Moro, secondo cui doveva rilevare la mera volontà della società di essere segreta, e dall'on. Tupini¹¹¹, secondo cui il divieto di segretezza ha carattere assoluto e non strumentale alle finalità associative, poiché le società segrete sono concepibili solo nei regimi dittatoriali, quando la libertà è limitata o inesistente, ma non in quelli democratici dove ogni associazione può vivere alla luce del sole¹¹².

Dall'esito di tale dibattito e dalla stessa formulazione della norma, può ricavarsi, in primo luogo, che la Costituzione ha introdotto un concetto sostanziale di segretezza. Del resto, coerentemente, da un lato, non si è previsto di introdurre, a livello costituzionale, un generale regime di pubblicità delle associazioni (che qualificasse come segrete le associazioni che ad esso si sottraggano) e, dall'altro, le successive "Norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione" contenute nella "legge Spadolini", offrono, come si dirà, una definizione strettamente sostanziale della segretezza. Ne deriva, pertanto, una nozione in base alla quale deve considerarsi segreto il sodalizio che mira a mantenere occulta la propria esistenza o la propria essenza¹¹³. Anzi, in mancanza di un regime generale che renda obbligatoria la diffusione delle notizie concernenti qualsiasi voglia compagine associativa, la segretezza non può che essere intesa come adozione di un

¹¹⁰ Cfr. Cevalotto, *Atti Ass. Cost.*, Res. I s.c., p. 471.

¹¹¹ Cfr. A. Moro, *Atti Ass. Cost.*, Res. I s.c., p. 472; Tupini, *Atti Ass. Cost., Discussioni*, vol. III p. 2754.

¹¹² Cfr. Enrico Spagna Musso, "Il problema costituzionale della massoneria" 1992, in "Scritti di diritto costituzionale", Giuffrè Editore, 2008.

¹¹³ Cfr. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associativa*.

BOZZA

modello organizzativo che, in modo programmatico e sistematico, precluda la propria conoscibilità con riguardo ad aspetti di trasparenza comunemente accettati per analoghe formazioni¹¹⁴.

In secondo luogo, dall'*iter* e dal testo della norma in esame, si desume che il divieto della segretezza sostanziale ha un carattere del tutto autonomo rispetto alle finalità dell'associazione: mentre l'art. 18 Cost. prevede espressamente il perseguimento di determinati fini da parte delle associazioni illecite del primo comma e di quelle militari del secondo comma, null'altro dispone per le associazioni segrete, così dimostrando una precisa e categorica volontà legislativa in cui il divieto si sostanzia nel mero carattere di segretezza dell'associazione. La *ratio* di tale scelta va infatti individuata, come già del resto chiarito in sede di Assemblea costituente, non tanto nella presunzione d'illiceità dei sodalizi segreti che inclina verso la logica del sospetto, ma proprio nella necessità di impedire che, in un sistema democratico, possano avere luogo formazioni di potere separate e sottratte a qualunque controllo. Rileva, dunque, l'esigenza della comunità sociale alla conoscenza di quelle formazioni che si sviluppano nel proprio ambito poiché il loro occultamento determina l'impossibilità di valutarne la compatibilità con gli interessi generali. Come giustamente osservato da G. Zagrebelsky "l'art.18 della Costituzione garantisce nel modo più ampio la libertà di associazione, ma richiede un corrispettivo di lealtà che la vita associativa si svolga alla luce del sole".

§) Le associazioni segrete nella legge 25 gennaio 1982, n.17.

La legge 25 gennaio 1982, n.17, recante "Norme di attuazione dell'art.18 Costituzionale e scioglimento dell'associazione denominata Loggia P2" (cd. legge Spadolini) rappresenta la prima riprova, seppur involontaria, del fatto che il necessario dibattito giuridico e politico sulle associazioni segrete è stato da sempre eluso.

Infatti, soltanto a distanza di ben quasi quarant'anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, e soltanto in seguito al grave scandalo dovuto alla scoperta della Loggia Propaganda 2, si trovò l'occasione per iniziare a pensare all'attuazione dell'art. 18, comma 2, Cost.

Inoltre, la normativa¹¹⁵, rivolta a colpire, in quel particolare momento storico, i fenomeni di deviazione, ha finito, in realtà, per non disciplinare le associazioni segrete.

Va in primo luogo sottolineato che la legge è rimasta sostanzialmente disapplicata, essendosi risolta, di fatto, in una *legge ad societatem* condannata all'ineffettività sia per il principio dell'irretroattività (non potendo estrinsecarsi sulla vicende della loggia P2 per le quali era stata emanata); sia perché, comunque, non è stata in grado di rispecchiare le dinamiche associative che si sviluppano occultamente in ambito socio-politico tant'è che le relative indagini, negli anni, non hanno di solito prodotto alcun esito o, più spesso, si sono avvalse del diverso strumento dell'art. 416- *bis* del c.p.; sia perché l'irrisoria pena edittale prevista dall'art. 2 della legge per il delitto di partecipazione ad associazioni segrete incide, comunque, sulla concreta perseguibilità delle stesse.

L'inoperatività della suddetta legge si evidenzia anche con riferimento al suo art. 4 che, anche per la macchinosità di alcune previsioni, ha fatto da sponda ad una volontà generalizzata di disapplicazione. Così, la commissione competente a giudicare i rilievi disciplinari per i dipendenti

¹¹⁴ Cfr. ord. custodia cautelare del 6 luglio 2010 emessa dal Gip di Roma nella cd operazione *Insider* sulla P3.

¹¹⁵ Va qui rammentato schematicamente che, con tale disciplina (a carattere misto, trattandosi sia di legge attuativa della Costituzione sia di provvedimento a contenuto amministrativo in riferimento allo scioglimento della Loggia P2), si definisce l'associazione segreta (art. 1), si prevedono sanzioni penali e amministrative a carico di chi ne faccia parte (art. 2), si regola il potere di scioglimento (art. 3) e le misure adottabili in caso di appartenenza di dipendenti pubblici ad associazioni segrete (art. 4), si abrogano gli artt. 209 e 212 Tulpis (art.6).

BOZZA

iscritti ad associazioni segrete¹¹⁶, dopo essere stata nominata per un primo triennio, non è stata più costituita. Allo stesso modo, le Regioni chiamate ad emanare per i dipendenti regionali, secondo lo stesso art. 4, «leggi nell'osservanza dei principi dell'ordinamento espressi nel presente articolo», nella gran parte dei casi non hanno dato attuazione all'obbligo legislativo¹¹⁷.

Di converso, la legge 17/1982, rivelatasi improduttiva degli effetti che si proponeva, ne ha determinati altri.

Innanzitutto, ha dato luogo ad una nozione di società segreta, diversa da quella concepita in sede costituzionale, che ha consentito finora l'attività di compagini sociali che andavano diversamente regolate.

In particolare, l'art. 1, definendo le associazioni segrete, le qualifica in quelle che, sebbene operanti all'interno di associazioni palesi, presentino talune caratteristiche (analiticamente indicate e alternative tra loro) consistenti: nell'occultamento dell'esistenza dell'associazione, ovvero nel tenere segrete congiuntamente le finalità e le attività sociali, ovvero ancora nel rendere sconosciuta, in tutto o in parte, all'esterno o all'interno del sodalizio, l'identità degli associati.

Tuttavia, accanto a tale condivisibile nozione sostanziale di segretezza, conforme alla volontà dei Costituenti, il medesimo art. 1 ha inteso subordinare la rilevanza giuridica dell'associazione segreta, così come definita, all'integrazione di un ulteriore requisito: deve cioè svolgere attività diretta a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche. In sostanza, mentre l'art. 18 Cost. proibisce, nel secondo comma, le associazioni segrete in quanto tali, al contrario la legge 17/1982 somma tale requisito a quello stabilito, in maniera del tutto indipendente, nel primo comma del medesimo art.18 (che vieta le associazioni che perseguano fini vietati ai singoli dalla legge penale).

Inoltre, il previsto legame tra la segretezza sostanziale e l'interferenza sull'esercizio delle funzioni pubbliche, oltre ad essere affetto da evidenti profili di incostituzionalità, rende comunque privo di significato il divieto di segretezza. Infatti, se, da un lato, la suddetta interferenza spesso può tradursi nella programmazione di reati contro l'organizzazione dei pubblici poteri, sicché già tali condotte trovano sanzione penale indipendentemente dalla segretezza delle associazioni da cui provengano, di converso, tutte le associazioni per delinquere, sono segrete, con la conseguenza che il divieto di segretezza sancito in via autonoma dall'ultimo comma dell'art. 18 Cost. si rivelerebbe superfluo.

Vi è altresì da osservare che, anzi, la legge 17 del 1982, accorpando i due diversi elementi, cioè il modo di essere dell'associazione e suo il 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 ed interna.

Probabilmente la formulazione dell'art. 1 della legge Spadolini risente sia dell'esigenza di determinatezza e di selettività ai fini della costruzione della fattispecie penale di cui all'art. 2 della medesima legge sia di quella, cogente, di rispondere all'emergenza costituita dalla scoperta della Loggia P2 e sulla quale le norme si sono dovute permeare. Secondo tale impostazione, è quindi il programma di influenza, ulteriore rispetto alla segretezza ed in grado di esprimere un maggiore disvalore, che può legittimare il ricorso alla sanzione penale.

¹¹⁶ Tale commissione deve essere nominata ogni tre anni con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed avente sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹¹⁷ Hanno legiferato in tal senso solo pochissime Regioni quali la Toscana, la Liguria, l'Emilia Romagna, il Piemonte.

BOZZA

Come correttamente osservato, però, «il divieto di segretezza costituzionalmente rilevante non implica, in linea generale, la necessità che l'ordinamento debba reagire comunque, con una risposta di carattere penale. Il fatto che il programma dell'associazione sia intrinsecamente lecito, non può considerarsi irrilevante allorché si tratti di individuare le conseguenze sanzionatorie, applicabili in caso d'inosservanza del limite di cui all'art.18/2 Cost. L'interesse alla base del divieto costituzionale potrebbe, infatti, risultare adeguatamente soddisfatto anche attraverso il mero scioglimento dell'associazione, sufficiente in quanto tale ad eliminare il disvalore insito nell'esercizio in forma occulta della libertà associativa. (...) (Mentre) la giustificazione della previsione di sanzioni penali presuppone l'incidenza su interessi ulteriori e meritevoli di più intensa proiezione rispetto a quello del metodo democratico della trasparenza che, come si è visto, deve ritenersi sotteso al divieto costituzionale»¹¹⁸.

§4) Segretezza o riservatezza delle associazioni massoniche?

A questo punto dell'analisi, e proseguendo in una prospettiva costituzionale, bisogna domandarsi quale sia il rapporto tra il divieto di segretezza (inteso esclusivamente ai sensi dell'art. 18 Cost.) che riguarda qualunque forma associativa con finalità lecite, e il diritto alla riservatezza (anch'esso desumibile, seppure in via interpretativa, dalla Costituzione) estensibile a tutte le associazioni di cui all'art. 36 del codice civile poiché ambiti in cui si estrinseca la personalità del singolo.

La questione appare di particolare rilievo posto che, con lo scudo del diritto alla riservatezza, una certa massoneria si è, fino ad ora, sottratta alla sua intima conoscibilità ma pur negando di essere segreta.

Nel nostro ordinamento, dopo il passaggio dallo stato autoritario a quello democratico, la "conoscenza", in quanto connotata da un positivo giudizio di valore, costituisce il principio generale a cui devono ispirarsi i rapporti sia in campo pubblico che privato, mentre, di converso, il segreto, percepito in un'ottica limitativa, non può che avere natura eccezionale.

Più in particolare, nel campo del diritto pubblico, in piena consonanza con i meccanismi di gestione dello stato democratico, si è giunti alla tassatività e alla riduzione dell'area di operatività del segreto che rimane confinato in ristretti ambiti, a tutela di straordinari interessi di preminente rilievo (si pensi al segreto di Stato). Su tale scia si è perfino giunti all'introduzione legislativa del diritto di accesso amministrativo con legge 241 del 1990 sicché, al tradizionale principio della segretezza degli atti di ufficio, si è sostituito quello opposto della trasparenza.

Nel campo dei rapporti tra privati, il processo evolutivo determinato dal cambio di regime vero è che ha parallelamente accresciuto l'area del riserbo sullo svolgimento della vita privata ma, rimanendo fermo il principio generale della conoscenza (connesso, tra l'altro, alla libertà di informazione), quest'ultima esigenza è stata soddisfatta¹¹⁹ attraverso uno strumento differente dal segreto, cioè la riservatezza che presenta caratteristiche più appropriate ai modelli sociali attuali. Si tratta, così come è comunemente definita, di quel diritto della persona a che non siano divulgate determinate notizie inerenti alla propria sfera privata. La libertà di domicilio e la libertà di comunicazione, previsti dalla Carta costituzionale, sono due perni su cui si fonda il diritto alla riservatezza che, infatti, non ha uno specifico riconoscimento nella Costituzione mentre lo trova nell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Oggetto di questa

¹¹⁸ Cfr. Alberto Gargani, in "Potere e responsabilità nello stato costituzionale", pag. 119 e ss, 2013.

¹¹⁹ Eccetto per taluni cd "segreti privati", tutti ristrettamente tipizzati, come quello della corrispondenza.

BOZZA

libertà è, dunque, la sfera dell'intimità della persona (la vita privata, le abitudini, i costumi, gli orientamenti religiosi, filosofici o politici) che non può essere invasa né attraverso le violazioni del domicilio o della segretezza della comunicazione, né da ogni altra forma di indiscrezione. Il diritto in esame, perciò, comporta, secondo la prevalente dottrina, da un lato una forte limitazione del diritto di cronaca e dall'altro una particolare tutela dei dati personali per la cui raccolta e trattamento il legislatore ha sottoposto a discipline di controllo le relative attività, pubbliche o private¹²⁰.

La riservatezza, dunque, per definizione e per gli strumenti previsti per la sua tutela, non si traduce nell'assoluta segretezza degli elementi attinenti alla vita privata ma nella loro non pubblicabilità, salvo un interesse superiore contrario, e nella regolamentazione differenziata della loro circolazione (con la predisposizione di un sistema di controlli e sanzioni volto ad assicurare che la diffusione avvenga solo in conformità alle regole fissate dalla legge).

La differenza tra segreto e riservatezza appare chiara ed evidenzia che i due istituti agiscono in ambiti differenti non in contrasto tra loro. Infatti, il concetto di segreto indica il limite alla conoscibilità di un dato, destinato a rimanere occulto ad ogni persona diversa da quelle che legittimamente lo conoscono. Invece, il concetto di notizia riservata implica una notizia di cui è semplicemente vietata la divulgazione; ne consegue che essa, sebbene conoscibile soltanto in una determinata cerchia o ambito, non è segreta e, pertanto, costituisce pur sempre una notizia per la quale lo Stato (inteso in senso ampio e non solo come Autorità giudiziaria) non ha rinunciato alla propria facoltà di conoscenza.

A ciò va aggiunto, ad ulteriore delimitazione del diritto alla riservatezza, che esso, pur integrando un aspetto di non secondaria rilevanza della proiezione della persona, non è un valore assoluto che trova diretta tutela nella Carta costituzionale vigente come bene primario ed inviolabile ed è destinato perciò a soccombere di fronte a valori di ordine superiore postulati a livello costituzionale¹²¹.

Passando ad applicare tali principi alle associazioni massoniche analizzate può affermarsi, di conseguenza, non solo che, ovviamente, il diritto alla *privacy* può essere sacrificato in virtù di interessi superiori (come del resto dimostra la stessa legge 675 del 1996), ma che, il loro atteggiarsi, in realtà, esula ampiamente dall'ambito della riservatezza per sconfinare in quello della segretezza.

Va qui ricordato che, in seguito allo scandalo della P2, le *obbedienze* di maggiore rilievo procedettero ad una sorta di modernizzazione¹²² delle loro norme fondamentali evitando il manifesto scorrazzare, avvenuto fino a quel momento, di logge *coperte*, di logge *segrete*, di *fratelli all'orecchio*, di liste occulte e di tutte le altre possibili forme di dissimulazione di cui è stata data contezza dagli stessi massoni, seppure con riferimento agli anni passati, a questa Commissione¹²³.

Tuttavia, come si è potuto constatare tramite l'inchiesta parlamentare, la presunta modernizzazione si è rilevata solo apparente e non ha portato a una vera e propria innovazione (semmai, ad un ridotto di conoscenza sulla loro esistenza) in grado di arginare il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nella massoneria, come appare evidente da quanto già segnalato a proposito dei precedenti penali degli iscritti, delle logge abbattute per questioni mafiose, della

¹²⁰ In particolare, la legge 675 del 1996 ha dato luogo ad una normativa particolarmente restrittiva dei cosiddetti dati sensibili cioè i dati personali idonei a rivelare, tra l'altro, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico, sindacale.

¹²¹ Cfr. C.d.S. sentenza n. 5881 del 6 ottobre 2003.

¹²² Ad es. l'abbandono di terminologie auliche e truculenti, la sostituzione del giuramento con quello della promessa solenne, l'istituzione di siti internet, la pubblica indicazione delle sedi ufficiali, gli inviti alla collettività per convegni e dibattiti.

¹²³ Cfr., ad esempio, audizioni di Bisi e di Di Bernardo, cit.

BOZZA

presenza massonica in enti commissariati per le infiltrazioni di *cosa nostra* o della *'ndrangheta*, del sistema fittizio dei controlli massonici.

E se ciò è accaduto e continua ad accadere è perché, come già dimostrato, le *obbedienze*, di fatto, operano in un vero e proprio regime di segretezza che ben poco ha a che vedere con l'invocato diritto alla riservatezza. Basti, al riguardo, riportare qualche esempio tratto dalle pagine precedenti.

Quando, nello stesso ambito interno dell'associazione, un sodale non può sapere chi sono le persone con le quali si associa - e ciò perché vige un espresso divieto in tal senso¹²⁴, o perché, tramite la subdola tecnica dell'*assonnamento*, alcuni nominativi di iscritti, che tali rimangono, vengono tuttavia estromessi dagli elenchi¹²⁵ -; quando chi aderisce all'associazione nulla deve sapere di ciò che tale adesione comporti, nel corso del tempo, nei "livelli superiori" e quali siano le regole e gli obblighi che da ciò scaturiranno, e per di più in assenza di un diritto di recesso unilaterale (dovendo invece attendere la propria morte o il proprio depennamento per immoralità massonica)¹²⁶, appare evidente che ci si muove nel vietato campo del segreto.

Quando, verso l'esterno, si oppone il rifiuto ad una legittima richiesta di un'Autorità istituzionale di ottenere gli elenchi degli iscritti, invocando pretestuosamente le norme sulla *privacy* che invece obbligavano a quella consegna e ciò per mantenere celati i nominativi dei propri appartenenti, compresi quelli con gravi precedenti per fatti di mafia¹²⁷; e quando, poi, nemmeno gli elenchi custoditi nelle sedi ufficiali danno atto di quale sia la reale composizione del substrato associativo perché gremiti di generalità incomplete, nomi inesistenti e di fantasia, o mere iniziali¹²⁸; quando i cittadini e finanche i pubblici ufficiali omettono di denunciare un fatto di reato perché ciò comporterebbe la rivelazione dell'appartenenza del denunciante e del denunciato alla massoneria¹²⁹; e quando, di converso, colui che adempie al dovere civico di collaborazione con la pubblica autorità rivelando il nominativo dei propri associati¹³⁰, ovvero manifestando pubblicamente il proprio pensiero su pericolose anomalie della massoneria¹³¹, subisce un processo di espulsione; è allora lampante, anche in questo caso, che la *privacy* c'entra ben poco e che si agisce in un circuito segreto.

Si ravvisa, in sostanza, nella strutturazione della massoneria, o almeno delle *obbedienze* (di cui due particolarmente rappresentative) oggetto dell'analisi parlamentare, il superamento del divieto costituzionale sulle associazioni segrete e, dunque, la sottrazione al controllo popolare e pubblico del loro modo di operare nel contesto della collettività.

In definitiva, permane un atteggiarsi di una certa massoneria italiana quale gruppo caratterizzato da un potere occulto, e dunque di pressione, in cui il ricorso a forme vere e proprie di segretezza si risolve nel terreno di coltura di interessi criminali.

§) La questione della "doppia appartenenza" delle associazioni "vicinanti"

Se nei rapporti di mero diritto privato si può ritenere legittima, purché non segreta, l'associazione massonica, non essendo vietato, nel rispetto dei limiti costituzionali, di coltivare culti esoterici o di costituirsi in gruppi per influenzare istituzioni di diritto privato, discorso diverso va

¹²⁴ Cfr., ad esempio, dichiarazioni di Bisi.

¹²⁵ Cfr. dichiarazioni del collaboratore di giustizia Campanella e la parte della relazione dedicata alle liste sequestrate dalla Commissione.

¹²⁶ Cfr., ad esempio, dichiarazioni del collaboratore di giustizia Campanella.

¹²⁷ Cfr. parti della relazione sul rifiuto delle *obbedienze* di consegnare gli elenchi e sull'esame dei medesimi.

¹²⁸ Cfr. parti della relazione sull'esame degli elenchi sequestrati.

¹²⁹ Cfr. il caso, prima trattato, del magistrato onorario della loggia "Rocco Verduci".

¹³⁰ Cfr. il caso, prima trattato, sulla loggia "Araba Fenice".

¹³¹ Cfr. il caso, prima trattato, di Amerigo Minnicelli.

BOZZA

invece effettuato per l'associazionismo massonico nell'ambito dei pubblici poteri: è in questo campo, infatti, che, anche venendo meno il regime di segretezza, si ravvisa egualmente un contrasto tra l'appartenenza ad associazioni che creino vincoli particolarmente stringenti e una serie di norme costituzionali attinenti alla magistratura, alle pubbliche funzioni e, più in generale, all'organizzazione costituzionale dello Stato.

Il tema, sebbene attinente ai nostri valori fondamentali, non appare però compiutamente affrontato dal sistema vigente; sistema che, per tale aspetto, si presenta come la evidente e seconda riprova dell'assenza di una precisa volontà di regolare la materia. La disciplina, più avanti sintetizzata, invero lascia aperto l'interrogativo sul 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 ed agenti di polizia, i rappresentanti consolari all'estero» limitazioni al diritto d'isciversi perfino ai partiti politici, il cui ruolo costituzionale è peraltro indiscusso.¹³²

Dal combinato disposto tra l'art. 98 e l'art. 18 della Cost., può certamente desumersi, in primo luogo, che se non si rinviene una espressa limitazione costituzionale, per alcune categorie di persone, alla partecipazione ad una associazione segreta, ciò è accaduto per l'ovvia ragione che questa è stata *ex se* vietata direttamente dall'art. 18 e, dunque, sarebbe stato ridondante vietare l'appartenenza al vietato; in secondo luogo può affermarsi che, se è possibile limitare, secondo il cit. art. 98, a talune categorie di cittadini perfino il diritto all'iscrizione ai partiti politici, *a fortiori* è possibile prevedere per legge limitazioni di appartenenza, per talune categorie di soggetti, ad associazioni che, al di là della loro segretezza, presentino specifiche caratteristiche incompatibili con lo svolgimento di pubbliche funzioni o che, comunque, necessitino di essere armonizzate con lo svolgimento di pubbliche funzioni.

È sufficiente, in proposito, ripercorrere sinteticamente la normativa, primaria o secondaria, qualora esistente, in base alla quale si è cercato di risolvere il predetto cruciale conflitto sia per comprendere che trattasi di una materia finora non sufficientemente approfondita sia, di converso, per cogliere le possibili linee guida ispiratrici di una eventuale riforma.

§) La magistratura

È pacifico, in dottrina e in giurisprudenza, che il vincolo associativo massonico, per la sua stessa portata, si pone in evidente contrasto con i principi costituzionali di indipendenza del potere giudiziario e dei singoli magistrati, di soggezione dei giudici soltanto alla legge, di terzietà del giudice nell'esercizio della funzione giudiziaria (artt. 101, 104, 107, 108 della Cost.). Del resto, come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale, “i magistrati, per dettato costituzionale (..), debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali ma anche come regola deontologica

¹³² Tale limite è riportato anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: all'art. 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.

BOZZA

da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità nell'adempimento del loro compito”¹³³.

Nessuna norma, però, per oltre 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione aveva mai previsto, per i magistrati ordinari, il divieto di iscriversi ad associazioni segrete o, comunque, particolarmente vincolanti. L'art. 18 del R.D.Lgs. n. 511 del 1946 (*Guarentigie della magistratura*), invero, si era limitato a sancire la responsabilità disciplinare del magistrato che “manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario” utilizzando, dunque, una formula abbastanza generica.

Solo nel 1990, il Consiglio superiore della magistratura, con la risoluzione del 22 marzo, provò ad esprimersi sull'iscrizione e/o appartenenza dei magistrati alla massoneria e/o ad associazioni “vincolanti”, evidenziando l'incompatibilità della doppia appartenenza¹³⁴. Così, a partire dal 1993 (cfr. delibera del 14 luglio 1993) il CSM, alla luce di quella risoluzione, iniziò ad applicare sanzioni disciplinari ai magistrati iscritti a logge massoniche mentre, a sua volta, la Suprema Corte confermò la rilevanza disciplinare sottolineando che l'iscrizione di un magistrato alla massoneria, anche non segreta, si traduce nella menomazione dell'immagine di organo assolutamente indipendente ed imparziale e nella conseguente perdita di prestigio del magistrato e dell'ordine giudiziario: non può, infatti, il magistrato condividere il suo impegno civile con l'adesione ad un sodalizio che indebolisce il giuramento di fedeltà allo Stato e che, essendo articolato in gradi, è indicativo di una dipendenza degli affiliati verso coloro ai quali l'associazione riconosce un livello di autorità e prestigio superiore¹³⁵.

Tuttavia, proprio per l'assenza di un percorso normativo chiaro, la Corte europea dei diritti dell'uomo, sia con la sentenza “NF c. Italia” del 2 agosto 2001 che con quella successiva “Maestri c. Italia” del 17 febbraio 2004, aventi ad oggetto l'applicazione di sanzione disciplinare a magistrati iscritti alla massoneria, affermò che l'Italia aveva agito in violazione della convenzione EDU. Infatti, l'ingerenza dello Stato nella vita privata altrui, e dunque nel libero diritto di associarsi, è ammissibile ma solo a) se essa sia prevista per legge e sia, comunque, prevedibile, b) se persegua finalità legittime, c) se è contenuta nei limiti delle misure strettamente necessarie ad assicurare la realizzazione delle predette superiori finalità. Nel caso di specie, invece, mancava il primo requisito della prevedibilità: l'art. 18 del R.D.Lgs. n. 511 del 1946 da un lato, e la direttiva del CSM del 1990, dall'altro, non contenevano termini sufficientemente chiari in ordine alla possibile rilevanza disciplinare dell'adesione ad una loggia massonica diversa dalla P2. Si tratta di decisioni che, evidentemente, affermano tutt'altro rispetto a quanto sostenuto dalle obbedienze.

Solo più tardi, con la riforma dell'ordinamento giudiziario, il d.lgs 23 febbraio 2006, n. 109, all'art. 3 ha espressamente qualificato come illecito disciplinare la partecipazione del magistrato “ad associazioni segrete o i cui vincoli sono oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie”.

¹³³ Cfr. sentenza della Corte Cost. n. 100 del 1981.

¹³⁴ Si sostenne infatti che “la partecipazione di magistrati ad associazioni che comportino un vincolo gerarchico e solidaristico particolarmente forte attraverso l'assunzione in forme solenni di vincoli come quelli richiesti dalle logge massoniche, pone delicati problemi di rispetto dei valori riconosciuti dalla Carta costituzionale (...).Va pertanto doverosamente sottolineato come tra i comportamenti del magistrato valutabili (...) (disciplinatamente, ndr) ci sia anche (...) l'assunzione dei vincoli richiamati in premessa i quali nella concretezza delle specifiche esplicazioni accertate: A) si sovrappongano al dovere di fedeltà alla Costituzione, di imparziale ed indipendente esercizio della giurisdizione; B) compromettano la fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria facendone venir meno la credibilità”.

¹³⁵ Cfr. Sez. Un., sentenza n. 11259 del 14/11/1997 e sentenza n. 359 del 16/01/1998.

BOZZA

La questione, però, è lungi dall'essere stata risolta. Infatti, la locuzione "associazioni segrete" rimane ancorata alla definizione di cui all'art. 1 della legge 17/1982 con la conseguente inutilità della previsione disciplinare per il caso del magistrato che faccia parte di associazioni segrete in senso sostanziale, e dunque vietate dalla Costituzione. A sua volta, la locuzione "vincoli oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie" appare non di facile interpretazione non essendo esplicitato in base a quali criteri oggettivi essi si individuano. Ed ancora, non sono previsti strumenti di natura generale che, da un lato, obblighino alla verifica e, dall'altro, che consentano la effettiva verificabilità dell'appartenenza di un magistrato ad una loggia massonica specie se, questa, si atteggi come segreta.

Nessuna disposizione di legge è stata invece introdotta per la magistratura onoraria (sebbene sempre più numerosa nell'ordinaria amministrazione della giustizia) alla quale, pertanto, il CSM ha cercato di estendere il principio di incompatibilità tra esercizio delle funzioni giudiziarie e affiliazione massonica¹³⁶.

Anche per i giudici amministrativi e contabili, ai quali non si applica il d.lgs. del 2006 n. 109 previsto solo per la magistratura ordinaria, non esiste una previsione di legge che impedisca loro l'adesione ad associazioni segrete o "vincolanti".

Può solo segnalarsi che, per i magistrati amministrativi, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ha adottato la delibera del 13 gennaio 1994 che in termini di assoluta chiarezza ha vietato la doppia appartenenza¹³⁷ e che lo stesso è accaduto attraverso i codici di condotta dei magistrati amministrativi¹³⁸.

Per i magistrati della Corte dei conti, invece, non risultano nemmeno deliberazioni dell'organo di autogoverno, il Consiglio di Presidenza, ma solo il codice deontologico adottato dai magistrati il 23 gennaio 2006 in cui si prevede, all'art. 7, che "il magistrato non aderisce ad associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati".

¹³⁶ Ciò è accaduto sia con una serie di delibere sui giudici di pace in quanto la loro nomina "deve necessariamente cadere su persone capaci di assolvere degnamente, anche per indipendenza e prestigio, le funzioni di magistrato onorario (v. art. 5, legge n. 374 del 1991)", sia con una risoluzione del 14 febbraio 1996 sui giudici popolari poiché il valore dell'indipendenza di tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario "non solo è comune, per analogia di ragioni ispiratrici, alle ipotesi di espletamento di funzioni giudiziarie non di carriera, onorarie e perfino contenute nel tempo (qual è appunto il caso dei giudici popolari delle corti d'assise), ma diviene anzi in questi ultimi casi ancor più pregnante, in relazione alla mancanza di quel livello di professionalità che rende i magistrati di carriera, grazie alla stratificata e maturata consapevolezza del ruolo e della soggezione soltanto alla legge, meno vulnerabili rispetto ad ogni influenza esterna nell'esercizio delle funzioni".

¹³⁷ E' "vietato ai magistrati amministrativi far parte di associazioni, di qualsiasi natura, che (...) richiedano per l'adesione la prestazione di un giuramento o di una promessa di contenuto contrastante con i doveri di Ufficio ovvero impongano vincoli di subordinazione gerarchica che possano, anche di fatto, contrastare con la soggezione del magistrato esclusivamente alla legge; si riuniscano o operino in modo occulto ovvero abbiano sedi non pubblicamente note o luoghi abituali di riunione non noti come sedi di esse; non rendano possibile per ciascun socio conoscere l'identità e l'attività lavorativa di ciascun altro socio, o consentano che alcuni soci siano abitualmente indicati con pseudonimi".

¹³⁸ Alla magistratura amministrativa e contabile si applica l'art. 54 del TU pubblico impiego (D.lgs. n. 165 del 2001) che stabilisce che «per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico (...)». In base a tale norma è stato adottato il codice etico dei magistrati del Consiglio di Stato (emanato il 28 aprile 1994 e modificato il 6 giugno 2007) che prevede, tra l'altro, che "Il magistrato non partecipa ad associazioni, circoli o altri organismi di qualsiasi natura, se, ai fini della adesione, sia richiesta la prestazione di giuramento o di promessa di osservanza di principi, ideologie, doveri o obblighi in contrasto con quelli oggetto del giuramento prestato al momento dell'assunzione delle proprie funzioni istituzionali (...)". Una previsione simile è contenuta sia nel codice etico dei magistrati dei tribunali amministrativi regionali (adottato il 13 maggio 1994) sia nel codice etico dei componenti il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa (adottato il 16 aprile 2010).

BOZZA**§b) Il pubblico impiego e gli incarichi pubblici**

Anche con riguardo al settore del pubblico impiego e dei pubblici incarichi si pone la questione della contrapposizione tra l'adesione alla massoneria e i principi costituzionali sanciti negli articoli 54 (in cui si prevede che il cittadino a cui siano affidate funzioni pubbliche deve adempierle con disciplina ed onore), 97 (che enuncia i concorrenti principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione), 98 (che afferma che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione.

Per diversi anni nessuna legge statale ha regolato l'appartenenza del pubblico impiegato a società massoniche o comunque a carattere segreto, se non talune sporadiche leggi regionali emanate ai sensi dell'art. 4 della legge n. 17 del 1982.

Più tardi, l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, TU sul pubblico impiego, ha demandato al Governo la definizione di un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni; codice che veniva approvato diversi anni dopo con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, e in cui si dispone che “il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio”.

È però evidente che la formulazione della norma (“i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio”) appare infelice: infatti, da un lato, si rivela generica (sicché non potrebbe superare la questione della “prevedibilità” più volte sottolineata dalla Corte EDU) e, dall'altro, rimette all'interpretazione dell'impiegato l'arduo compito di definire quali siano gli ambiti di interesse “interferenti”. Del resto, pure stavolta, emerge il problema dell'effettività del controllo da parte della Pubblica amministrazione sulla veridicità di una dichiarazione negativa dell'impiegato. Pertanto, come per la legge 17/1982, si ravvisano tutte le premesse per la disapplicazione del citato D.P.R. già, come visto, disapplicato dalle *obbedienze*.

Con riguardo agli incarichi pubblici, la dottrina era molto rigida nell'affermarne l'incompatibilità con l'appartenenza massonica, specie per il politico poiché il rapporto di rappresentanza verrebbe alterato dal vincolo associativo massonico e, pertanto, lo stesso principio di democraticità alla base dell'ordinamento sarebbe alterato profondamente¹³⁹.

Nessuna legge dello Stato, però, è ancora intervenuta in un così delicato argomento che, finora, è stata rimessa a qualche sparuta legge regionale peraltro non sempre ritenuta congrua con la Convenzione EDU.

La Corte di Strasburgo, investita più volte della problematica, ha però fissato taluni principi generali ai quali qualunque divieto o onere introdotto dalle legislazioni statali dovrebbe attenersi. In primo luogo, nel 2001, nella causa (n. 1) “Grande Oriente di Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia”, occupandosi di una legge della Regione Marche che vietava ai soggetti appartenenti alla massoneria la possibilità di rivestire taluni incarichi nell'ambito dell'amministrazione regionale, ebbe ad affermare che, nonostante la misura perseguisse uno scopo legittimo, il legislatore non poteva spingersi sino, addirittura, a stabilire un divieto in tal senso: per la Corte, infatti, la norma censurata non era proporzionata rispetto alle finalità perseguite (ricondotte dallo Stato all'esigenza di assicurare i cittadini circa il processo trasparente e non influenzabile di attribuzione degli

¹³⁹ Enrico Spagna Musso, 1992, “Il problema costituzionale della massoneria” in “Scritti di diritto costituzionale”, Giuffrè Editore, 2008.

BOZZA

incarichi) e, del resto, appariva ingiustificato penalizzare una persona per la sua appartenenza a un'associazione, visto che tale fatto non era, in se stesso, legalmente repressibile.¹⁴⁰

Nella successiva sentenza “Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia (n. 2)” del 31 maggio 2007, ritornava sull’argomento ma da una prospettiva diversa. Stavolta si trattava di una norma della legge regionale n. 1 del 15 febbraio 2000 della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia che, all’articolo 55, prevedeva che i candidati a determinati incarichi regionali devono dichiarare la loro eventuale appartenenza a società massoniche o comunque a carattere segreto, mentre la mancata o falsa dichiarazione costituisce condizione ostativa alla nomina.

In tal caso si rilevava che, in effetti, il caso di specie si differenziava dalla prima causa promossa dal Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani, “in quanto, secondo la legislazione del Friuli Venezia Giulia, l’appartenenza alla massoneria non comporta l’esclusione automatica alla nomina ad uno degli impieghi in questione. Ai sensi della legge regionale n. 1 del 2000, il candidato a uno di quei posti ha il semplice obbligo di dichiarare la sua eventuale appartenenza a delle associazioni massoniche. (...) Che il rifiuto della candidatura del massone non sia automatico è dimostrato dalla circostanza, espressa dalla Regione Friuli Venezia Giulia e non contestata dalla ricorrente, che l’unico candidato ad aver dichiarato di appartenere a una loggia è stato scelto dal Consiglio regionale per svolgere le funzioni di Consigliere di amministrazione in una Società a partecipazione regionale”.

Tuttavia, secondo la Corte, era possibile constatare la violazione del combinato disposto degli artt. 14 e 11 della Convenzione essendo stata lesa la clausola di non-discriminazione: “La disposizione in causa distingue dunque tra le associazioni segrete e massoniche, in cui l’appartenenza deve essere dichiarata, e tutte le altre associazioni. (...) esentati da qualunque obbligo (...). Per cui, esiste una differenza di trattamento tra i membri della ricorrente e i membri di ogni altra associazione non segreta (...). In effetti, la Corte considera che l’appartenenza a numerose altre associazioni non segrete potrebbe causare un problema per la sicurezza nazionale e l’ordine pubblico quando i membri delle suddette associazioni siano chiamati a svolgere funzioni pubbliche. Potrebbe senz’altro essere il caso, per esempio, di partiti politici o di gruppi che affermano idee razziste o xenofobe, (...) oppure di sette o associazioni aventi un’organizzazione interna di tipo militare o capaci di stabilire un legame di solidarietà rigido e incompressibile tra i loro membri o, ancora, dedite ad una ideologia contraria alle regole della democrazia”.

La posizione della Corte veniva ulteriormente esplicitata nella decisione Siveri e Chiellini c. Italia, del 3 giugno 2008 avente ad oggetto una legge della Regione Toscana, simile a quella citata del Friuli Venezia Giulia, che imponeva, a pena di decadenza, alle persone nominate a determinate cariche pubbliche di dichiarare la propria affiliazione ad associazioni di carattere culturale, politico, sociale ed economico¹⁴¹. In questa pronuncia, invece, la Corte riteneva manifestamente infondata la

¹⁴⁰Cfr. sentenza della CEDU n. 35972 del 2 agosto 2001 (*Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*), con la quale l’Italia è stata condannata per violazione dell’art. 11 della Convenzione da parte della legge regionale delle Marche (legge n. 34 del 1996, art. 5) che, disciplinando le nomine e le designazioni di spettanza del Consiglio regionale, escludeva che potessero aspirare a tali incarichi appartenenti alla massoneria.

¹⁴¹Tale stessa questione era già stata affrontata, in sede nazionale, dal Consiglio di Stato (C.d.S., sez. IV, 6 ottobre 2003 n. 5881) che aveva affermato che colui che aspira al conferimento di un incarico pubblico è portatore di un obbligo di trasparenza nei confronti della collettività che implica la possibilità di conoscenza, da parte dei cittadini, di profili della propria personalità: ciò è tanto più vero in relazione all’espletamento del mandato politico, ma è comunque di assoluta rilevanza anche nel quadro del conferimento di incarichi pubblici ad estranei all’amministrazione, in funzione dell’attribuzione di poteri pubblicistici e, anche, della correlata gestione di risorse finanziarie collettive. Del resto, secondo il Consiglio di Stato, la legge regionale toscana non pone alcun limite alla libertà di associazione riconosciuta

BOZZA

pretesa violazione degli artt. 8, 9, 10, 11 e 14 CEDU. Infatti, escludeva, in primo luogo, che potesse ravvisarsi una ingerenza illegittima. Premettendo che il diritto di mantenere il segreto relativamente all'appartenenza ad un'associazione non è in quanto tale garantito dall'art. 11 CEDU, nella fattispecie ravvisava: la sufficiente accessibilità e chiarezza della normativa regionale; la legittimità dello scopo perseguito (la misura tendeva ad informare i cittadini circa eventuali conflitti di interesse degli amministratori pubblici); la proporzionalità dell'ingerenza (il motivo di revoca non era, come nel caso affrontato nella sentenza n. 35972 del 2 agosto 2001 GOI c. Italia, l'affiliazione alla franco-massoneria ma l'assenza o la non veridicità della dichiarazione richiesta; l'automaticità della sanzione della revoca dall'incarico in caso di omessa dichiarazione si giustificava in ragione del rapporto di fiducia particolarmente stretto intercorrente tra la Regione e le persone incaricate di gestire organismi da essa finanziati, nonché in ragione dell'ampio margine di apprezzamento di cui godono in questo campo gli Stati contraenti; mentre, d'altro canto, nulla provava che la dichiarazione di appartenenza avrebbe potuto conseguire, come sostenuto dai ricorrenti, un giudizio sociale di riprovazione, suscettibile di comportare effetti nefasti sul piano professionale e privato).

Per la Corte non sussisteva nemmeno, per effetto dell'obbligo di comunicare l'affiliazione ad associazioni legittime che farebbe rivelare i propri orientamenti di pensiero, la violazione del diritto alla *privacy*. Ciò sia perché esisteva uno scopo legittimo alla rivelazione sia perché, comunque, la divulgazione dell'appartenenza di un individuo alla massoneria non costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata¹⁴².

Non si era, infine, in presenza di una discriminazione dato che la norma non era rivolta alla sola massoneria ma ad una serie di associazioni aventi determinate caratteristiche. Spiegava, quindi, quale fosse il concetto di norma discriminatoria: “Nella propria giurisprudenza, la Corte ha stabilito che la discriminazione deriva dal fatto di trattare in modo diverso, salvo giustificazione obiettiva ragionevole, persone che si trovino in situazioni materialmente paragonabili. Tuttavia la differenza di trattamento non comporta automaticamente una violazione dell'articolo 14. (...) Una distinzione è discriminatoria secondo l'articolo 14 se manca di giustificazione obiettiva ragionevole. L'esistenza di una tale giustificazione si valuta alla luce dei principi che prevalgono normalmente nelle società democratiche. (...) In effetti, l'articolo 14 non impedisce una distinzione di trattamento se questa si basa su una valutazione obiettiva di circostanze di fatto essenzialmente diverse e se, ispirandosi all'interesse pubblico, tenga conto del giusto equilibrio tra la salvaguardia degli interessi della comunità e il rispetto dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione. Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per determinare se e in che misura delle differenze tra situazioni per altri aspetti analoghe giustifichino distinzione di trattamento giuridico. (...) La Corte ricorda anche che nella sentenza “GOI c. Italia” (n. 2) ha concluso per la violazione dell'articolo 14 combinato con l'articolo 11 della Convenzione per una legge regionale del Friuli Venezia Giulia, che imponeva ai soli membri di un'associazione massonica di dichiarare la loro affiliazione (...) mentre il governo non aveva presentato alcuna obiettiva e ragionevole giustificazione per questa differenza di trattamento tra associazioni non segrete.”

§c) I militari e le forze dell'ordine.

dall'art. 18 Cost., in quanto la decadenza è prevista per la mancata o infedele dichiarazione e non per l'appartenenza a una data associazione.

¹⁴² come peraltro affermato nella sentenza NF contro Italia, dove lo stesso ricorrente sosteneva che i relativi elenchi degli iscritti non erano segreti

BOZZA

Sebbene le norme vigenti impongano, anche in questo caso, il divieto per tali categorie di aderire ad associazioni “considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato”¹⁴³, risulta ormai evidente che rimangono ancora irrisolte alcune questioni fondamentali, e cioè, da un lato, si resta ancorati alla nozione di associazione segreta della legge 17/1982 e non anche a quella più ampia di cui all’art. 18 comma 2, della Costituzione; dall’altro, la nozione di *incompatibilità* è generica sicché colui che si iscrive ad una associazione non sempre è in grado, al momento dell’adesione, di valutare quali siano i profili di contrasto con i propri doveri di ufficio; e dall’altro lato ancora, residua pur sempre il problema dell’effettività delle verifiche.

§) La chiesa cattolica.

Infine, può essere opportuno segnalare che negli elenchi sequestrati risulta annotata anche la presenza di alcuni sacerdoti. Non è questa la sede per affrontare la questione plurisecolare del rapporto tra Chiesa cattolica e massoneria, tuttavia appare utile ricordare che, in base alla *Declaratio de associationibus massonicis* emanata dalla Congregazione vaticana per la Dottrina della Fede il 26 novembre 1983 - presieduta dal Prefetto cardinale Joseph Ratzinger, poi papa Benedetto XVI - vi è inconciliabilità tra l’adesione alla Chiesa cattolica e alla massoneria.

In essa si ribadiva che rimane "immutato il giudizio della Chiesa nei riguardi delle associazioni massoniche, perché i loro principi sono stati sempre considerati inconciliabili con la dottrina della Chiesa e perciò l'iscrizione ad esse rimane proibita".

Di recente, si ricorda che papa Francesco ha respinto le credenziali di un ambasciatore straniero presso la Santa Sede perché iscritto alla massoneria.

¹⁴³ Cfr. l’art. 1475 del D.lgs. 66/2010 (Codice dell’Ordinamento Militare) avente ad oggetto le “Limitazioni all’esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero”.

BOZZA**§. CONCLUSIONI**

Il tema delle infiltrazioni mafiose nella massoneria si rinviene da tempo in una pluralità di fonti, provenienti da inchieste parlamentari (P2, IX legislatura; Antimafia, XI legislatura), atti processuali, indagini giudiziarie, attività delle prefetture e delle forze di polizia.

Nel corso della propria attività durante la XVII legislatura, la Commissione parlamentare antimafia ha rilevato, in alcuni contesti siciliani e calabresi, ulteriori situazioni indicative di forme di infiltrazione e condizionamento dell'attività di logge massoniche da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, e più in generale, un profilo di particolare rischio connesso ai nuovi modi di agire delle mafie, che si muovono oggi soprattutto attraverso reti di relazioni sociali, non in forme violente, ma strumentali al perseguimento dei propri fini illeciti.

La Commissione ha pertanto convenuto di avviare un approfondimento specifico, dedicato non alla massoneria in generale, ma alla presenza di esponenti di organizzazioni criminali di tipo mafioso all'interno delle logge massoniche siciliane e calabresi, allo scopo di verificarne la natura, accertare la congruità delle misure adottate in base alla disciplina vigente e formulare le opportune proposte normative per contrastare il fenomeno.

La Commissione ha individuato in piena autonomia obiettivi e strumenti del lavoro di inchiesta. In primo luogo, vi è una finalità generale di conoscenza del fenomeno, coerente con la funzione politico-legislativa dell'inchiesta parlamentare, non concentrata dunque su singole situazioni o condotte personali; in secondo luogo, un metodo fondato sulla collaborazione istituzionale e sulla cooperazione da parte di tutti i soggetti chiamati a dare il proprio contributo e, in mancanza, sull'impiego dei poteri attribuiti alla Commissione dalla Costituzione e dalla legge istitutiva.

Tale impiego ha riguardato in particolare l'esigenza, propedeutica ad ogni possibile approfondimento, di acquisire gli elenchi degli iscritti ad alcune associazioni massoniche - individuate sotto diversi profili tra quelle maggiormente rappresentative, sebbene non esaustive, all'interno di una galassia di ben oltre un centinaio di associazioni che si dichiarano dotate di tale carattere - a fronte del reiterato rifiuto di collaborare, motivato da parte delle *obbedienze* con ragioni di *privacy* dei singoli, per legge evidentemente non opponibile alle Commissioni di inchiesta e più in generale nei confronti dell'autorità. È stato pertanto necessario acquisire gli elenchi con forme non collaborative, mediante un sequestro, utilizzando i poteri dell'autorità giudiziaria attribuiti alla Commissione.

Una volta estrapolati dal materiale sequestrato, tuttavia, gli elenchi dei nominativi registrati si sono rivelati verosimilmente incompleti, o quanto meno sprovvisti, in molti casi (pari a circa il 17,5% del totale), di tutti i dati identificativi, propri di un'anagrafe degli appartenenti all'organizzazione.

La disamina degli iscritti - o meglio della parte di essi identificata univocamente - è stata effettuata in collaborazione con la DNAA in base a evidenze giudiziarie solo per fatti di mafia.

La disamina ha rivelato la presenza di un non trascurabile numero di iscritti alle logge (circa 190), coinvolti in vicende processuali o interessati da procedimenti di prevenzione, giudiziari o amministrativi.

Le risultanze illustrate nella relazione hanno fornito conferme in ordine alla rilevanza del fenomeno, a fronte di una sua negazione da parte dei gran maestri, indice o di un'inconsapevolezza

BOZZA

o di una sua sottovalutazione, se non di un rifiuto ad ammettere la possibile permeabilità rispetto a infiltrazioni criminali.

È infatti emerso come tali *obbedienze* massoniche, il cui *status* giuridico è quello delle associazioni non riconosciute, siano strutturate al loro interno secondo un principio di riservatezza estrema, caratteristica di un ordinamento che si fonda in modo ontologico su tale presupposto (adottando rituali allegorici anche molto espliciti sulle punizioni per chi trasgredisca il segreto interno) e inoltre si propone ai propri adepti e ai "profani" con caratteri di specialità, quasi di alternatività, rispetto a quello giuridico generale, comprese forme di giustizia interna che esclude il ricorso a quella esterna.

Viene rivendicata l'osservanza "della Costituzione e delle leggi che ad essa si *ispirino*", come se fosse possibile un sindacato discrezionale, del tutto individuale e diverso da quello previsto dalla Costituzione stessa, sulla legittimità delle norme di legge, tale da giustificare l'inottemperanza, all'occorrenza, e la disapplicazione, nei casi concreti, così come del resto è avvenuto rispetto alle richieste formulate dalla Commissione.

In altri termini, l'organizzazione delle *obbedienze* massoniche si presenta al proprio interno sostanzialmente segreta, senza che tale caratteristica possa essere attribuita esclusivamente a "logge deviate"; per converso, all'esterno esse si appalesano in modo "ufficiale" o "regolare" (pur non esistendo alcun parametro legale per definirsi tali), promuovendo, anche attraverso forme associative collaterali, l'instaurarsi di reti di relazioni ad alti livelli sociali.

Tali relazioni sociali sono frutto della presenza prevalente nelle logge di soggetti dotati di profili professionali elevati (anche solo in relazione al contesto in cui operano), derivanti dalle funzioni esercitate (dipendenti pubblici) e dalle professioni svolte (medici, avvocati, ingegneri, ecc.). Esse rappresentano un fattore di attrattività per le organizzazioni criminali che vogliono avervi ingresso per stabilire proficui rapporti, che sono agevolati dalla loro segretezza, dalla gerarchia interna e dal rifiuto di ogni ingerenza dell'autorità pubblica negli affari domestici. Questi caratteri, complessivamente considerati, richiamano peraltro quelli propri delle organizzazioni criminali mafiose, fermo restando la diversità dei fini, leciti e nobili in un caso, illeciti e ignobili nell'altro.

Questa permeabilità e la conseguente esposizione al rischio di infiltrazione è un fattore di debolezza avvertito dagli stessi massoni più avveduti. Del resto, il problema del consenso, che è il vero cuore della lotta alle mafie, esiste in tutte le organizzazioni sociali, e la "politicità" delle organizzazioni criminali, attraverso le relazioni e il consenso che esse sono in grado di generare, si manifesta, inevitabilmente, anche, all'interno delle associazioni a carattere massonico. Il segreto dell'organizzazione lo rende quasi invisibile all'esterno, ma è sembrato che la percezione all'interno del problema sia ben esistente, sebbene sia preferibile non farla trapelare.

Ma ciò che rileva per la Commissione non è tanto la prospettiva interna dell'associazione, che si assume lecita fino a prova contraria, quanto i fattori di rischio per la collettività derivanti dall'accertata presenza di soggetti massoni che esercitano funzioni pubbliche, perché ricoprono cariche pubbliche, incarichi pubblici o perché concorrono alla gestione di risorse pubbliche. Anche inconsapevolmente, essi rischiano di essere veicolo di tentativi di infiltrazione criminale, agevolati dalle ricordate caratteristiche di segretezza, gerarchia, esclusività e perpetuità del vincolo massonico.

La Commissione ha dunque svolto i propri compiti istituzionali mediante un'analisi degli indicatori del fenomeno nel suo complesso, e non ha inteso concentrare l'attenzione sulle posizioni

BOZZA

di singoli individui. Resta salva, naturalmente, la collaborazione in ordine all'accertamento di reati con la magistratura, che in alcuni casi ha fatto richiesta, per fini di indagine, di consultare o aver copia degli elenchi degli iscritti. A tale richiesta naturalmente si corrisponderà, e in spirito di leale collaborazione istituzionale, la quale è tanto più efficace allorquando la politica rivendica non solo l'autonomia delle proprie scelte generali, ma anche il suo legittimo esercizio in concreto, senza interferire con le prerogative di altri poteri dello Stato.

Peraltro, appare da superare la situazione che si è creata da un lato attraverso la discutibile attuazione (di fatto, inapplicazione) dell'articolo 18 della Costituzione, in ordine al divieto delle associazioni segrete, da parte della legge 25 gennaio 1982, n. 17 e in ragione del peculiare momento storico che portò all'adozione di una "legge-provvedimento", limitativa della portata generale del divieto costituzionale; dall'altra, attraverso l'introduzione della disciplina in materia di protezione dei dati personali che ha sostanzialmente rafforzato la dimensione privata dell'agire dei componenti di tali organizzazioni. E infatti la *privacy* è stata inopinatamente opposta persino alla Commissione parlamentare di inchiesta, al pari di chiunque altro, prefigurando responsabilità giuridiche in capo a chi può sicuramente riportare la notizia - pubblica - di una condanna per mafia, ma non può riferire al riguardo che è stata pronunciata a carico di un soggetto iscritto alla massoneria, perché questo va considerato un "dato sensibile", in base alla disciplina della *privacy*.

Tale rafforzamento dei profili di riservatezza si pone peraltro a fronte dell'indebolimento, se non della abolizione di doveri di trasparenza, quanto meno in determinate situazioni, come quella degli iscritti che siano al contempo dipendenti pubblici (ad esclusione dei magistrati, per i quali già esiste un divieto, introdotto all'epoca dello scandalo P2), come ad esempio militari o membri delle forze di polizia.

Tali doveri sono stati riaffermati in via giurisprudenziale dal Consiglio di Stato, ma permane l'esigenza di una disciplina compiuta della materia a livello legislativo, anche per sgomberare il campo da mistificazioni legate a pronunce giurisdizionali in sede europea, che non hanno mai legittimato tali commistioni, quanto piuttosto censurato, sotto il profilo della conoscibilità della norma, l'assenza di disposizioni di legge in materia.

Le proposte della Commissione sono pertanto di natura legislativa, e sono di seguito illustrate.

BOZZA

§. PROPOSTE

1. L'analisi condotta nelle pagine precedenti non consente di affermare che la mafia e la massoneria siano un *unicum* né che -come disse, alla fine dell'Ottocento, il deputato Felice Cavallotti- “non tutti i massoni sono delinquenti ma tutti i delinquenti sono massoni”.

Gli esiti dell'inchiesta parlamentare, tuttavia, hanno evidenziato gravi elementi di criticità e, dunque, di incompatibilità, in seno all'ordinamento giuridico, tra talune forme associative -o, meglio, tra l'estrinsecarsi di talune forme associative- e lo Stato democratico.

Per quanto concerne la prospettiva di questa Commissione, è emerso che la mafia -o, comunque, le sue più pericolose espressioni rappresentate da *Cosa nostra* siciliana e dalla *'ndrangheta* calabrese- da tempo immemorabile e costantemente fino ai nostri giorni, nutrono e coltivano un accentuato interesse nei confronti della massoneria.

Ma se le associazioni mafiose sono quelle descritte dal comma 3 dell'art. 416-*bis* del c.p., e cioè le consorterie criminali dirette ad “acquisire (...) la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti e servizi pubblici” e “a impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o altri in occasione di consultazioni elettorali”, non può che ricavarci, di conseguenza, che la mafia individua nella massoneria uno strumento che le permette di raggiungere le finalità descritte dalla norma che la definisce. E, ciò anche perché, come si è detto, rappresenta il luogo di dialogo, diretto e solidale, con l'aristocrazia delle professioni¹⁴⁴. Il luogo privilegiato dove trattare affari, ottenere incarichi, pilotare appalti e, talvolta, “aggiustare” i processi.

Ciò nonostante, dalla parte delle associazioni massoniche, si è registrata una sorta di *arrendevolezza* nei confronti della mafia, né potrebbe essere diversamente data la costanza e la reiterazione nel tempo del fenomeno infiltrativo.

Ma, se la *ratio* dell'ingresso della mafia nella massoneria si coglie, come detto, nell'essenza stessa dei suoi scopi così come descritti nell'art. 416-*bis* cit., il fenomeno inverso -l'accoglienza della massoneria nei confronti della mafia- non può giustificarsi attraverso le finalità statutarie, di ben altra natura rispetto a quelle mafiose, perseguite dalle associazioni massoniche ufficiali.

E' nella posizione assunta da determinati *fratelli* o da gruppi di *fratelli*, più o meno numerosi, che può essere ricercata la ragione dell'*incontro* con il mondo mafioso, ma ovviamente, in tal caso, potrebbero individuarsi interessi o atteggiamenti diversificati, difficili da aggregare sotto un unico comune denominatore.

Può nondimeno affermarsi che qualora il massone sia, al contempo, un mafioso, come non di rado è accaduto, si realizza una *coincidenza di appartenenza* e, dunque, di intenti nel senso che il programma criminale mafioso intraprende la sua realizzazione (anche) nei gangli massonici.

Si può anche registrare l'intersezione dei diversi intenti (come, ad esempio, potrebbe accadere in occasione di elezioni massoniche per cariche autorevoli, peraltro lautamente retribuite, in cui la mafia può ben assicurare un certo numero di voti) che, dunque, si traduce in una reciproca *convenienza*, peraltro ipotizzata dagli stessi appartenenti alla massoneria¹⁴⁵.

Sono tuttavia i casi, certamente più ricorrenti, in cui si riscontra una forma di mera *tolleranza* -frutto di un generalizzato negazionismo dell'infiltrazione mafiosa (magari volto a salvaguardare il

¹⁴⁴ Cfr., tra le tante, le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Francesco Campanella.

¹⁴⁵ Cfr. vicenda Minnicelli.

BOZZA

prestigio internazionale dell'associazione massonica o le sue fondamentali regole di segretezza), e a sua volta, causa di carenze in termini di prevenzione- che, paradossalmente, si rivelano più preoccupanti.

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 ad un fenomeno che, benché necessariamente generato dall'incontro tra due entità, consapevole una e più o meno inconsapevole l'altra, può essere impedito solo per metà.

Tale pericolosa *tolleranza* si realizza, in primo luogo, laddove, nonostante il continuo allarme di inquirenti, giuristi, storici e organi di stampa, non sono state ancora assunte dalla massoneria ufficiale determinazioni ferme e definitive volte a rendersi impermeabile rispetto agli interessi criminali.

Si è già 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. Ed invero, quando le infiltrazioni malavitose sono state accertate a livello organizzativo la scelta dello scioglimento delle logge non ha impedito, anzi ha favorito, il transito dei membri in altre articolazioni della medesima *obbedienza*. Allo stesso modo, le accorate segnalazioni dei *fratelli* più avveduti si sono risolte nell'espulsione di costoro. Le sentenze penali di condanna per fatti di mafia, a loro volta, sono rimaste spesso ignorate dalle *obbedienze* massoniche che non hanno riconosciuto in esse la segnalazione di un pericolo.

Al contempo, come si è constatato in diverse occasioni, non 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 nella miope ostinazione della massoneria a mantenere, nonostante quanto la storia italiana ci abbia insegnato, quelle caratteristiche strutturali e organizzative¹⁴⁶, 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

¹⁴⁶ Negli ultimi decenni, dalle costituzioni massoniche e dai tipi di giuramento massonico, seppure modernizzati si evince: un rapporto di subordinazione gerarchica del massone di grado inferiore rispetto a quello di grado superiore con obbligo di rispettarne le direttive; un vincolo di solidarietà tra massoni anche all'esterno dell'associazione massonica; un obbligo di segretezza in ordine a determinati rapporti e prassi; il rifiuto della "giustizia profana", ossia di quella di Stato, a favore della giustizia massonica riguardo a liti fra massoni.

BOZZA

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.

Il vincolo di solidarietà tra fratelli, a sua volta, consente, perfino, come visto in uno dei casi di estrema gravità affrontati, 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 la conoscenza perfino 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 martorate dalla mafia, per farne muti servitori della massoneria.

I vincoli di *obbedienza* gerarchica, di converso, inducono al silenzio anche sulle infiltrazioni della mafia perché altrimenti, come è accaduto, si offende implicitamente la dirigenza massonica, che tutto vede e tutto fa, di non aver visto e di non aver fatto nulla.

Tuttavia 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' art. 36 del c.c. tutelate, dunque, dall'art. 18 della Cost.), così dando luogo ad 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.

2. La questione fin qui sintetizzata impone, 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.

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'art. 18, delle associazioni segrete, sia, più in particolare, riguardo all'associazionismo massonico italiano degli ultimi decenni¹⁴⁷. Né tale dibattito può essere colto in quello scaturito dallo scandalo della cd Loggia Propaganda 2 che diede luogo alla promulgazione della legge 17/1982, poiché si riferiva all'aspetto macroscopico della devianza massonica, rientrando 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".

¹⁴⁷ "Che, poi, un fatto del genere sia da ascrivere ad una sorta di auto censura da parte degli studiosi o, all'inverso, ad una mancanza di coscienza culturale del tema è questione aperta" (Enrico Spagna Musso, 1992, "Il problema costituzionale della massoneria" in "Scritti di diritto costituzionale", Giuffrè Editore, 2008).

BOZZA

Né può dimenticarsi, ancor meno, 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 ad operare in contesti di *sommersione* in cui viene privilegiato il metodo collusivo-corruttivo rispetto alle tradizionali condotte improntate a forme eclatanti di violenza¹⁴⁸. Va considerato anche, al riguardo, come ulteriore segno di allarme e di urgenza, l'elevato numero, in continuo aumento, degli iscritti alle logge massoniche calabresi e siciliane. Il dato è certamente giustificabile con il fatto che centinaia di persone, specie nel Sud, possano cercare, all'interno della massoneria, risposte alla crisi economica o, anche solo, a quella dei valori. Ma può altresì essere collegato, magari solo in parte, e soprattutto nelle zone ad alta densità mafiosa, al mutamento della strategia criminale della mafia che, ora, mira a sedersi nei tavoli degli accordi piuttosto che impugnare le armi per le strade.

In questo peculiare momento, dunque, se dovessero sfuggire al controllo istituzionale e normativo le *zone grigie* che anzi, proprio perché dissimulate dalla legalità, si trasformano in zone franche, si vanificherebbero gli enormi sforzi compiuti negli ultimi decenni.

La risoluzione della questione, finora rinviata o ignorata, dunque, non appare più procrastinabile. Ed è nei principi della Carta costituzionale e della Convenzione dei diritti dell'uomo riportati nelle pagine precedenti che va ricercata la stella polare che consenta il bilanciamento del diritto dell'individuo ad associarsi liberamente con l'interesse preminente dello Stato alla tutela della società dalle mafie.

3. Va premesso che le norme sulle associazioni segrete e su quelle comunque “vincolanti” sono finora state rimesse, come si è detto, ad una legislazione regionale, a macchia di leopardo, priva di uniformità, mentre trattandosi di temi volti a salvaguardare i principi fondamentali della Costituzione, tali valori richiederebbero una normativa statale con una portata generalizzata.

a) Sarebbe pertanto necessaria, innanzitutto, una previsione di legge che, per quanto già esposto nell'ultima parte di questa relazione, chiarisca definitivamente, tipizzandone le caratteristiche sostanziali già illustrate, che, ai sensi dell'art. 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 e vieppiù così rivelatesi nel concreto della realtà italiana.

Una tale norma, soprattutto, attuerebbe, finalmente, la volontà dei Costituenti finora rimasta ignorata anche dalla legge 17/1982 sebbene intitolata “Norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione”.

Certamente, il fatto che il programma dell'associazione sia intrinsecamente lecito, come già evidenziato, “non può considerarsi irrilevante allorquando si tratti di individuare le conseguenze sanzionatorie, applicabili in caso d'inosservanza del limite di cui all'art.18/2 Cost. L'interesse alla base del divieto costituzionale potrebbe, infatti, risultare adeguatamente soddisfatto anche attraverso

¹⁴⁸ Cfr. relazioni annuali della Direzione nazionale antimafia, degli ultimi anni.

BOZZA

il mero scioglimento dell'associazione, sufficiente in quanto tale ad eliminare il disvalore insito nell'esercizio in forma occulta della libertà associativa”.

Sarebbe possibile ipotizzare, dunque, un provvedimento amministrativo prefettizio di scioglimento (sottoposto alla possibilità di impugnazione) dell'*obbedienza* o di una sua articolazione territoriale, e, solo per il caso di persistenza, sotto qualsiasi forma della medesima associazione disciolta, la sanzione penale.

E' opportuno aggiungere che una norma che vieti, *erga omnes*, la segretezza di tutte quelle formazioni sociali, massoniche e non, che celino all'esterno e/o all'interno la loro essenza, e dunque così presentando profili di incompatibilità con il libero esercizio dei diritti assicurato dalla nostra Costituzione, non potrebbe ritenersi discriminatoria e nemmeno persecutoria nei confronti della massoneria, come più volte dalla stessa paventato.

Una previsione simile colpirebbe sì quelle associazioni massoniche che non proveranno a rivedere il loro ordinamento e ad adattarlo a quello dello Stato, ma non sarebbero soltanto queste, come è ovvio, gli obiettivi di una norma generale. In ogni caso, non può non riconoscersi la peculiarità italiana in tema di massoneria che, in diverse occasioni, si è ben differenziata da analoghe associazioni operanti in altri Paesi, per il grave fatto di essere stata la sede di interessi criminali, eversivi e mafiosi.

Una tale norma, del resto, sarebbe conforme alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, nonostante quanto inopinatamente affermato in proposito dai gran maestri, non salvaguarda il diritto alla segretezza bensì il diritto all'associazione; diritto, quest'ultimo, che, secondo la normativa europea, può certamente essere sacrificato in presenza di una espressa previsione legislativa, del perseguimento di finalità di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, della proporzionalità della sanzione rispetto ad enti che abbiano finalità lecite, della assenza di pratiche discriminatorie individuabili nel trattare in modo diverso situazioni materialmente paragonabili e senza una giustificazione obiettiva ragionevole.

Infine, una norma di rango superiore che vieti concretamente, e non solo come postulato, le associazioni segrete in senso sostanziale, sarebbe risolutiva, a monte, di tutte quelle altre problematiche prima evidenziate riguardo ai soggetti che, a vario titolo, svolgono attività al diretto servizio dello Stato per i quali, spesso, la sanzione disciplinare è correlata alla (improbabile) esistenza di un'associazione ex art. 2 della legge 17/1982 e non all'evidente disvalore di partecipare ad agglomerati segreti, incompatibili con i nostri principi di democrazia.

b) Con riferimento all'ulteriore questione delle associazioni “vincolanti”, sebbene non segrete, cioè che presentino caratteristiche tali da generare comunque vincoli di particolare cogenza nei confronti dei loro aderenti sì da potere interferire negativamente con lo svolgimento di un'attività a carattere pubblicistico, sembra possibile, anche alla luce delle indicazioni della Corte EDU riportate nell'ultima parte di questa relazione, individuare situazioni diversificate.

Preliminarmente, però, va segnalata la necessità che le auspiccate norme chiariscano espressamente in cosa debbano consistere le situazioni di incompatibilità.

Innanzitutto, il nostro ordinamento, se consente, all'art. 98 della Cost., la possibilità di vietare a talune categorie di soggetti (*i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed 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 estendere 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

BOZZA

subordinazione gerarchica in opposizione con il loro dovere di assoluta fedeltà alle Istituzioni repubblicane.

A maggior ragione, può ben prevedersi per le categorie di altri soggetti che instaurano un legame di natura diversa con la Nazione (incaricati di cariche pubbliche e pubblici dipendenti) il mero dovere di comunicare, a pena di decadenza, la propria adesione a tali associazioni, e ciò in virtù dell'obbligo di trasparenza nei confronti della collettività che rappresentano o al cui servizio esercitano le proprie funzioni.

Disposizioni con tale portata sarebbero, anch'esse, conformi ai principi della Convenzione europea. Per la parte inerente il divieto di appartenenza, infatti, è lo stesso art. 11, comma 2 della Convenzione EDU, a prevedere, conformemente al nostro art. 98 della Costituzione, 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.

Per la parte inerente il dovere di comunicazione della propria appartenenza a talune associazioni si è visto, alla luce dei criteri evidenziati nella decisione Siveri e Chiellini c. Italia, del 3 giugno 2008, che un tale onere, poiché finalizzato a perseguire interessi superiori, non viola la libertà di associarsi né la *privacy* e, riguardando certe categorie di associazioni, e non solo quelle massoniche, non potrebbe essere discriminatorio.

c) Come già si è accennato, però, in assenza dell'effettività della verifica da parte dell'ente pubblico di appartenenza del soggetto (al quale è imposto il divieto di partecipazione ad associazioni segrete e/o vincolanti o il dovere di comunicazione della partecipazione), le norme, sia quelle prima ipotizzate ma già quelle esistenti, si risolverebbero/risolvono in mere enunciazioni prive di efficacia.

Non si vuole di certo auspicare il ripristino delle disposizioni fasciste sopra riportate, seppure, non va dimenticato che, accanto a coloro che perseguivano evidenti volontà illiberali, insigni giuristi apprezzavano tali normative che, per l'eterogenesi dei fini tipica delle leggi, garantivano comunque un sistema di conoscenza e di trasparenza.

Né, all'opposto, il sistema può fondarsi sull'affidamento alle dichiarazioni/autocertificazioni dell'appartenente all'ente pubblico e dell'associazione privata eventualmente richiesta di fornire informazioni, non potendo permettersi che le verifiche sul rispetto dei principi costituzionali (cfr. ad es. artt. 54, 97, 98, 101, 104, 107, 108 della Cost.) possano essere affidate ad un mero postulato di lealtà.

Una soluzione intermedia potrebbe essere individuata nell'introduzione, innanzitutto, del dovere dell'ente pubblico di effettuare periodicamente tali verifiche, a cui deve corrispondere un dovere specifico di risposta, veritiera e tempestiva, dell'associazione, prevedendosi, per quest'ultima, in caso di inadempimento o di mendacio, la possibilità di un controllo da parte delle prefetture e, quindi, l'eventuale avvio della procedura di scioglimento dell'associazione qualora se ne constatino i caratteri della segretezza.

d) Un'ulteriore riflessione merita la legge 17/1982 che, come evidenziato, non ha offerto uno strumento adeguato per perseguire il delitto previsto nel suo art. 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

BOZZA

prescrizione tali da non consentire indagini approfondite (che si rivelano invece di particolare complessità, anche per la difficoltà intrinseca nell'individuazione di un'associazione che è segreta per definizione), sia ad un sistema investigativo privo di strumenti fondamentali, come quello delle intercettazioni.

Del resto, una tale tipologia di fenomeno merita quantomeno di essere trattata in maniera non parcellizzata, poiché una singola risultanza probatoria, se non letta congiuntamente a quanto avviene nell'ambito di un più vasto territorio, non potrà mai rilevarsi idonea a dimostrare significative interferenze sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali e di amministrazioni pubbliche. Sarebbe pertanto opportuno modernizzare la legge 17/1982 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.

4. La conclusione di questo lavoro della Commissione parlamentare antimafia, merita alcune riflessioni finali.

È stato evidenziato dallo stesso mondo massonico come in Italia, e in particolar modo nelle regioni del centro-sud, sia presente un florilegio di numerose piccole *obbedienze*, con dichiarate finalità lecite, considerate alla stregua di massonerie irregolari o di logge spurie.¹⁴⁹ Così come è stato segnalato che esistono canali di dialogo tra queste entità associative e la massoneria regolare.¹⁵⁰

L'insieme di queste dichiarazioni, dunque, proprio perché provenienti dall'interno del circuito massonico, e peraltro da chi lo rappresenta, acquistano particolare valenza in quanto pongono le premesse, unitamente ad altri elementi raccolti da questa Commissione, sulla necessità che il lavoro d'inchiesta avviato in questa Legislatura debba proseguire. Non potrà, infatti, essere trascurato l'approfondimento del mondo magmatico delle massonerie irregolari, del loro potenziale relazionale, dell'atteggiarsi delle mafie nei loro confronti.

Appare infine auspicabile che nella prossima legislatura il Parlamento valuti quanto prima, da un lato, come e quando inserire nel proprio programma dei lavori l'argomento oggetto della presente relazione, ai fini delle opportune modifiche alla legislazione vigente. Dall'altro, appare altresì utile una contestuale riflessione su come proseguire il lavoro di inchiesta della XVII legislatura, mediante un mandato da conferire alla prossima Commissione Antimafia, anche attraverso ulteriori coordinate della ricerca.

In seno al dibattito sono state avanzate proposte, infatti, che i tempi e le risorse disponibili non hanno consentito di mettere in atto in questa legislatura. Tra queste, rivestono particolare interesse: l'estensione dell'analisi del rischio di infiltrazione mafiosa nella massoneria anche alle restanti regioni d'Italia, senza limitarla solo a Sicilia e Calabria; l'estensione della verifica sulle situazioni giudiziarie non solo ai reati di cui all'articolo 51, comma 3 bis, c.p.p., di mafia in senso strettamente tecnico, ovvero alle misure di prevenzione del "codice antimafia", ma anche ad una serie ulteriore di "reati spia"; l'estensione delle verifiche sui fattori di rischio derivanti

¹⁴⁹ Cfr. audizione del 24 gennaio 2017 di Massimo Crisculi Tortora, gran maestro della Serenissima Gran Loggia d'Italia-Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori: "È successo che questi fratelli, o ex fratelli, che noi abbiamo con molta serenità allontanato hanno creato delle piccolissime obbedienze, che sono spurie (...) Sono irregolari (...) Nel Centro-Sud sono più presenti. (...) Ogni giorno ne nasce una".

¹⁵⁰ Cfr. audizione del 24 gennaio 2017 del gran maestro della Gran Loggia Regolare d'Italia: "una cosa che accade spesso è che gli iscritti alla massoneria, alla libera muratoria, sono contemporaneamente iscritti anche ad altre forme associative. Parlo del Rotary, dei Lions, dei Kiwanis. In queste associazioni i massoni di varie obbedienze – ed è l'unico posto dove avviene – si incontrano. Quindi, sarebbe ancora più interessante, secondo me, analizzare queste realtà, perché sono le uniche realtà all'interno delle quali la massoneria irregolare e regolare va a incontrarsi. Spesso, quindi, i presentatori incontrano i presentati all'interno del Rotary o del Kiwanis. Molti iscritti alla massoneria ne sono presidenti."

BOZZA

dall'appartenenza alla massoneria o ad altre associazioni similari, in concreto, anche alla dimensione del fenomeno dell'iscrizione a logge massoniche da parte di politici, funzionari pubblici, appartenenti alle forze di polizia, militari, e categorie simili.

BOZZA**Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle
altre associazioni criminali, anche straniere****XVII LEGISLATURA****RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA**

Premessa.....	3
1. Il mandato della Commissione della XVII legislatura.....	4
2. L'attività della Commissione: profili metodologici.....	9
3. L'attività della Commissione: profili contenutistici.....	14
3.1 L'evoluzione del metodo mafioso tra intimidazione, corruzione e area grigia.....	14
3.2 Espansione delle mafie nelle regioni di non tradizionale insediamento e loro proiezione internazionale.....	26
4. LE INCHIESTE.....	30
4.1 La riforma del codice antimafia – beni confiscati.....	30
4.2 Testimoni di giustizia.....	35
4.3 L'antimafia.....	38
4.4 Candidature.....	42
4.5 Scioglimento dei comuni.....	45
4.6 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'art. 41- bis dell'ordinamento penitenziario.....	48
4.7 Gioco lecito e illecito.....	52
4.8 Mafia e calcio.....	55
4.9 Mafia e mondo dell'informazione.....	58
4.10 Mafia e sanità.....	59
4.11 Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù.....	62

BOZZA

4.12 Mafia e donne.....	64
4.13 Mafia e minori	66
4.14 Mafia e libere professioni.....	69
4.15 Mafia e massoneria.....	70
4.16 Ruolo delle università italiane	74
4.17 Mafia e Chiesa	76
4.18 I delitti e le stragi di carattere politico-mafioso degli anni 1992-1994.....	78
4.19 Casi irrisolti.....	79

BOZZA***Premessa.***

La legge 19 luglio 2013, n. 87 ha istituito, per la durata della XVII legislatura, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali similari, anche straniere.

La Commissione si è costituita con l'elezione della presidente on. Rosy Bindi nella seduta del 22 ottobre 2013.

In precedenza, nel corso delle legislature repubblicane erano state istituite, per legge, altre nove Commissioni parlamentari di inchiesta “antimafia”¹.

Dalla prima istituzione ad oggi, nell'arco di cinquantacinque anni di storia, l'attività parlamentare si è sviluppata in modo intensissimo².

¹ La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia fu istituita per la prima volta dalla legge 20 dicembre 1962, n. 1720, nel corso della III legislatura, con presidente l'onorevole Paolo Rossi. Successivamente, nella IV legislatura essa fu presieduta dal senatore Donato Pafundi, nella V legislatura dall'onorevole Francesco Cattanei e nella sesta legislatura dal senatore Luigi Carraro. I lavori terminarono nel 1976, al termine della VI legislatura. La seconda Commissione antimafia fu istituita, per la durata di tre anni, dalla legge Rognoni-La Torre (legge 13 settembre 1982, n. 646), con Presidenti il senatore Nicola Lapenta e poi l'onorevole Abdon Alinovi. Essa non aveva poteri d'inchiesta e fu istituita solo allo scopo di verificare l'attuazione delle leggi dello Stato in riferimento al fenomeno mafioso e alle sue connessioni. I suoi lavori terminarono nel 1987, al termine della IX legislatura, per effetto della proroga disposta dalla legge 31 gennaio 1986, n. 12. La terza Commissione antimafia fu istituita, nel marzo 1988 (legge 23 marzo 1988, n. 94), per la durata di tre anni, con presidente il senatore Gerardo Chiaromonte. Aveva poteri d'inchiesta e terminò i suoi lavori, dopo la proroga disposta dalla legge 27 luglio 1991, n. 229, con la fine della X legislatura, nel 1992. La quarta Commissione antimafia fu istituita nell'agosto 1992, con poteri d'inchiesta (decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356), con presidente l'onorevole Luciano Violante, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XI legislatura. La quinta Commissione antimafia fu istituita nel giugno 1994 (legge 30 giugno 1994, n. 430), con presidente l'onorevole Tiziana Parenti, e ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XII legislatura. La sesta Commissione antimafia è stata istituita con la legge 1° ottobre 1996, n. 509, con presidente il senatore Ottaviano Del Turco, sostituito nell'ultima parte della legislatura dall'onorevole Giuseppe Lumia, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XIII legislatura. La settima Commissione antimafia è stata istituita con la legge 19 ottobre 2001, n. 306, con presidente il senatore Roberto Centaro, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XIV legislatura. La ottava Commissione antimafia è stata istituita con la legge 27 ottobre 2006, n. 277, con presidente l'onorevole Francesco Forgione, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XV legislatura. La nona Commissione antimafia è stata istituita con la legge 4 agosto 2008, n. 132, con presidente il senatore Giuseppe Pisanu, ed ha svolto l'inchiesta parlamentare per la durata della XVI legislatura.

² I numeri restituiscono l'imponente volume: 10 Commissioni istituite lungo l'arco di 14 legislature, consecutivamente dalla VIII alla XVII; 12 leggi istitutive e di proroga della durata, 15 Presidenti della Commissione, circa 600 componenti tra deputati e senatori che ne hanno fatto parte, tra cui due futuri Presidenti della Repubblica e numerose alte cariche istituzionali; 1238 sedute, oltre 700 audizioni e 500 missioni fuori sede, 114 relazioni approvate e 17 di minoranza.

BOZZA***1. Il mandato della Commissione della XVII legislatura.***

I compiti della Commissione, individuati dall'articolo 1, comma 1, della legge istitutiva, possono essere raggruppati in quattro grandi aree di intervento.

Verifica dell'attuazione della normativa vigente

Un primo gruppo di compiti concerne: la verifica dell'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, che ha tra l'altro introdotto nel codice penale l'articolo 416-bis c.p., e del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159³; la verifica in generale dell'attuazione delle leggi dello Stato e degli indirizzi del Parlamento con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali; la verifica dell'attuazione di altre leggi specifiche riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza e la promozione delle iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia (si tratta in particolare della legge 15 marzo 1991, n. 82 che per prima ha previsto misure per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia; del decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119, contenente una nuova disciplina relativa al cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia; della legge 13 febbraio 2001, n. 45 che modifica la disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia e reca disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161 concernente misure di protezione per collaboratori di giustizia e testimoni); la verifica dell'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso.

È

³ Il “codice antimafia” è stato oggetto di un recente intervento di ampia revisione, promossa dalla Commissione e su cui si dirà in seguito, da parte della legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante *Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.*

BOZZA

È attribuito alla Commissione anche il compito di accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia a livello di Unione europea e promuovere accordi in sede internazionale.

Organizzazioni criminali nazionali e internazionali

Un secondo gruppo di compiti concerne: l'accertamento e la valutazione della natura e delle caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, con particolare riguardo agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva, nonché ai processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, con particolare attenzione alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali.

A questo fine, si affida alla Commissione il compito di approfondire la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali.

Mafia, politica e corruzione

Un terzo gruppo di compiti riguarda: l'indagine sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso; il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e la proposta di misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riferimento anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali.

BOZZA*Infiltrazioni mafiose nel sistema economico*

Un quarto gruppo di compiti si riferisce a: l'accertamento delle modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, delle forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali; la verifica dell'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà della iniziativa privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica comunitaria, statale e regionale finalizzata allo sviluppo e alla crescita e al sistema delle imprese.

Patrimoni illeciti e riciclaggio

Un quinto gruppo di compiti attiene a: la verifica della congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento della criminalità organizzata mafiosa o simile, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie e alle reti d'impresa; la verifica dell'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria; la verifica dell'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e la proposta di misure al fine di renderle più efficaci.

Verifica dell'adeguatezza degli apparati di contrasto alle mafie

Un sesto gruppo di compiti fa riferimento alla verifica dell'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio anche consultando le associazioni, a carattere nazionale o locale, che più significativamente operano nel settore del contrasto alle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso.

BOZZA*Relazioni al Parlamento*

La Commissione riferisce al Parlamento al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente. Il comma 3 dell'articolo 1 della legge istitutiva precisa che eguali compiti sono attribuiti alla Commissione con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere, o di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e a tutti i raggruppamenti criminali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-bis del codice penale, o che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico ed istituzionale.

La Commissione ha presentato nel corso della legislatura quattordici relazioni, riportate in allegato.

I poteri della Commissione

Ai sensi dell'art. 82, comma 2, della Costituzione, le Commissioni d'inchiesta procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Al riguardo, va segnalato che tale principio è ribadito invariabilmente in tutte le leggi istitutive fino alla XIV legislatura. Nella XV e nella XVI legislatura e, attualmente, nella XVII legislatura, invece, la legge istitutiva ha aggiunto che "la Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale".

Le prospettive di riforma della legge istitutiva, sia sotto il profilo dei compiti sia sotto il profilo dei poteri, hanno costituito anche esse oggetto di riflessione da parte della Commissione. È apparso infatti auspicabile che la Commissione stessa, sulla base dell'esperienza maturata nel corso di una legislatura tanto ricca di spunti, si potesse far carico anche in quest'ambito di una proposta normativa, per perfezionare i propri compiti istituzionali in un'ottica di continuità del lavoro di inchiesta della Commissione (delle Commissioni) antimafia, di cui non può che auspicarsi la rapidissima ricostituzione attraverso l'approvazione della nuova legge istitutiva che ci si augura che possa figurare tra le priorità della XVIII legislatura.

L'inchiesta parlamentare sulla materia è oramai stabilizzata tra passato e futuro, e deve essere all'altezza delle sfide poste dal continuo cambiamento delle organizzazioni

BOZZA

criminali di tipo mafioso, a cui anche l'antimafia istituzionale con tutti i suoi mezzi si deve adeguare. Ciò del resto è già avvenuto anche in passato se si pensi che nell'arco di 50 anni e 10 leggi istitutive, l'oggetto dell'inchiesta è approdato, con tanti progressivi arricchimenti, dal "fenomeno della mafia in Sicilia" al fenomeno delle mafie e delle altre associazioni similari"⁴.

Le proposte emendative in vista della discussione della prossima legge istitutiva saranno illustrate in dettaglio, anche attraverso un testo a fronte, nel capitolo finale, come un passaggio delle consegne istituzionali nella successione degli organi parlamentari.

⁴ La denominazione della Commissione è evidentemente un indice dei compiti di volta in volta assegnati alla Commissione stessa. La legge 1720/1962, recava la "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia"; l'art. 1 precisava tuttavia che "è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia *in Sicilia*". Nella VIII legislatura la legge 646/1982 recava l'intestazione "Istituzione di una Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia", senza più il riferimento alla Sicilia. Nella X legislatura la legge 94/1988 istituì una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia *e sulle altre associazioni criminali similari*, ampliando già la materia dell'inchiesta parlamentare. La medesima formulazione venne adottata in occasione dell'istituzione della Commissione nella XI legislatura, da parte del decreto legge 306/1992, convertito nella legge 356/1992, nonché nella XII legislatura da parte della legge 430/1994, nella XIII legislatura da parte della legge 509/1996. Nella XIV e nella XV le leggi 386/2001 e 277/2006 hanno lievemente mutato la denominazione (ma non l'oggetto), istituendo una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della *criminalità organizzata mafiosa o similare*. Nella XV e XVI legislatura, rispettivamente le leggi 132/2008 e 87/2013, l'oggetto di inchiesta è ampliato fino a comprendere le "*altre associazioni criminali anche straniere*"; nella XVII legislatura, infine, l'oggetto è il fenomeno "*delle mafie*", al plurale.

BOZZA**2. L'attività della Commissione: profili metodologici**

La Commissione antimafia di questa legislatura si è distinta per la particolare intensità dei lavori dell'inchiesta parlamentare, ben superiore almeno dal punto di vista quantitativo rispetto alle precedenti, in particolare degli ultimi trenta anni⁵.

Sono state svolte 240 sedute in sede (in precedenza il picco massimo era stato di 112, nella scorsa legislatura); 99 missioni⁶ in Italia e all'estero (in precedenza il picco massimo era stato di 59, nella X legislatura). A queste vanno aggiunte 129 riunioni dei quindici comitati di lavoro.

Infatti, insieme all'autonomia nella definizione degli obiettivi e delle modalità del lavoro, l'attività della Commissione ha avuto anche l'intento di coniugare in modo originale le funzioni orientate all'attività legislativa con l'attenzione per l'attualità.

La Commissione si è perciò impegnata molto per affrontare in modo massimamente tempestivo fatti nuovi e temi di interesse che si sono incessantemente susseguiti con una intensità quotidiana.

La rilevanza delle vicende di mafia nella percezione dell'opinione pubblica è dimostrata infatti anche dal risalto che esse ricevono costantemente sui mezzi di informazione.

Si è pertanto cercato di accompagnare tale interesse dell'opinione pubblica anche attraverso una pluralità di iniziative fuori sede attraverso missioni, sopralluoghi, organizzazione e partecipazione a eventi su tutto il territorio nazionale.

Dal punto di vista del metodo di lavoro la Commissione ha seguito alcune linee guida caratterizzate dalla massima partecipazione e collaborazione istituzionale, nella convinzione che ciò possa contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore efficacia nel contrasto alle organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Unità delle forze politiche e rafforzamento della dimensione politica della lotta alla mafia.

⁵ Per la prima Commissione che come detto lavorò ininterrottamente dal 1963 al 1976 sono state assunte a riferimento le attività di ogni singola legislatura. Nella VIII e nella IX legislatura, in base alla legge 646/1982, la Commissione non aveva poteri di inchiesta. Dal 1987, con la X legislatura, la Commissione riassunse i poteri di inchiesta e, da allora fino ad oggi, è stata pressoché ininterrottamente operante con poteri di inchiesta.

⁶ Le missioni fuori sede per approfondimenti "territoriali" con audizioni sono state 52; le missioni di studio all'estero sono state 8; i sopralluoghi presso strutture carcerarie o altri siti di interesse sono stati 12; le partecipazioni a eventi esterni quali manifestazioni, commemorazioni, convegni e simili sono state 27.

BOZZA

Innanzitutto, si è cercato di rafforzare il profilo politico parlamentare dell'attività della Commissione, sviluppando in modo laico, senza preconcetti e pregiudizi, un intenso lavoro di ascolto degli attori istituzionali e delle tante associazioni in prima fila nella lotta alle mafie. Questo metodo ha consentito di coinvolgere pienamente nel lavoro di inchiesta tutte le forze parlamentari presenti in Commissione, anche di opposizione. Tutte le relazioni della Commissione sono state approvate sostanzialmente all'unanimità e anche quando si sono manifestati, i pochi distinguo non hanno mai compromesso la sostanziale convergenza sull'impianto delle analisi e delle proposte. Tale metodo di lavoro, ispirato alla massima condivisione, pur nella diversità delle posizioni e degli orientamenti presenti in Parlamento, ha sottratto la Commissione al rischio di offrire un'immagine conflittuale della politica nella lotta alle organizzazioni criminali ed è stata anche il frutto di una scelta programmatica, di rivendicazione dell'autonomia e della specificità del ruolo della politica e delle istituzioni nel contrasto alle mafie.

Si è perciò ritenuto che la funzione di un organo politico, sia pure nella peculiare natura delineata dall'articolo 82 della Costituzione con i poteri che esso attribuisce alla Commissione, consistesse soprattutto in un'azione ispirata ai principi di libera determinazione delle finalità e di autonomia rispetto agli altri organi dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, nel quadro di leale collaborazione istituzionale, in particolare nei confronti della magistratura.

Rapporti con la magistratura.

La Commissione ha sempre seguito da vicino e con attenzione le inchieste giudiziarie e ha sempre preso atto con rispetto delle risultanze dei processi, ma al contempo non ha esitato, allorquando necessario, ad esercitare in modo indipendente, diretto e pieno tutte le proprie prerogative, che ricomprendono come noto i poteri dell'autorità giudiziaria. La Commissione ha infatti proceduto direttamente alle indagini e agli esami non solo attraverso le forme parlamentari, ma anche nelle forme giudiziarie, proprie sia dell'attività giudicante sia di quella requirente, attraverso i mezzi di prova e i mezzi di ricerca della prova disciplinati dal codice di procedura penale, in base a quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge istitutiva. In alcuni casi infatti è parsa necessaria una ancor maggiore responsabilità di chi è chiamato a riferire in Commissione, attraverso l'assunzione della qualità giuridica di testimone, con il conseguente obbligo "di

BOZZA

rispondere secondo verità alle domande che gli sono rivolte” (art. 198 c.p.p.) e con le conseguenti responsabilità penali in caso di falsità o reticenza di chi depone come testimone davanti al giudice (art. 372 c.p., 207 c.p.p., art. 4 l. 87/2013). Ciò è accaduto in particolare nell’ambito del filone di inchiesta sul rapporto tra mafie e massonerie, in cui la Commissione ha altresì deliberato l’adozione di un decreto di perquisizione e sequestro ai sensi degli artt. 247 e ss. del c.p.p., a fronte della reiterata indisponibilità degli interessati a collaborare con la Commissione. Parimenti, la Commissione ha in più occasioni chiesto ausilio al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini dell’accesso ai registri e alle banche dati di cui all’articolo 117 c.p.p.⁷, limitatamente ai dati non coperti da segreto investigativo, nel quadro di una collaborazione quasi strutturale, riconosciuta dal Consiglio superiore della magistratura; ciò è avvenuto in particolare nell’ambito delle attività connesse alle tornate elettorali nelle regioni e nei comuni che tornavano al voto dopo uno scioglimento o un accesso ispettivo per forme di infiltrazione e condizionamento mafioso. Compito della Commissione non è quello di sovrapporsi o di duplicare il lavoro svolto dalla magistratura o dalle forze di polizia, che svolgono un’attività straordinaria nella vita del nostro Paese, con risultati significativi e con cui la Commissione ha comunque mantenuto, nella chiara distinzione delle funzioni, un rapporto di leale confronto e di intensa cooperazione, a cominciare dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. In questi anni, la Commissione parlamentare d’inchiesta ha cercato il più possibile di affermare la necessità che vi sia una responsabilità autonoma della politica, dei partiti e dei movimenti innanzitutto, e delle istituzioni nazionali e locali nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Rapporti con le istituzioni locali.

Nella presente legislatura è stata dedicata una particolare attenzione alle varie realtà regionali e locali del nostro Paese, valorizzando il ruolo guida della Commissione “nazionale” antimafia rispetto alle omologhe articolazioni regionali diffuse sul territorio

⁷ Come modificato dall’art. 9, comma 3, lett. a) e b), D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 aprile 2015, n. 43, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (cd. decreto antiterrorismo).

BOZZA

italiano. In questo contesto si inquadrano gli incontri svoltisi a livello nazionale nel 2015, alla presenza del presidente della Repubblica, e nel 2017 con i Presidenti delle regioni, con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, con i Presidenti di tutte le Commissioni antimafia regionali e con i sindaci di alcune importanti città. A questo ruolo “unificante” ha corrisposto negli anni una più profonda consapevolezza e un impegno sempre maggiore da parte delle realtà regionali nel contrasto alle organizzazioni criminali mafiose sia attraverso la creazione di Commissioni regionali antimafia o di specifici Osservatori sia attraverso l’ampliamento dei poteri delle “Commissioni Cultura” di alcuni Consigli regionali. La scelta di rafforzare anche la dimensione locale del contrasto alle organizzazioni criminali va ricercata nell’attenzione che le stesse organizzazioni criminali hanno riservato a regioni ed enti locali, utilizzati come porta d’accesso per l’infiltrazione nella struttura amministrativa e istituzionale del Paese.

Sin dall’avvio dei lavori, inoltre, la Commissione ha deliberato di effettuare un articolato programma di visite su tutto il territorio nazionale, non incentrato come da prassi sulle regioni di tradizionale inserimento, conformemente alla *ratio* insita nei compiti di cui all’articolo 1, comma 1, lettera e) della legge istitutiva. Sul presupposto della dimensione nazionale del fenomeno, si era convenuto sull’opportunità che la Commissione per la prima volta si recasse presso tutti i 26 distretti giudiziari in cui è suddiviso il Paese, e al contempo anche presso tutte le province delle quattro regioni – Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – di tradizionale insediamento. Al termine dei lavori, il programma è stato svolto per intero; la Commissione è stata in tutte le regioni italiane, compresa la Valle d’Aosta che è l’unica regione annessa, in questo, a un distretto giudiziario di un’altra, il Piemonte.

Le missioni fuori sede, svolte ai sensi dell’articolo 142 del regolamento della Camera, sono state parte integrante dell’attività di inchiesta, e la dimensione territoriale del fenomeno è stata oggetto di un’accurata disamina, anche per la percezione dell’importanza a livello locale di questioni che non sempre nella sede plenaria possono trovare la giusta collocazione. Queste ultime, in missione possono essere più favorevolmente sviscerate in un unico contesto, in cui la Commissione invita tutti i rappresentanti istituzionali sul territorio, per prassi individuate nel prefetto insieme a tutti i responsabili delle forze di polizia componenti il Comitato per l’ordine e la sicurezza

BOZZA

pubblica, il procuratore distrettuale, i procuratori circondariali, nonché altri soggetti rilevanti per l'inchiesta, anche non istituzionali. L'attenzione alla concreta situazione della criminalità organizzata sul territorio, in tutte le regioni italiane, si è rivelata un formidabile strumento di conoscenza di altre situazioni che hanno impegnato con continuità la Commissione nel corso della presente legislatura, e cioè quelle relative al monitoraggio dei tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e i rapporti tra mafia e politica (art. 1, comma 1, lettere f) e n) della legge istitutiva).

BOZZA**3. L'attività della Commissione: profili contenutistici**

Nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali la Commissione si è configurata soprattutto come un "foro parlamentare" nel quale il tema della mafia è stato esaminato, da posizioni di garanzia, come questione di rilevanza non solo criminale ma anche politica, sociale e culturale, attraverso un approccio olistico al fenomeno al quale tutti i soggetti istituzionali e non sono stati chiamati a intervenire e collaborare alla funzione di conoscenza che è alla base della funzione di inchiesta e che è il presupposto epistemologico per le decisioni in una democrazia compiuta in cui è essenziale "conoscere per deliberare".

Il compito di chi svolge funzioni politiche è infatti anche quello di individuare le questioni di pubblico interesse, riconoscerne la natura, fare delle scelte e dare un indirizzo per la loro soluzione, sia attraverso l'elaborazione di norme generali sia attraverso azioni concrete nell'ambito delle responsabilità e dei compiti affidati.

La stessa istituzione, oltre 55 anni fa, della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, è stata la prima espressione dell'azione politica di indirizzo nel campo della lotta alla mafia, progressivamente cresciuta nel suo seno fino ai giorni nostri. La Commissione, da subito per tutti ribattezzata Commissione antimafia, è dunque stata la prima istituzione a portare nel nome, orgogliosamente, il vessillo dell'antimafia, ben prima di qualunque altro organo dello Stato.

Da questo punto di vista, l'obiettivo politico attuale, più importante e ambizioso, è stato quello di comprendere e far comprendere il cambiamento delle mafie e del metodo mafioso per diffondere al massimo la consapevolezza dei fattori di rischio esistenti in ogni ambito, soprattutto quelli più lontani, geograficamente, culturalmente, economicamente, e che perciò tendono a ritenersi o a presentarsi come immuni da forme di infiltrazione e condizionamento.

3.1 L'evoluzione del metodo mafioso tra intimidazione, corruzione e area grigia

Negli ultimi decenni le organizzazioni mafiose storiche italiane hanno fatto registrare ampie trasformazioni, assumendo formule organizzative e modelli di azione

BOZZA

sempre più multiformi e complessi. Sintetizzando, le quattro principali dimensioni di questo fenomeno possono essere così enunciate: *a)* progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica; *b)* assunzione di profili organizzativi più flessibili, spesso reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale; *c)* più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale; *d)* mutamento nei rapporti intessuti con i contesti sociali e con i territori, dove al generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all'intimidazione violenta si affianca la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta «area grigia» (imprenditori, professionisti, politici, burocrati e altri). Emblematico in tal senso è il reinvestimento dei proventi illeciti nell'economia pubblica, dove le mafie prediligono il ricorso sistematico alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti.

Si tratta di quattro dimensioni strettamente interconnesse l'una con l'altra, che comunque può essere opportuno analizzare singolarmente. Tenerle in considerazione serve non solo a connotare le più generali trasformazioni del fenomeno, ma anche a indirizzare le interpretazioni stesse che delle mafie si offrono in sede giudiziaria, politica e scientifica, nonché le possibili proposte da adottare per arginarne l'operatività e contenerne le conseguenze sociali ed economiche. Nel procedere all'esame di queste quattro dimensioni, occorre prestare attenzione agli effetti che le trasformazioni che le riguardano hanno provocato nell'evoluzione del «metodo mafioso» e nella configurazione di aree grigie di collusione e complicità, che si strutturano a cavallo tra economia, politica e società. Il metodo mafioso sembra poggiare, sempre più rispetto al passato, su risorse di *capitale sociale*, vale a dire su risorse di tipo relazionale, che derivano da rapporti di collusione, scambi corruttivi e «alleanze nell'ombra».

a) Progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica

Rispetto alla prima dimensione, la massiccia presenza di insediamenti mafiosi fuori dai territori di origine storica risulta oramai inconfutabile, sia nelle regioni italiane del centro nord, sia oltre i confini nazionali. Le organizzazioni criminali sembrano aver risposto in maniera efficiente ai mutamenti di scenario, sfruttando le opportunità e

BOZZA

affrontando i vincoli (coabitazione e conflitti con diverse organizzazioni, instabilità, repressione) connessi all'intensificarsi dei processi di globalizzazione.

Le mafie allargano il proprio raggio d'azione spostandosi fisicamente (singoli, gruppi, famiglie ecc.) o reinvestendo altrove i capitali illecitamente accumulati. Sebbene nelle aree di nuovo insediamento sia tutt'oggi ravvisabile una certa difficoltà nel riconoscere la criminalità mafiosa, sia in sede giudiziaria che in seno all'opinione pubblica, e nonostante alcuni osservatori tendano a valutare tutt'ora il fenomeno come "non esportabile", ai fini della comprensione e del contrasto appare oramai acclarato considerare le mafie come organizzazioni contemporaneamente «locali» ed «extra-locali». In altre parole, esse trattengono una base di legittimazione sociale e politica in un dato territorio, ma appaiono contestualmente vocate all'espansione del proprio raggio d'azione. Le organizzazioni mafiose hanno infatti accresciuto la loro mobilità territoriale, nazionale e internazionale, in primo luogo consolidando i network lunghi precedentemente costruiti specialmente nei mercati illegali o informali (si pensi alle reti del narcotraffico o del contrabbando); ma nell'ultimo periodo incrementando la loro presenza anche nei mercati legali e formalmente legali. L'espansione territoriale non ha peraltro fatto venire meno la rilevanza del radicamento locale nelle aree di origine. Radicamento palesato dal persistere della tradizionale attività di estorsione-protezione, cui si affianca la consolidata penetrazione nei governi locali e nei pubblici appalti, che alimenta il riconoscimento sociale dell'autorità dell'organizzazione nel territorio anche senza il ricorso sistematico alla violenza esplicita.

Come si dirà meglio in seguito, la configurazione dell'area grigia sembra essere diventata lo spazio privilegiato e la modalità di azione prevalente attraverso cui i mafiosi si relazionano all'economia e alla politica, per accumulare ricchezza e acquisire posizioni di potere, sia nelle aree di insediamento originario sia in quelle di nuova espansione.

b) Profili organizzativi flessibili, reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale

Il ridotto ricorso alla violenza e il persistente ancoraggio alla matrice locale rimanda alla seconda delle quattro dimensioni che segnano le trasformazioni recenti del fenomeno e che concerne i profili organizzativi delle mafie.

BOZZA

Il radicamento nelle aree di origine resta sotto il controllo di clan anche fortemente strutturati, i cui quartier generali si collocano spesso all'interno di confini definiti sul piano territoriale. Di fronte alla mobilità mafiosa, invece, si registrano spesso profili più flessibili e reticolari. Si ravvisa, in realtà, la presenza di una varietà di formule organizzative, alcune più disperse e altre più coordinate e gerarchiche. Da un lato, possiamo trovare una pluralità di gruppi autonomi, anche a gestione familiare, in cui le dinamiche di conflitto e cooperazione si fanno variabili a seconda delle attività in campo. Dall'altro, emergono modelli più complessi e strutturati, che incrociano diversi livelli organizzativi anche sul piano territoriale, combinando con efficacia una solida coesione interna con una forte apertura verso l'esterno. Una recente ricerca scientifica sugli «affari di camorra» e sulle configurazioni imprenditoriali dei clan nei mercati ha mostrato come il primo caso coinvolga particolarmente le organizzazioni criminali campane⁸. Il secondo caso riguarda invece prevalentemente la 'ndrangheta, che affianca a vigorosi legami di affiliazione un'elevata capacità di stringere alleanze e complicità con soggetti esterni.

La fluidità delle formule organizzative riflette anche la più spiccata connotazione imprenditoriale delle mafie, che conduce a un allentamento dei tratti predatori e militari, lasciando spazio a profili soggettivi e a condotte economiche che tendono a ricoprire piena titolarità nei mercati. Ciò comporta la progressiva acquisizione di una connotazione sempre più distante dalla tradizionale matrice mafiosa, ma più vicina a configurazioni di impresa politico-criminale. A partire da tali presupposti, va profusa particolare attenzione al ruolo della dimensione economica nel caratterizzare le trasformazioni organizzative delle mafie. La mobilità delle organizzazioni criminali, in particolare nelle regioni del centro nord, avviene seguendo prevalentemente la «logica degli affari», preferita alla «logica dell'appartenenza»⁹. Quest'ultima mira ad assicurare la coesione interna, i legami di lealtà, il coordinamento e la cooperazione tra gli affiliati. La logica degli affari, invece, predilige una razionalità strumentale, finalizzata a ottenere vantaggi e benefici materiali, soprattutto – anche se non esclusivamente – di tipo economico. In questo senso, la mobilità delle mafie privilegia il reinvestimento nei traffici illeciti e sempre più nell'economia legale, con la promozione di relazioni di collusione e complicità esterne, o innovazioni organizzative che comportano adattamenti e razionalizzazioni di risorse e

⁸ Si veda la ricerca dell'Università di Napoli – Federico II (Programma F.A.R.O.), su *Affari di camorra. Famiglie, imprenditori e gruppi criminali*, curata da Luciano Brancaccio e da Carolina Castellano (Roma, 2015).

⁹ Si veda la ricerca promossa dalla Fondazione Res, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, curata da Rocco Sciarone (Roma, 2014).

BOZZA

competenze per offrire determinati beni o servizi oppure per presidiare determinati mercati.

c) Più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale

Un terzo profilo di analisi riguarda la generale tendenza a un crescente coinvolgimento di queste organizzazioni criminali nell'economia legale. È stato da più parti mostrato (in chiave giuridica, storica e sociologica), che proprio nei mercati è possibile situare il consolidamento del potere delle mafie. È un tratto originario del fenomeno che persiste, e per molti versi si accresce, nell'operatività delle mafie odierne.

In una ricerca scientifica che ha analizzato le diverse modalità di compenetrazione tra mafie ed economie locali nelle regioni di insediamento tradizionale, è stata proposta una tipologia dei mercati in base al loro raggio di estensione territoriale e al fatto che l'interesse dei gruppi mafiosi sia di lunga data o più recente¹⁰. Tra le attività tradizionali, tendenzialmente circoscritte alla società locale, troviamo l'edilizia, gli appalti, il commercio, ma anche il settore della sanità. Invece, tra le attività relativamente «nuove» è possibile individuare la grande distribuzione commerciale, i settori dei rifiuti, delle energie rinnovabili, del turismo e delle scommesse e sale gioco, i servizi sociali e dell'accoglienza dei migranti. A livello sovralocale, tra i settori più tradizionali, l'interesse mafioso è rivolto in particolare verso il campo dei trasporti e delle infrastrutture, della contraffazione e del contrabbando; mentre tra quelli più nuovi verso il trattamento dei rifiuti speciali e gli investimenti in campo finanziario. Ma un aspetto di estremo interesse emerso da questa indagine riguarda il fatto che i mafiosi non sono attori economici dotati di elevate capacità imprenditoriali: essi infatti continuano a fare affari soprattutto in settori tradizionali e, anche quando allargano il raggio di azione verso ambiti più innovativi, raramente danno prova di possedere particolari abilità manageriali, tecniche e finanziarie. Ad esempio, il loro interesse per le energie rinnovabili pare circoscritto alle attività connesse al cosiddetto «ciclo del cemento» e alla realizzazione delle infrastrutture di supporto agli impianti. Così come la stessa tendenza verso la cosiddetta finanziarizzazione delle mafie pare coinvolgere una componente assai residuale del fenomeno, spesso coincidente con alcuni elementi apicali delle organizzazioni. Questo può naturalmente derivare da un deficit di strumenti e capacità

¹⁰ È la citata ricerca della Fondazione Res, *Alleanze nell'ombra*, curata da Rocco Sciarone.

BOZZA

investigative, anche perché il livello finanziario è certamente più difficile da scoprire e contrastare. Al netto di tali cautele, da un punto di vista empirico, le attività dei mafiosi in campo finanziario appaiono il più delle volte grossolane, e comunque caratterizzate da un basso grado di sofisticazione (orientate più sul versante delle frodi e delle truffe). Anche nei casi in cui è emerso un coinvolgimento in investimenti finanziari di una certa consistenza, il loro ruolo non sembra essere di primo piano, in quanto chi conduce gli affari e ne beneficia maggiormente fa parte della schiera di attori – soprattutto imprenditori e professionisti – che si muovono con disinvoltura nell'opacità della finanza.

In estrema sintesi, le ragioni del *successo economico* dei mafiosi non risiedono in loro particolari abilità imprenditoriali e manageriali, ma vanno rintracciate nel fatto che possono contare sul sostegno, la cooperazione e le competenze di *altri* soggetti che intrattengono con i primi scambi reciprocamente vantaggiosi.

d) Promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta «area grigia»

Quando potenziano la loro dimensione imprenditoriale nei settori legali o formalmente legali, i mafiosi hanno dunque l'esigenza di costruire relazioni e fare network con attori «esterni» per l'ottenimento di significativi spazi nei mercati, influenzando le dinamiche competitive in determinati settori o territori. Nei mercati le mafie possono ricoprire anche ruoli violenti per il presidio o il controllo delle attività. Tuttavia il ricorso alla violenza e all'intimidazione tende a smorzarsi per lasciare il passo alla costruzione di legami di cointeressenza che coinvolgono imprese, pubblici funzionari, categorie professionali, politici e altri attori. Questo aspetto è centrale nel definire la quarta e ultima dimensione che connota le trasformazioni delle mafie, la cui operatività va rintracciata all'interno dell'«area grigia», qui intesa come lo spazio relazionale al confine tra sfera legale e illegale, dove si costituiscono intrecci criminali con diversi e cangianti livelli di contiguità e complicità tra soggetti eterogenei per interessi, ruoli e competenze. Gli attori che convenzionalmente definiamo mafiosi per ragioni soggettive (affiliazione, appartenenza, provenienza) od operative (ricorso alla intimidazione violenta o al metodo corruttivo-collusivo) possono far parte dell'area grigia anche senza rappresentarne necessariamente la componente centrale, né l'elemento

BOZZA

trainante. Nella prospettiva delineata anche in alcuni studi scientifici, i mafiosi non sono altro rispetto all'area grigia, ma si collocano al suo interno. Infatti, l'area grigia non è l'area esterna alla mafia, ma è la zona in cui i mafiosi si muovono stringendo alleanze e accordi di collusione con gli altri attori a vario titolo presenti, offrendo i loro servizi di protezione e di intermediazione. Così intesa, l'area grigia non è prodotta da una estensione dell'area illegale in quella legale, quanto da una commistione tra le due aree, ovvero dall'esistenza di confini mobili, opachi e porosi tra lecito e illecito.

Alla luce di queste considerazioni, la comprensione dell'operatività mafiosa nei mercati legali o formalmente legali e la conseguente proposta di strumenti di contenimento richiedono di focalizzare l'attenzione sulle condizioni economiche e politiche dei contesti di azione e di interazione, vale a dire sui «fattori di contesto» che favoriscono la configurazione dell'area grigia. Se gli organi di contrasto penale sono deputati alla repressione dei nuclei organizzativi, delle loro propaggini e dei loro supporti «esterni» in base alle responsabilità penali soggettive, alla politica e alle politiche spetta il compito di proporre correttivi *di sistema* in grado di modificare i contesti di azione, ovvero il funzionamento dell'«area grigia». Occorre pertanto calibrare gli strumenti di contrasto sulla base delle disfunzioni ravvisate in quei settori economici che risultano vulnerabili agli interessi imprenditoriali delle mafie. Su questo punto è utile operare una distinzione tra economia illecita (es. contraffazione, contrabbando, truffe e frodi finanziarie, traffico di stupefacenti e di armi) ed economia lecita, distinguendo ulteriormente tra settori privati (es. finanza, commercio, immobili, import/export, grande distribuzione e agroalimentare, scommesse e sale da gioco) e pubblici (es. edilizia, appalti e infrastrutture, gestione rifiuti urbani, servizi e forniture alla sanità e alla pubblica amministrazioni). Si tratta di contesti d'azione non solo distinguibili analiticamente, ma che funzionano anche sulla base di criteri di regolazione e modelli relazionali peculiari, che chiamano in causa strumenti di contrasto differenti.

Nei mercati illeciti le mafie esprimono evidenti capacità di attivare reti internazionali di contrabbando, contraffazione e distribuzione. In questo tipo di traffici, attraverso l'esercizio della violenza organizzata, minacciata o agita, i mafiosi rappresentano vere e proprie élite capaci di dominare gli scambi, non di rado subordinando progressivamente i produttori e i distributori. Qui essi esprimono una certa funzione di regolazione: si tratta di un elemento che tradizionalmente connota queste

BOZZA

organizzazioni criminali e che ne fa un fattore ordinatore e garante delle transazioni instabili che caratterizza questo tipo di mercati. Il contrasto di questi ultimi deve affiancare le funzioni propriamente repressive espletate dagli organi competenti (di livello nazionale e internazionale) con politiche di altra natura e di più ampio respiro, in grado ad esempio di ridurre i «costi della legalità» e di predisporre interventi di regolazione soprattutto in quegli ambiti caratterizzati da elevati livelli di informalità e da forme di «intermediazione impropria» (si pensi al consumo del falso oppure alle filiere del lavoro nell'agroalimentare).

Una certa debolezza di regolazione riguarda anche i mercati privati di tipo legale maggiormente vulnerabili. In generale, si tratta dei settori connotati da elevato numero di piccole imprese, basso sviluppo tecnologico, lavoro non qualificato e basso livello di sindacalizzazione, dove il ricorso a pratiche non propriamente conformi con la legalità formale diviene prassi diffusa, anche per l'assenza di corpi intermedi con funzioni di controllo (es. evasione fiscale e contributiva, sommerso, lavoro irregolare). Qui le mafie possono offrire diversi tipi di servizi alle imprese, come la protezione, l'elusione della libera concorrenza, il contenimento del conflitto con i lavoratori, l'immissione di liquidità. Tuttavia, nei mercati privati è possibile ravvisare anche le forme più evidenti di imprenditoria mafiosa, quando sono gli stessi boss, famiglie o affiliati ad assumere in vario modo il controllo delle imprese, investendo in attività legali i capitali ricavati da estorsioni e traffici illeciti. Le imprese mafiose rivelano un'elevata capacità di realizzare profitti proprio per la possibilità di avvalersi di mezzi preclusi alle imprese lecite nella regolamentazione della concorrenza, nella gestione della forza lavoro, nei rapporti con lo Stato, nella disponibilità di risorse finanziarie. Ciò è evidente anche nell'operatività di alcune mafie storiche nel Centro e Nord Italia, dove fare impresa rappresenta anche il veicolo di ascesa per gli affiliati all'interno dell'organizzazione di appartenenza e di affermazione sociale, economica e di potere nella società locale.

Eppure, gli interessi dei mafiosi per l'economia legale continuano a essere attratti prevalentemente dall'economia pubblica, che si presenta in forma di «mercato protetto», caratterizzato da finanziamento pubblico, concorrenza ridotta e condizioni di rendita. Si tratta di settori tradizionalmente connotati da vincoli localizzativi, in cui il rapporto con il territorio e la conoscenza e il controllo dei luoghi diventa strategico. Esempi tipici sono il ciclo edilizio (soprattutto il sub-settore del movimento terra), lo smaltimento dei rifiuti, la

BOZZA

distribuzione commerciale, il mercato immobiliare, la fornitura e l'erogazione di beni e servizi. Questi contesti d'azione offrono la possibilità di ottenere posizioni monopolistiche e di accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti od offrendosi a un tempo come garanti delle transazioni che prendono forma nei circuiti di «corruzione sistemica». In questi casi il radicamento nel tessuto politico e amministrativo locale trasforma gli stessi mafiosi in attori della *governance* del territorio, dando loro la possibilità di orientare le politiche e le traiettorie di sviluppo proprio attraverso il tessuto relazionale costruito nelle pubbliche amministrazioni e nelle loro adiacenze.

Dall'intimidazione alla collusione

Mobilità, flessibilizzazione organizzativa, propensione imprenditoriale e costruzione di legami nell'area grigia comportano dunque profondi mutamenti che rinnovano la questione del riconoscimento delle mafie: quando prevale il reinvestimento nell'economia legale, accompagnato da un abbandono dei tratti esplicitamente criminali e violenti, diviene talvolta complicato definire il perimetro stesso delle organizzazioni mafiose, ovvero il confine tra interno ed esterno. Da qui la necessità di problematizzare non solo gli elementi qualificanti del riconoscimento giuridico-giudiziario dell'associazione mafiosa, ma anche talune sue interpretazioni consolidate nella politica, nell'opinione pubblica e nelle definizioni accademiche.

Mafia e corruzione sono certamente fenomeni diversi, che vanno opportunamente distinti, ma non si può negare che tra i due non ci sia relazione. Anche nelle aree di insediamento tradizionale i mafiosi impiegano da sempre metodi corruttivi, mettendo a frutto l'altra specializzazione che li caratterizza, insieme a quella relativa all'uso della violenza: la capacità di accumulare e utilizzare capitale sociale, vale a dire di massimizzare risorse di tipo relazionale, che traggono da rapporti di contiguità, di collusione e anche, in senso proprio, di corruzione. Alla luce di recenti esperienze di ricerca e di filoni di studio specialmente in ambito sociologico, emerge che sia le prassi intimidatorie che le prassi collusivo-corruttive alimentano un tessuto di cointeressenze in cui risiede il «capitale sociale delle mafie», base della genesi e della riproduzione nelle

BOZZA

aree di radicamento originario, ma anche della loro mobilità ed espansione in altri territori. Una sfida futura per l'antimafia sarà pertanto approfondire i mutamenti in corso nel cosiddetto «metodo mafioso», monitorando il peso relativo delle due componenti strutturali del fenomeno: da un lato, l'uso specialistico e organizzato della violenza, sia essa esplicita o minacciata; dall'altro, la capacità di costruire relazioni sociali, ovvero di gestire e mobilitare in modo informale reti e risorse relazionali in ambiti e contesti istituzionali differenti. Più nello specifico, l'attenzione va indirizzata sulle trasformazioni del metodo mafioso che sembrano poggiare, sempre più rispetto al passato, sulle cosiddette «risorse di capitale sociale», vale a dire su risorse di tipo relazionale, che derivano da rapporti di collusione, scambi corruttivi e «alleanze nell'ombra». L'area grigia non è semplicemente, come spesso si descrive, la zona di contiguità che si estende all'esterno della mafia. Essa assume la forma di una «nebulosa», con confini mobili e assai e tende ad assumere configurazioni diverse a seconda dei contesti, degli attori coinvolti, dei settori di attività interessati, quindi risulta estremamente difficile da individuare. In questo quadro, la futura impostazione delle politiche antimafia dovrebbe tener conto dei mutamenti in corso nel metodo mafioso approfondendo non solo le caratteristiche e l'operatività dei «mafiosi», ma anche i contesti territoriali e di azione entro cui essi si muovono, individuando in tal modo elementi utili per eliminare o contenere le loro connessioni con la società, la politica e l'economia. Per aggredire questo «mondo relazionale» non basta contrastare il nucleo organizzativo interno dei gruppi mafiosi, su cui peraltro l'azione giudiziaria ha conseguito negli ultimi anni indubitabili successi, ma bisogna agire anche sui contesti esterni di sostegno. Bisogna quindi colpire l'area grigia, recidendo i rapporti di complicità, gli scambi collusivi-corruttivi e le alleanze nell'ombra che la tengono insieme. Le politiche antimafia devono tenere maggiormente conto della dimensione economica e relazionale del fenomeno e, oltre a promuovere interventi di pertinenza dello Stato (normative, incentivi, repressione ecc.), devono chiamare in causa variabili connesse alla sfera del mercato (regolazione istituzionale, trasparenza contabile e fiscale, diritti del lavoro, ecc.) e alla sfera socio-culturale (responsabilità sociale d'impresa, modelli di sviluppo, stili di consumo, ecc.). In questo modo, accanto all'azione giudiziaria, che punta a indebolire le organizzazioni criminali attraverso la repressione soggettiva e patrimoniale, l'azione politica potrà puntare a indebolire le condizioni di radicamento e di riproduzione delle mafie.

BOZZA

La Commissione antimafia si è occupata costantemente della situazione della criminalità organizzata in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, le quattro regioni di tradizionale inserimento, nonché delle sue proiezioni nelle regioni centro-settentrionali. In particolare si è svolto un progetto di rilievo, riguardante un approfondimento sulla presenza delle mafie al nord, curato dall'Osservatorio per la Criminalità organizzata – costituito presso l'Università degli studi di Milano e diretto dal prof. Nando Dalla Chiesa – che ha accompagnato i lavori della Commissione per un lungo periodo.

La relazione finale sarà occasione per dare uno spunto di analisi sulle prospettive evolutive delle quattro mafie tradizionali nonché sui possibili ulteriori sviluppi che le stesse potrebbero avere anche in regioni diverse da quelle analizzate, con un particolare riguardo e un'attenzione specifica per il recente fenomeno di “mafia capitale” e sulla sua controversa qualificazione giuridica di associazione di tipo mafioso di cui al 416-*bis* piuttosto che di associazione criminale semplice.

L'attività della ‘ndrangheta, tra le quattro tradizionali forme diffuse di criminalità organizzata mafiosa esaminate - cosa nostra, camorra, ‘ndrangheta e mafie pugliesi – è sicuramente di precipuo interesse, in particolare per quanto attiene al suo radicamento e rafforzamento in Calabria e alla sua espansione nelle altre regioni italiane e a livello internazionale, anche considerando il ruolo prioritario ormai assunto nel traffico di stupefacenti.

La Commissione approfondirà altresì nella relazione conclusiva l'evoluzione delle mafie siciliane in tutte le loro forme e articolazioni: dalla “mafia dei terreni” dei Nebrodi, alla stidda, alla mafia catanese e a cosa nostra.

Relativamente a cosa nostra, dopo la morte di Totò Riina la fase di transizione che si è formalmente aperta in seno all'organizzazione potrebbe subire un'accelerazione nella ricerca di una nuova struttura di vertice e governo. Andranno attentamente monitorati i segnali che si colgono in questa direzione, nonostante la dura e instancabile opera di repressione delle forze dell'ordine e della magistratura, cosa nostra continua infatti a esercitare il controllo del territorio, a raccogliere consenso e comunque conservare capacità di intimidazione in ogni provincia.

BOZZA

Per quel che concerne invece la camorra, la forte attività repressiva degli ultimi anni ha determinato un vuoto di potere con il conseguente declino dei *clan* storici come quello dei casalesi e l'atomizzazione dei *clan* camorristici. In tale quadro, la Commissione si è soffermata sul l'emersione del fenomeno delle cosiddette *baby gang*, le bande minorili gangsteristiche ormai sempre più diffuse e pericolosamente attive sui territori.

L'attenzione alle mafie pugliesi, infine, offre un particolare spunto di riflessione sul concetto di mafie territoriali plurali che, in un territorio così diversificato come quello della Puglia, vede da un estremo all'altro della regione ciò che resta della Sacra Corona Unita ma anche della mafia barese – con i suoi spiccati tratti di somiglianza con la camorra napoletana – e le violente mafie garganiche foggiane recenti protagoniste di gravi vicende criminali.

Di tutte queste situazioni la Commissione si è occupata anche in occasione delle numerose missioni ripetutamente svolte a Reggio Calabria, Napoli, Palermo, Foggia e in tutte le province di ciascuna delle quattro regioni di tradizionale insediamento.

Con questa relazione, si intendono dunque offrire soprattutto degli spunti e delle chiavi di lettura, tanto più alla luce del fatto che esistono organi giudiziari e investigativi dedicati e specializzati proprio nel contrasto a tali realtà criminali – la Direzione Nazionale Antimafia e la Direzione Investigativa Antimafia – che a tal riguardo presentano dei rapporti periodici, annuale per la DNA e semestrale per la DIA, che la Commissione non solo ha seguito attentamente ma ne ha anzi promosso la diffusione, partecipando e organizzandone le iniziative di presentazione.

BOZZA**3.2 Espansione delle mafie nelle regioni di non tradizionale insediamento e loro proiezione internazionale**

Alla luce dei mutamenti descritti nella prima parte della presente relazione, l'attività della Commissione si è caratterizzata in maniera particolare per l'attenzione dedicata, attraverso lo svolgimento di numerose missioni, alle infiltrazioni delle organizzazioni criminali mafiose nel nord Italia e alla loro proiezione internazionale.

Infiltrazioni al nord.

Nelle regioni del Nord d'Italia, la presenza delle organizzazioni mafiose appare in crescita costante: lo raccontano le indagini sempre più ampie della magistratura e delle forze dell'ordine, il crescente numero di sequestri e confisci, i nuovi casi di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa (Sedriano nel 2013, Brescello nel 2016 e, infine, Lavagna nel 2017). Pur muovendo da punti di partenza e gradi di radicamento diversificati, si tratta di un movimento uniforme e profondo.

La Commissione ha dedicato una costante attenzione a questo fenomeno, lungo tutto l'arco della legislatura. Numerose missioni e importanti audizioni, hanno permesso di raccogliere significative conferme e nuove indicazioni sulle dimensioni e l'intensità di questa espansione, sul *modus operandi* delle cosche, l'infiltrazione nell'economia legale e le attività illegali prevalenti. L'attività di analisi si è avvalsa anche della collaborazione dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano, che ha realizzato quattro rapporti (dal 2014 al 2017).

Gli approfondimenti della Commissione che confluiranno nella relazione conclusiva, delineano un quadro complesso e preoccupante, in cui la Lombardia riveste una posizione centrale.

Anche al nord le organizzazioni criminali mostrano una notevole flessibilità e capacità di adattamento. Le mafie possono avvantaggiarsi dell'alta o della bassa densità demografica, i piccoli comuni, ad esempio, rivestono un ruolo chiave nelle scelte strategiche della 'ndrangheta. Sanno sfruttare l'abbondanza di risorse traendo vantaggi da importanti investimenti o eventi pubblici come Expo 2015 o fare leva sulla crisi economica per ampliare la base sociale delle vittime delle estorsioni e dell'usura. Possono fare affari con servizi pubblici evoluti (sanità) o condizionare l'economia

BOZZA

privata. Non c'è settore, dalle costruzioni al turismo, dal commercio alla ristorazione, dal gioco d'azzardo legale allo sport, in cui le imprese mafiose non abbiano investito.

Non solo la presenza dei clan è pervasiva ma si fanno sempre più fitte anche le loro reti di relazioni, in particolare con la classe politica e imprenditoriale. Lo scambio corruttivo collusivo non interessa solo un'area grigia di professionisti e amministratori collusi, ma ha visto emergere anche forme di criminalità organizzata dei “colletti bianchi”, in gran parte alimentate da uno scambio di risorse politiche su ogni versante e disponibile a entrare in relazione con altre, più aggressive realtà criminali, tra cui, naturalmente, quelle mafiose.

La penetrazione della mafia invisibile e “silente”, che non spara e reinveste, non sarebbe stata possibile senza il ricorso all'intimidazione e alla violenza, seppure in forme a bassa e media intensità che accompagna le attività legali e illegali.

Droga, contraffazione, estorsioni, usura e prostituzione settori chiave di arricchimento, nei quali si registra una fase di trasformazione: il dinamismo della criminalità straniera nel mercato degli stupefacenti; l'utilizzo per le estorsioni di meccanismi fiscali, commerciali e finanziari che tra l'altro alzano il grado di complicità degli stessi imprenditori taglieggiati; nuove e sempre più diversificate forme di usura, che vanno a configurare forme di credito mafioso.

In questo contesto, merita di essere segnalata la peculiarità del nord est, l'area settentrionale di più recente interesse delle organizzazioni criminali, che hanno approfittato di un'insufficiente attività di prevenzione e contrasto per mimetizzarsi nel tessuto economico attraverso un rapporto di convergenza di interessi con il mondo delle professioni e dell'impresa. Strumenti che hanno prodotto risultati significativi in altre regioni del nord, qui non sono stati utilizzati in maniera sistematica e intensa. In questo territorio di confine, l'insediamento mafioso appare strategico anche perché la peculiare collocazione geografica favorisce i rapporti tra mafie italiane e mafie straniere.

L'analisi della situazione in tutto il nord d'Italia, non può ignorare che dinamiche espansive sono state favorite da diffusi atteggiamenti di sottovalutazione e di rimozione che hanno coinvolto larga parte della popolazione e anche protagonisti della vita pubblica. Per troppo tempo si è negata la realtà e ancora oggi, di fronte alle evidenze investigative e giudiziarie, non mancano i tentativi di minimizzare la presenza mafiosa.

BOZZA***Attività internazionale***

L'attività della Commissione si è estesa anche in campo internazionale sia mediante la costituzione del I Comitato *Lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale* (coordinato dall'on. Laura Garavini) durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea, sia attraverso lo svolgimento di una serie di missioni in Paesi esteri.

In particolare, il I Comitato, attraverso le audizioni e la propria relazione, ha approfondito il tema della dimensione europea e internazionale dei poteri mafiosi, ha trattato argomenti come il riciclaggio di denaro da parte della criminalità organizzata in campo estero; il fenomeno del narcotraffico, la collaborazione transnazionale sia tra le forze di polizia che tra le autorità giudiziarie.

La Commissione si è recata a Bruxelles in due occasioni, nel dicembre 2014 e nel marzo 2016. Nella prima circostanza per illustrare alla Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo (LIBE) i contenuti della Relazione sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea e nella seconda per incontrare il presidente del Parlamento europeo, on. Martin Schultz.

Sempre al fine di verificare e promuovere sensibilità e cultura antimafia, anche attraverso l'introduzione di strumenti *ad hoc*, non solo nelle aree e nei Paesi in cui vi sono insediamenti criminali originari e stabilmente esistenti, ma anche e soprattutto nei Paesi di espansione e per limitare il rischio di una sottovalutazione del fenomeno mafioso nelle aree a non tradizionale radicamento criminale, la Commissione si è recata in missione in Canada (25 - 29 settembre 2016), a Madrid (27 - 30 marzo 2017), nella Repubblica di San Marino (6 giugno 2017), nei Paesi Bassi (25 - 28 settembre 2017) e a Malta (23 e 24 ottobre 2017). In tali occasioni, oltre ai temi del riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite delle mafie italiane all'estero; del traffico di droghe, della collaborazione transnazionale tra gli organi investigativi, sono state trattate le tematiche della latitanza di esponenti della criminalità organizzata italiana in Stati stranieri, l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco d'azzardo e delle scommesse anche *on line*.

Un'ulteriore vicenda seguita dalla Commissione parlamentare con specifici risvolti internazionali è stata quella legata all'assenza di un trattato di cooperazione giudiziaria con gli Emirati Arabi Uniti, venuta in evidenza in merito alla latitanza e alla

BOZZA

mancata estradizione dell'ex-parlamentare Amedeo Matacena, condannato in via definitiva per concorso esterno in associazione mafiosa e in questi giorni destinatario di misure di prevenzione.

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

BOZZA**4. LE INCHIESTE**

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

4.1 La riforma del codice antimafia – beni confiscati

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

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

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

BOZZA

La Commissione ha inizialmente svolto un'ampia inchiesta¹¹ esaminando le criticità della normativa antimafia e dell'azione della magistratura in materia di misure di prevenzione (caso Saguto). Si sono altresì approfondite le buone prassi adottate dall'autorità giudiziaria e dall'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati. In questo contesto la Commissione ha preso in esame le vicende legate alla amministrazione giudiziaria della società Italgas.

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

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

L'approvazione definitiva della riforma il 27 settembre 2017 rappresenta certamente uno dei risultati più significativi dell'attività della Commissione. E le polemiche che hanno accompagnato l'entrata in vigore del testo, e sulle quali si tornerà in seguito, sono la testimonianza di antiche resistenze politiche e culturali, che andranno probabilmente ancora fronteggiate nella fase di applicazione.

Le ampie innovazioni tendono al raggiungimento di un complessivo funzionamento del sistema, fornendo soluzioni sistematiche e coordinate per superare le

¹¹ Missioni, sopralluoghi e audizioni dei massimi livelli istituzionali, amministrativi e della società civile: i Ministri della Giustizia e dell'Interno *pro tempore*, magistrati, giudicanti e requirenti, dei distretti più impegnati nell'attività di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, i vertici delle forze dell'ordine, i direttori *pro tempore* succedutisi all'ANBSC, i Presidenti delle Commissioni ministeriali istituite, Amministratori giudiziari, esponenti delle associazioni destinatarie dei beni confiscati, di Confindustria e Confcommercio

BOZZA

lamentate lacune o insufficienze della normativa vigente e per migliorare l'efficacia della procedura e l'incisività delle misure patrimoniali

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

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

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

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

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

Infine, viene ridisegnato il ruolo dell'Agenzia nazionale, che come hanno sottolineato tutti gli operatori e i direttori pro tempore sentiti dalla Commissione, ha mostrato nel tempo evidenti criticità e stasi operative. Si tratta di creare una struttura, più efficiente e dotata delle necessarie professionalità, davvero capace di operare tempestivamente e valorizzare un ingente e assai diversificato patrimonio di beni su tutto il territorio nazionale. Non a caso, è stato previsto il suo intervento nelle scelte gestionali aziendali da assumere fin dall'inizio del procedimento e dal sequestro in modo da

BOZZA

consentire continuità e coerenza alle predette scelte fino alla confisca definitiva e per consentire un'assegnazione provvisoria di beni e aziende, che l'Agenzia potrà anche destinare direttamente ad enti territoriali e associazioni.

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

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

Su questo aspetto, che del resto non rappresenta il cuore della riforma, sono state avanzate riserve e critiche anche aspre. Si è parlato di incostituzionalità della norma e si è arrivati a chiedere al presidente della Repubblica di non firmare. Contestazioni che alla Commissione sono apparse strumentali e tardive, che sono state fugate dalla nota del presidente Mattarella nella quale, comunicando di aver promulgato la legge, non ha ravvisato evidenti profili di illegittimità su questo punto.

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

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

BOZZA

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

BOZZA**4.2 Testimoni di giustizia**

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

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

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

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

BOZZA

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

La riforma mira a superare gli squilibri derivanti dalla precedente legislazione, in particolare per quel che riguarda il riconoscimento dei benefici economici, e punta ad applicare il principio della “personalizzazione” del trattamento del testimone, modulando l’applicazione delle misure di protezione sulla base della situazione concreta e lasciando come *extrema ratio* l’applicazione dello speciale programma di protezione in località protetta. L’obiettivo è quello di non sradicare il testimone dal luogo di provenienza, dove invece rimane generalmente il mafioso denunciato o soggetti a lui vicini. Il sistema di protezione statale dovrà garantire un maggiore sforzo per far sì che 80 persone sull’intero territorio nazionale possano essere protette *in loco* e non con l’automatismo di fatto, previsto per i collaboratori di giustizia, dello

speciale programma di protezione. Si richiede, inoltre, un maggiore impegno di risorse e una maggiore attenzione delle istituzioni soprattutto dal punto di vista della qualità della vita dei testimoni stessi, che fino ad oggi hanno quasi sempre pagato l’esercizio di un dovere civico con lo stravolgimento della propria vita familiare e affettiva.

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

BOZZA

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

BOZZA**4.3 L'antimafia**

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

A suscitare grave sconcerto nell'opinione pubblica sono stati in particolare: il caso della dottoressa Silvana Saguto, presidente della sezione delle misure di prevenzione del tribunale di Palermo, accusata di corruzione e abuso d'ufficio per la "mala gestio" dei beni confiscati a cosa nostra; l'indagine per concorso esterno in associazione mafiosa sul presidente di Confindustria Sicilia Antonello Montante, responsabile per la legalità di Confindustria nazionale; la condanna per concussione ed estorsione del dottor Roberto Helg, presidente della camera di commercio di Palermo e vicepresidente della Gesap, la società dell'aeroporto di Punta Raisi "Falcone e Borsellino"; il caso del direttore di Telejato, Maniaci emblema dell'informazione antimafia più coraggiosa, accusato di estorsioni verso pubblici amministratori locali. Ma sono venute a galla anche situazioni di opacità e sperperi nella gestione di fondi ottenuti da associazioni antimafia, come nel caso di Rosy Canale, giovane promessa dell'antimafia calabrese, condannata per truffa che aveva intascato per sé finanziamenti pubblici (160 mila euro) destinati all'associazione "Donne di san Luca" o nell'indagine, ancora in corso, su Adriana Musella, presidente dell'associazione Gerbera Gialla Riferimenti, indagata dalla procura di Reggio Calabria per appropriazione indebita e malversazione nei confronti dello Stato.

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

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

BOZZA

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

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

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

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

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

BOZZA

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

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

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

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

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

BOZZA

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

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

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

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

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

BOZZA**4.4 Candidature**

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

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

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

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

BOZZA

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

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

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

3. previsione dell'obbligo a carico del candidato di autocertificare tutte le condanne e tutti i processi in corso, non solo quelle efficacemente previste dalla legge Severino e che vanno tenute ferme nella disciplina giuridica già vigente, ma anche di qualsiasi altro processo che, pur non rientrando formalmente nel campo di applicazione della legge, può evidentemente rivelare un interesse sostanziale alla conoscenza piena del profilo morale del candidato. Si pensi che oggi il condannato in primo grado per reati anche gravi (bancarotta, rapina, violenza sessuale, falso, e sono esempi tratti dalla realtà osservata in questi anni) a meno di due anni di reclusione, non è tecnicamente incandidabile. Pur corretta dal punto di vista della disciplina vigente, che deve essere coerente con la previsione dell'art 48 della Costituzione ("Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge"). Esso, in altri termini, prevede che l'elettorato attivo e passivo può essere limitato sono in forza di condanna definitiva e questo presidio giuridico deve essere ampliato dal valore sociale della trasparenza e della pubblicità. Le situazioni processuali sono infatti sicuramente note e pubbliche e l'interessato ne ha evidentemente la conoscenza, poiché non sono più soggette a segreto di indagine.

4. previsione di specifiche condizioni di incandidabilità e di sospensione e decadenza dalla carica in caso di dichiarazioni false in sede di autocertificazione. In altri termini, deve essere escluso dalla competizione elettorale chi viene scoperto ad aver

BOZZA

dichiarato il falso in sede di attestazione dei requisiti ovvero di comunicazione delle proprie pendenze. In tal caso inoltre, va prevista una causa di incandidabilità per le successive tornate elettorali. Inoltre e soprattutto, se la scoperta della dichiarazione mendace avviene dopo l'elezione, è indispensabile la sospensione e la successiva decadenza per chi abbia mentito su circostanze tanto rilevanti sul piano politico e elettorale.

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

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

BOZZA**4.5 Scioglimento dei comuni**

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

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

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

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

BOZZA

Nel corso dell'attività, la Commissione ha incoraggiato l'impiego per la finalità conoscitiva delle condizioni di legalità della vita amministrativa dell'ente locale, per valorizzare la finalità di prevenzione che ispira il procedimento di cui all'articolo 143 del TUEL; del pari, ha sempre sostenuto l'azione delle commissioni straordinarie incaricate della gestione dell'ente dopo lo scioglimento per mafia, in particolare per l'adozione di incisive misure nei confronti della componente amministrativa del comune sciolto, soprattutto al livello dirigenziale, che molto spesso rimangono al di fuori del *focus* degli effetti dello scioglimento, indirizzato all'organo elettivo, riuscendo di fatto ad attraversarne le vicissitudini in modo praticamente indenne.

L'accesso ispettivo che ha interessato il comune di Roma Capitale nel 2015 a seguito dell'inchiesta Mondo di mezzo della procura di Roma è stata l'occasione per una riflessione generale sulle esigenze di perfezionamento della disciplina vigente, raccolte nelle numerose proposte più volte illustrate, riguardanti sia la fase precedente allo scioglimento sia quella successiva. Occorre specialmente riflettere sulla necessità di uscire, in sede di valutazione delle risultanze dell'accesso ispettivo, dall'alternativa secca, manichea, tra la l'adozione del provvedimento di scioglimento e la dichiarazione di chiusura del procedimento. La misura dissolutiva, infatti, certamente non è priva di un effetto sanzionatorio, a livello politico e a livello amministrativo ai fini della causa di ineleggibilità specifica di cui al comma 11 dell'articolo 143, sulla compagine politica – sindaco, componenti della giunta e del consiglio comunale - al governo dell'ente; l'archiviazione *sic et simpliciter*, invece, può paradossalmente produrre gli effetti di una misura assolutoria dell'amministrazione in carica, con involontari effetti di legittimazione o persino di rafforzamento anche quando, come spesso accade, la commissione di accesso abbia rilevato irregolarità, anche gravi, di gestione ma non tali da integrare i requisiti per lo scioglimento. Questi ultimi sono stati resi più stringenti anche per l'azione della giurisprudenza amministrativa in materia, per cui sono oggi necessari elementi "concreti, univoci, e rilevanti".

Di conseguenza, la Commissione ha proposto un diverso modello di intervento, a carattere tutorio, analogo per certi versi al controllo giudiziario recentemente introdotto per le aziende sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata. Occorre in altri termini uno strumento più duttile, capace di far fronte anche alle esigenze di governo di

BOZZA

una comunità molto vaste e di realtà amministrative molto complesse, come è stato il caso di Roma Capitale.

Questa forma di azione sussidiaria dello Stato nei confronti dell'ente locale dovrebbe essere volta a sostenerne la tenuta legale e democratica, anche a richiesta dello stesso ente, soprattutto prima che le condizioni di infiltrazione e condizionamento diventino irreversibili, sanare situazioni compromesse, ma circoscritte ad ambiti amministrativi determinati rimuovendone le cause e i responsabili, ovvero ad assisterne il percorso di ripristino della legalità dopo lo scioglimento, anche per un periodo più lungo di quanto attualmente previsto per la durata della commissione straordinaria.

Nella materia, il dibattito in Commissione ha inoltre fornito importanti spunti alle prospettive di riforma del procedimento disciplinato dal TUEL, che si consegnano al lavoro parlamentare della prossima legislatura. Tra questi, ad esempio, vi sono l'ampliamento del novero degli enti nei cui confronti possono essere effettuati i controlli sulle infiltrazioni mafiose, comprese le società partecipate e i consorzi pubblici, anche a partecipazione privata; l'introduzione dell'obbligo per gli enti locali sciolti di avvalersi di un'unica stazione appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica; l'incandidabilità per la durata di sei anni per tutte le elezioni amministrative; la specializzazione e l'impiego in via esclusiva di personale, da inserire in un apposito elenco, come membri delle commissioni straordinarie; la mobilità obbligatoria presso altro ente ovvero il licenziamento del dipendente anche ove non sia disposto lo scioglimento.

Sia nel corso delle missioni che in sede, si è pertanto dato un particolare spazio di ascolto dei componenti sia delle commissioni di accesso sia delle commissioni straordinaria per la gestione dell'ente, sia ai sindaci neoeletti dopo un periodo di commissariamento ovvero dopo un accesso ispettivo per rischi di infiltrazione mafiosa.

BOZZA**4.6 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario**

L'inchiesta parlamentare sull'applicazione del regime detentivo del 41-*bis* ha preso le mosse dall'interessamento della Commissione alla vicenda del cosiddetto protocollo Farfalla relativa a un presunto accordo tra i vertici dei servizi segreti italiani e dell'Amministrazione penitenziaria al fine di consentire colloqui con soggetti sottoposti allo speciale regime di detenzione. La Commissione ha quindi svolto una serie di missioni presso case circondariali adibite al regime detentivo speciale del 41-*bis*, tra le quali si ricorda il sopralluogo presso la struttura nella quale era ristretto Salvatore Riina al fine di verificarne le condizioni di salute e l'adeguatezza delle cure a cui era sottoposto. La parte della relazione che sarà dedicata al regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario si pone la precipua finalità di confermare tale istituto e di verificarne l'efficacia.

Invero, nel corso dell'inchiesta parlamentare, sono state rilevate una serie di problematiche inerenti:

a) all'effettività del regime previsto dall'art. 41-*bis* o.p. (essendo emerso che le modalità concrete di esecuzione delle prescrizioni previste non sempre hanno assicurato la realizzazione delle intenzioni della norma);

b) alla dilatazione applicativa del "carcere duro" (che potrebbe comportare, nel lungo periodo, lo snaturamento dell'istituto e la sua decozione);

c) al possibile sviamento del sistema carcerario (nel senso che talune prassi possono creare, di fatto, intorno ai detenuti sottoposti al regime speciale un *humus* informativo, parallelo e sotterraneo, sottratto ad ogni controllo giudiziario).

Queste problematiche, inoltre, vanno inquadrare, per coglierne la reale portata, in quel progressivo contenimento dell'istituto sia da parte della stessa giurisprudenza, a partire dalla magistratura di sorveglianza fino a giungere alla Corte europea per i diritti dell'uomo, sia, di converso, da parte dello stesso dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, sia anche da altre fonti autorevoli quali la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (cfr. il "Rapporto sul regime detentivo speciale- indagine conoscitiva sul 41-*bis*" dell'aprile 2016) e gli "Stati Generali dell'esecuzione penale" organizzati nel 2016 dal Ministero della giustizia (cfr. la relazione del "Tavolo 2").

BOZZA

È allora evidente che le accennate criticità potrebbero finire per inficiare la *ratio* e minare la tenuta dell'istituto: se, in concreto, il regime speciale non si rivela in grado di raggiungere il suo scopo primario di interruzione dei rapporti tra associati detenuti e organizzazione criminale; se nella sua applicazione viene screditato da esasperazioni nella valutazione del pericolo concreto; se, per di più, viene sviato dalle proprie finalità per essere strumentalizzato quale bacino di informazioni parallele; diventa chiaro che ci si trova di fronte ad un cortocircuito in cui, necessariamente, finiranno per prevalere le esigenze di tutela del detenuto rispetto alle inattuatoe o esagerate o sviate esigenze di sicurezza.

a) Sulla problematica dell'effettività delle regime speciale, si affronteranno, pertanto, tutte quelle situazioni che, concretamente, impediscono la reale attuazione della norma di cui all'art. 41-*bis* .

1. Si tratterà, pertanto, delle strutture penitenziarie “dedicate” previste dalla norma per impedire le comunicazioni interne tra detenuti di gruppi di socialità diversi, per sollecitarne la realizzazione, quantomeno in termini di completamento delle opere in corso e di tempestivo adeguamento dei vecchi istituti.

Sempre a tal proposito si rifletterà sul contenuto della recente circolare del DAP del 2 ottobre 2017 (relativa alla “Organizzazione del circuito detentivo speciale previsto dall'art. 41 bis”) nella parte in cui, rimettendo ai direttori dei penitenziari l'onere di assicurare la incomunicabilità nonostante l'inadeguatezza delle carceri, possa avere l'effetto di “superare le carenze strutturali nel senso che ci si adegua alle carenze strutturali” e di “scaricare la responsabilità sui direttori (..) e sul personale che, comunque, è carente”.

2. Circa i colloqui con l'esterno, cioè con i familiari indicati nella norma, si solleciteranno una serie di provvedimenti volti a ripristinare l'interpretazione originaria e restrittiva dell'art. 41-*bis* in modo da arginare le sempre più ricorrenti prassi (da, ultima quella in materia di contatti con i minori) che, pur nel lodevole tentativo di favorire i rapporti familiari, creano gravi falle al sistema della sicurezza pubblica.

3. Con riguardo agli altri modi di comunicare con l'esterno, desunti da una serie di esperienze che hanno dimostrato l'esistenza di sistemi di elusione, si affronteranno, tra le altre, la questione delle difese plurime e delle difese ad opera di avvocati che siano parenti del detenuto (proponendo l'introduzione di norme, al pari di quelle inserite per i

BOZZA

difensori dei collaboratori di giustizia, volte ad arginare il pericolo che, di fatto, una tale situazione comporta); quella della divulgazione indiscriminata di intercettazioni contenenti il pensiero e le volontà dei capi detenuti (come accaduto per le “confidenze” rese da soggetti di elevata caratura criminale, quali Totò Riina e Giuseppe Graviano) che, di fatto, rappresenta il modo migliore e più efficace per dialogare con l’esterno ed, anzi, con un numero illimitato di soggetti; quella del controllo della stampa consultabile dai detenuti (che può facilitare il sistema di comunicazione tramite annunci, pubblicità, così come avvenuto), nel senso di prevedere meccanismi che non consentano la preventiva conoscenza delle riviste ammesse negli istituti penitenziari.

4. Per la formazione dei gruppi di socialità si proporrà, non solo di modificare sul punto la recente circolare del DAP, ma, soprattutto, di prevedere normativamente un ruolo costante e per ogni caso della Direzione nazionale antimafia.

5. L’ulteriore questione, emersa nel corso dell’inchiesta circa il problema della conoscenza e formazione dei giudici di sorveglianza dislocati nei vari territori, che ha inciso sulla difformità del trattamento e, talvolta, anche tramite il sistema dei permessi, ha aperto varchi ai contatti dei detenuti al 41-*bis* con l’esterno. Verrà proposto di concentrare la competenza, anche su tali aspetti del regime speciale, al tribunale di sorveglianza di Roma, eventualmente prevedendone l’aumento di organico.

6. Con riferimento alla questione dell’invecchiamento della popolazione carceraria per la quale si rischia di non riuscire ad assicurare *tout court* le cure ed assistenze adeguate, con l’ovvia conseguenza di possibili e pericolose scarcerazioni, verrà proposto di adottare tempestivamente soluzioni di ricovero e cura ottimali, per quanto possibile intramurarie, in grado di soddisfare i diritti del singolo ma anche la tutela della collettività, nonché comunque soluzioni idonee a evitare ripetuti trasferimenti dei detenuti che devono partecipare alle udienze adeguando, ove occorra, le stesse strutture sanitarie pubbliche con sistemi di videoconferenza.

b) Sulla problematica della cosiddetto “inflazione” del regime speciale, ormai applicato a centinaia di detenuti, si evidenzierà che un tale sistema, da un lato, non consente di garantire per tutti, viste le carenze strutturali, il trattamento rigoroso previsto dalla norma e, dall’altro, conduce la magistratura a interpretazioni flebili dell’art. 41-*bis* per compensare quei casi di pericolosità ridotta, aprendo tuttavia la strada per lo smantellamento dell’istituto giuridico. Si rifletterà, pertanto, sulle proposte di chi ritiene

BOZZA

che l'art. 41-bis vada applicato solo a coloro che, nei provvedimenti giudiziari, siano stati ritenuti "capi". Poiché, tuttavia, una tale soluzione non consentirebbe di valutare le variegate situazioni peculiari che prescindono talvolta dal ruolo svolto, verrà invece considerata la possibilità di una lettura più attenta della norma, specie in tema di proroghe, come nel caso di soggetti destinati ad essere scarcerati a distanza di pochi mesi o giorni e che, pur tuttavia, rimangono, spesso inutilmente, al regime speciale fino alla completa espiazione della pena.

c) Sull'ultima problematica inerente il possibile sviamento del sistema carcerario, saranno affrontati i rapporti tra il DAP e i servizi di informazione, già peraltro sperimentati con le cosiddette operazioni Farfalla e Rientro, e si analizzerà l'attuale convezione del 10 giugno 2010 intercorsa tra l'AISI e il DAP in merito alla quale verranno esposti rilievi critici per poi concludere sull'inopportunità del suo mantenimento in vita.

Sempre sotto il profilo dello sviamento, si tratterà delle registrazioni da parte del DAP dei colloqui tra detenuti al regime speciale con familiari e conviventi, teoricamente fonte di preziose informazioni. Tuttavia, non essendo regolate dalle rigide norme delle intercettazioni, possono in ipotesi costituire "merce di scambio" informativo. Si segnalerà, pertanto, che appare necessaria una normativa che stabilisca chiaramente:

- chi sono i soggetti che possono procedere all'ascolto;
- quali sono i doveri e gli adempimenti di costoro;
- quali sono i controlli su tali attività;
- le modalità, i tempi e i luoghi di conservazione della documentazione audio e video;
- chi sono i soggetti legittimati ad accedere a tale documentazione.

BOZZA**4.7 Gioco lecito e illecito**

La penetrazione mafiosa non riguarda più solo i tradizionali settori imprenditoriali, ma interessa anche quelli di più recente sviluppo, rappresentati dal gioco e dalle scommesse, dalla gestione delle *slot machine*, dalle scommesse sportive *on line* fino al fenomeno del *match fixing*.

A questo fenomeno in forte espansione, la Commissione ha dedicato una lunga istruttoria, condotta dal X Comitato, e svolgendo sedici audizioni e un sopralluogo presso la sede operativa dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

La relazione sottolinea l'altissimo interesse della criminalità mafiosa, che attraverso la gestione diretta o indiretta delle società inserite a vario titolo nel settore, ricavano ingenti introiti anche attraverso il riciclaggio ed il reinvestimento di capitali provenienti dalle tradizionali attività delittuose, riducendo al minimo il rischio di incorrere nell'attività repressiva delle forze di polizia.

In quest'ambito fanno anche un diffuso ricorso ad attività illegali: attivazione di apparecchi clandestini, manipolazione delle macchinette per ridurre la tassazione sui ricavi, alterazione del sistema di gioco e delle probabilità di vincita del giocatore, etc.

L'attenzione della Commissione si è focalizzata anche sul gioco legale che, sebbene gestito da privati attraverso il sistema delle concessioni, è pur sempre esercitato in nome dello Stato. Anche qui, la criminalità mafiosa ha operato enormi investimenti, acquisendo e intestando a prestanome sale deputate al gioco, ma anche inserendosi nell'organigramma delle società di gestione degli esercizi deputati al gioco. Si tratta di interferenze mafiose che talvolta lambiscono anche le stesse società concessionarie.

Il lavoro d'inchiesta ha inoltre rilevato che l'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute in ragione di un sistema sanzionatorio, quale quello vigente, che a causa di pene edittali non elevate, per il reato di gioco illecito, non permette l'utilizzo di più efficaci sistemi d'indagine ed è presto destinato alla prescrizione.

Molte le proposte avanzate dalla Commissione, per fronteggiare un fenomeno che ha altissime ricadute negative anche sul piano sociale.

Si tratta di rafforzare ulteriormente le barriere all'ingresso nel sistema pubblico dei giochi in modo da chiudere possibili varchi alla criminalità organizzata e ai loro prestanome.

BOZZA

Un primo gruppo di proposte riguarda la revisione del sistema delle concessioni e licenze ed in particolare: l'ampliamento dei reati che pregiudicano la possibilità di ottenere concessioni e licenze (ad esempio l'autoriciclaggio, lo scambio elettorale politico-mafioso, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, la concussione per induzione, etc), includendovi anche i delitti commessi all'estero e i casi in cui siano state irrogate sanzioni interdittive o di divieto di contrarre con la pubblica amministrazione; l'estensione dei requisiti previsti dalla normativa antimafia ai concessionari delle reti *on line* di raccolta di gioco a distanza, ai gestori e terzi incaricati degli apparecchi e ai proprietari, produttori e importatori degli apparecchi; la previsione dell'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia (con l'assoggettamento ai medesimi controlli) anche per gli operatori di società aventi sede all'estero.

Una seconda serie di interventi concerne invece l'aumento delle pene per i reati connessi allo svolgimento di attività illecita nel settore del gioco e delle scommesse, anche al fine di consentire l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche ed ampliare i termini della prescrizione.

Un terzo gruppo di proposte riguarda le sanzioni amministrative: dalla decadenza in caso di condotte illecite (la relazione ipotizza una sorta di Daspo del questore per le sale scommesse e sale bingo) alla confisca obbligatoria degli apparecchi utilizzati per commettere il reato, alle sanzioni pecuniarie per chi commercializza macchinette non conformi alle prescrizioni di legge etc. Una specifica attenzione dovrebbe essere posta anche sulle responsabilità dei concessionari nei confronti dei gestori dei punti gioco che commettano violazioni della normativa vigente.

Un ulteriore gruppo di interventi punta a rafforzare le misure antiriciclaggio, anche attraverso una più estesa identificazione di coloro che giocano (per esempio tramite un'apposita *card*) e delle operazioni sospette (anche con riferimento al gioco *on line*), in linea con le indicazioni a livello comunitario (vedi da ultimo la "quarta direttiva antiriciclaggio" 2015/849).

La relazione sottolinea inoltre la necessità di innalzare la qualità dei controlli di legalità, attraverso un coordinamento delle verifiche amministrative e tributarie svolte dai diversi apparati dello Stato, un maggiore scambio di informazioni sensibili con la magistratura e l'impiego di più evoluti strumenti informatici.

Infine la Commissione ribadisce l'urgenza di interventi volti alla prevenzione della ludopatia e la necessità di garantire un'attiva partecipazione degli enti locali

BOZZA

nell'elaborazione delle strategie utili a contrastare queste forme di dipendenza ed a valutare l'impatto sociale del gioco d'azzardo nelle singole realtà territoriali. E a questo fine si sottolinea l'utilità di favorire i controlli nel settore attraverso una riduzione dell'offerta complessiva (in particolare nelle aree più "a rischio") ed anche dell'attuale "polverizzazione" degli esercizi in cui si può praticare il gioco d'azzardo, da perseguire parallelamente ad una maggiore "qualificazione" degli esercizi medesimi.

BOZZA**4.8 Mafia e calcio**

In base al mandato legislativo, già all'avvio dell'attività, in sede di organizzazione dei comitati di lavoro nel febbraio 2014, la Commissione ha individuato il tema del rapporto tra mafia e manifestazioni sportive come meritevole di uno speciale approfondimento istruttorio. La Commissione ha inizialmente dedicato mirati atti di inchiesta a vicende come quella di Napoli-Fiorentina, finale della Coppa Italia di calcio, quella della riapertura nel 2015 delle indagini sul caso della morte del ciclista Marco Pantani, quella delle denunce sul caso del marciatore Alex Schwazer e della sua partecipazione alle Olimpiadi di Rio de Janeiro del 2016; successivamente ha inteso varare un'indagine sulle forme di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel mondo del calcio professionistico italiano.

Tale approfondimento si è svolto, da gennaio a novembre 2017, sia in seno al IX Comitato "Mafia e manifestazioni sportive", coordinato dall'on. Marco Di Lello e dall'on. Angelo Attagui, sia nella sede della Commissione plenaria, attraverso una corposa istruttoria (30 sedute, 42 soggetti auditi). Si è operata una selezione di vicende e di situazioni connesse a indagini giudiziarie considerate particolarmente significative per la rilevanza delle squadre coinvolte o per la significatività dei fatti emersi (riguardanti le squadre del Catania, del Napoli, della Juventus, del Genoa, della Lazio e del Latina) al fine di fornire una più ampia e approfondita valutazione della Commissione sulle infiltrazioni mafiose nel calcio, sui principali fattori di rischio, sulle principali linee di intervento e sulle conseguenti proposte. Tra i soggetti chiamati a riferire vi sono stati coloro che ricoprono le massime responsabilità in seno alle Istituzioni, non solo sportive del Paese, tra cui il Ministro dell'interno, il Ministro dello sport, il capo della Polizia, il presidente del CONI, il presidente della FIGC, i presidenti delle leghe professionistiche e dell'associazione italiana calciatori (AIC), i presidenti delle società di calcio della serie A della Juventus, del Napoli, della Lazio e del Genoa. La Commissione ha inoltre raccolto, in forza dei poteri attribuiti dalla legge istitutiva e con la fondamentale collaborazione della magistratura e delle forze di polizia, una rilevante base dati documentale, acquisita al proprio archivio, relativa alle principali inchieste giudiziarie in tema di criminalità organizzata che in tempi recenti hanno visto a vario titolo coinvolti calciatori o esponenti delle società calcistiche professionistiche.

BOZZA

I profili di interesse della Commissione parlamentare antimafia sono risultati molteplici e possono essere distinti essenzialmente in tre macro-aree: i rapporti tra la mafia e le tifoserie che possono essere la porta d'ingresso che consente alla criminalità organizzata di tipo mafioso di avvicinarsi alle società per il tramite del controllo mafioso dei gruppi organizzati; il rapporto tra la mafia e le società sportive, che attiene al tema dei presidi posti a tutela del sistema calcistico per evitare che capitali illeciti possano essere utilizzati per l'acquisizione o il controllo delle società sportive e per il successivo condizionamento delle rilevanti attività economico-finanziarie connesse, ad esempio, alla compravendita dei giocatori, all'organizzazione degli eventi sportivi e al relativo indotto; il rapporto tra la mafia e i giocatori come veicolo di consenso sociale e il tema delle scommesse e del cosiddetto *match fixing*, cioè l'alterazione del risultato sportivo al fine di conseguire illeciti guadagni attraverso il sistema dei giochi e delle scommesse legali e illegali. Un approfondimento particolare è stato infine dedicato al tema delle società dilettantistiche e allo sport come vettore della raccolta e della gestione del consenso sociale sul territorio, specialmente in provincia, da parte delle locali organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Dalle audizioni svolte emerge uno spaccato del mondo calcistico professionistico e dilettantistico che sotto tutti i profili ha assoluta necessità di irrobustire l'attività di prevenzione e di controllo e di trovare gli opportuni strumenti, normativi e organizzativo-amministrativi, per rendere tutti i soggetti della filiera sportiva consapevoli del rischio di infiltrazione mafiosa, e quindi attrezzati per fronteggiarlo insieme alle istituzioni. Dall'inchiesta sul calcio – le cui risultanze sono contenute nella relazione su mafia e calcio (Doc. XXIII, n. 31) approvata il 14 dicembre 2017 – sono nate alcune proposte di modifica normativa sul tema della sicurezza e sul rafforzamento degli anticorpi rispetto ai tentativi di contaminazione mafiosa del sistema economico del calcio professionistico e dilettantistico (solo per citarne alcune: incentivare gli investimenti in tecnologia ai fini della sicurezza negli stadi, siano essi privati o pubblici; rafforzare lo strumento del Daspo e introdurre uno di tipo privatistico, il c.d. Daspo interno; introdurre il reato di bagarinaggio; inasprire le sanzioni della giustizia sportiva; riformare la *governance* del mondo dello sport, rafforzando la centralità del CONI e la sua dimensione pubblicistica; reinserire la disposizione sul controllo preventivo dei capitali esteri, il c.d. “emendamento Bindi”; ampliare i poteri di vigilanza di COVISOC e COVISOD; ratificare la Convenzione di Macolin del Consiglio d'Europa del 18 settembre 2014 sulla

BOZZA

manipolazione delle competizioni sportive; rafforzare, a fini preventivi, il sistema di monitoraggio sulle scommesse illegali su siti non autorizzati o su siti stranieri; vietare le scommesse sui campionati minori e limitarne le tipologie sugli altri).

BOZZA**4.9 Mafia e mondo dell'informazione**

La Commissione, attraverso il Comitato su *Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione*, ha svolto uno specifico approfondimento dei rapporti tra mondo dell'informazione ed organizzazioni criminali, a partire dal rilevantissimo fenomeno degli atti di intimidazione ai danni dei giornalisti (oltre 2000 dal 2006 ad oggi, con una crescita significativa negli ultimi anni), diffuso su tutto il territorio nazionale: basti sottolineare che oltre 30 giornalisti sono attualmente sottoposti a misure di protezione da parte del Ministero dell'Interno. La Commissione ha analizzato anche l'opera di fiancheggiamento di mezzi di informazione (televisioni, radio, giornali, siti internet) collegati in vario modo ai clan mafiosi che esercitano campagne mirate di delegittimazione nei confronti di esponenti del mondo politico e giudiziario ovvero degli stessi giornalisti impegnati nella denuncia delle illegalità nel territorio.

Nella relazione conclusiva della Commissione (doc XXIII n. 6) sono contenute una serie di proposte, sulle quali si è registrato un ampio consenso nel corso del dibattito presso l'Assemblea di Montecitorio del marzo 2016, volte innanzitutto a rafforzare le forme di tutela penale per i giornalisti minacciati, sanzionando chiunque ponga in essere condotte di violenza, minaccia, danneggiamento al fine di condizionare la libertà dei diversi mezzi di comunicazione; al tempo stesso, dovrebbe essere punita la reiterata pubblicazione di notizie false, quando essa è finalizzata alla denigrazione o delegittimazione di singoli o di istituzioni. L'indipendenza dei giornalisti può essere garantita anche attraverso una revisione del contratto collettivo ed una stabilizzazione dei rapporti di lavoro, superando la logica dei *freelance*. Parallelamente, dovrebbe essere sempre assicurata la trasparenza della proprietà delle testate giornalistiche, superando lo schermo rappresentato dalle società di comodo, sanzionando in modo adeguato tutte le violazioni.

Da ultimo, la Commissione ha dedicato una particolare attenzione anche al fenomeno, in continua crescita, delle querele per diffamazione e delle citazioni per danni temerarie, strumenti spesso utilizzati per condizionare i giornalisti, e soprattutto quelli meno garantiti da solide strutture editoriali: a tal fine appare necessaria una modifica della disciplina della diffamazione a mezzo stampa, prevedendo che in assenza di rettifica, non si possa esercitare il diritto di querela/citazione in giudizio.

BOZZA**4.10 Mafia e sanità**

La sanità è uno dei settori della pubblica amministrazione più importanti e quindi più esposti al rischio di attenzioni e condizionamenti da parte della criminalità organizzata in ragione di un insieme di specificità che sono fisiologiche al settore stesso e che inevitabilmente la rendono di particolare interesse per le organizzazioni criminali. I fattori che spiegano l'interesse possono essere raggruppati in tre macro-categorie: la gestione di ingenti risorse economiche; il rapporto con professionisti compiacenti; i rapporti con l'apparato statale e della politica. Sono le caratteristiche che l'essenza dei rischi a cui è esposta la sanità nei confronti della criminalità e più in generale dell'illegalità e della corruzione. Il sistema sanitario non sempre ha saputo mettere in atto azioni di prevenzione e gestione dei rischi, e non solo nei territori storicamente condizionati dalla presenza di organizzazioni mafiose. Infatti anche nelle regioni centro-settentrionali la sanità è coinvolta in casi di corruzione e illegalità connesse alla criminalità organizzata.

La Commissione si è avvalsa della collaborazione dell'Age.Na.S. e del Coripe Piemonte, integrando competenze e esperienze di tipo tecnico, scientifico e operativo. Nell'aprile 2015 è stato prodotto un primo rapporto che riporta i risultati dell'analisi svolta, a partire dall'esame della documentazione relativa alle aziende sanitarie oggetto di scioglimento per infiltrazione della criminalità organizzata, con l'obiettivo di individuare i fattori di rischio e gli elementi di debolezza che favoriscono l'ingerenza da parte delle mafie, di identificare le aree di maggiore interesse per la criminalità e di conseguenza a maggior rischio di infiltrazioni.

La sanità e le attività previste dalla normativa su trasparenza e anticorruzione -
Una moderna strategia di contrasto alla corruzione è perciò la prima azione concreta per prevenire l'infiltrazione della criminalità.

La cattiva amministrazione è causa ed effetto delle infiltrazioni criminali -
Disordine amministrativo, mancanza di atti regolamentari, instabilità dei vertici, assenza di meritocrazia, abnorme contenzioso legale, bassa qualificazione professionale, dimensione dei debiti fuori bilancio, sono tutti fenomeni che possono essere considerati indicatori di inefficienza e al contempo di grave rischio di infiltrazioni criminali.

BOZZA

Sotto questo profilo, maggiore attenzione dovrebbe essere riservata nella politica dei Piani di Rientro alle connessioni fra disavanzi di bilancio e criminalità organizzata.

Le esternalizzazioni creano spazi di mercato per le organizzazioni criminali - Un ulteriore elemento di debolezza del sistema sanitario, che trova origine nella normativa degli ultimi decenni, è la diffusa tendenza ad avvalersi per la gran parte dei servizi accessori di fornitori esterni.

Un importante punto di attacco del sistema: il personale - Il livello di integrità del personale che opera nella sanità è elemento fondamentale per contrastare i rischi di condizionamento. Proprio per questo i clan considerano il personale un importante “punto di attacco” del sistema, attraverso il quale possono precostituirsì la disponibilità di figure “di fiducia” in grado di fornire informazioni, coperture e accomodamenti.

Il vorticoso avvicendamento dei vertici aziendali - L’ingerenza della criminalità nel personale della sanità riguarda anche i vertici delle aziende, ovvero gli incarichi conferiti dagli organi politici, gli incarichi apicali di natura strettamente fiduciaria e i responsabili di strutture complesse e semplici. Il loro ricambio frequente non aiuta a portare a termine le azioni individuate di rientro nella legalità.

La permeabilità delle amministrazioni locali e il rischio di infiltrazione nelle aziende sanitarie – I territori di competenza delle aziende sanitarie oggetto di indagine e scioglimento sono spesso caratterizzati dalla presenza di più consigli comunali sciolti per condizionamento mafioso.

I contratti di acquisto di beni e servizi - I fenomeni patologici in questa branca possono intervenire nella fase di scelta del contraente; formulando bando e capitolato con l’aiuto del fornitore; nominando commissioni tecniche compiacenti; affermando una infungibilità del prodotto non reale od oggettiva; nella scelta e nell’esecuzione del contratto; nell’abuso di proroghe e rinnovi; nel conflitto di interesse nella valutazione delle offerte; nell’inadeguato controllo dei servizi e delle forniture rese in adempimento del contratto.

BOZZA

Le debolezze del processo di accreditamento - In generale, tutte le fasi che portano all'accREDITAMENTO e agli accordi contrattuali sembrano carenti dal punto di vista della trasparenza e della disciplina regionale.

L'assistenza socio-sanitaria e le politiche sociali - Tali settori sono contraddistinti da alta intensità di lavoro, da bassi livelli di regolamentazione e da inadeguati sistemi di valutazione e verifica della qualità dei servizi erogati.

Le infiltrazioni delle mafie nel mercato dei medicinali - Un settore di crescente interesse per le mafie è quello farmaceutico: traffico di medicinali, vendita *on-line*, contraffazione, furti di farmaci e loro successiva manipolazione, false documentazioni per farmaci contraffatti da introdurre sul mercato.

Il rientro nella legalità - Particolarmente interessante è l'analisi delle attività messe in atto, dopo lo scioglimento delle aziende sanitarie, dalle commissioni straordinarie incaricate di eliminare i condizionamenti mafiosi. Così come avviene per i Piani di rientro dal disavanzo, sarebbe opportuno introdurre i "Piani di rientro nella legalità", in particolare nelle regioni al cui interno si sono sviluppati importanti fenomeni di illegalità e criminalità organizzata.

BOZZA**4.11 Mafie, migranti e tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù**

L'inchiesta si è occupata nello specifico di verificare l'evoluzione negli ultimi anni dei fenomeni della tratta e del traffico di esseri umani, rilevando elementi distintivi e caratterizzanti la sua evoluzione negli ultimi anni, anche attraverso l'esame delle più recenti indagini giudiziarie sviluppate.

Il Comitato ha svolto un'approfondita disamina delle dinamiche criminali, oltre che criminogene, che fanno dell'essere umano un mero prodotto del mercato illegale, nonché un bene materiale e funzionale agli interessi economici e finanziari delle organizzazioni criminali, sempre più proiettate a incarnare identità e dinamiche internazionali e transnazionali.

Sono state esaminate le più comuni forme di sfruttamento sessuale e lavorativo e il ruolo della criminalità organizzata di stampo mafioso nazionale e straniera nel business del traffico di migranti.

La relazione dà atto dell'attenzione della politica italiana verso il problema più generale della migrazione e dell'adozione di efficaci strumenti di contrasto e repressione al grave fenomeno della tratta, attraverso l'emanazione di norme che hanno ridefinito e precisato alcune condotte e previsto inasprimenti di pena, nonché di una politica dell'integrazione attraverso l'adozione del II Programma d'Azione Nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA).

Sottolinea, al contempo, come l'azione diplomatica dispiegata dall'Italia, volta a instaurare politiche di collaborazione con i governi dell'area mediterranea, anche nell'ottica dell'intensificazione della repressione delle condotte criminali che si inseriscono e sfruttano la migrazione, non sia stata sempre adeguatamente supportata da un analogo impegno degli altri paesi europei. Anche la collaborazione degli Stati cosiddetti frontalieri del mediterraneo, non ha finora sortito i risultati sperati in termini di effettiva cooperazione nella più ampia prospettiva di creare le condizioni e i presupposti per interventi finalizzati a migliorare le condizioni di vita nei paesi di origine, nonché ha evidenziato in alcuni casi la non piena affidabilità dei paesi cooperanti in termini di controlli.

Il ruolo dell'Italia e dell'Unione Europea appare decisivo per garantire la stabilità e la pace nell'area del mediterraneo e per promuovere sviluppo e benessere in quei paesi maggiormente interessati dal fenomeno migratorio, tale da assicurare condizioni di vita

BOZZA

migliore, eliminando dall'interno le ragioni economiche sociali e politiche che determinano gli esodi di massa.

La relazione segnala la necessità di superare l'originaria differenza tra *trafficking* e *smuggling*, ovvero tra la tratta e il traffico di esseri umani. Le difficoltà di un efficace contrasto del fenomeno vanno anche ricercate nella scarsa affidabilità delle autorità straniere che spesso mostrano una scarsa o addirittura assente volontà politica nell'applicazione delle norme e degli accordi internazionali, i quali ancorché sottoscritti e ratificati vengono sovente disattesi; nonché l'arretratezza tecnologica e normativa dei paesi africani o la mancanza di interfaccia funzionali tra le autorità europee e quelle straniere.

Sul piano interno, infine, la Commissione rileva le difficoltà che ancora permangono nelle procedure di identificazione delle vittime.

Le proposte avanzate dalla Commissione sono rivolte a potenziare la tutela delle vittime, attraverso una riformulazione dell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione diretto a superare le eventuali interpretazioni restrittive.

Sul fronte della repressione, la Commissione ribadisce l'importanza della cooperazione giudiziaria che va rafforzata sia con la creazione e il potenziamento di squadre investigative comuni, ove non già operative, con tutti i paesi interessati più massicciamente dal fenomeno della migrazione, nonché con i paesi di transito utilizzati per raggiungere le frontiere dell'Europa; rimarca, inoltre, la necessità di intervenire presso i governi dei paesi terzi, extra europei, per poter sviluppare fattive collaborazioni soprattutto sul piano della raccolta e condivisione delle informazioni e dei dati e sul piano delle indagini.

BOZZA**4.12 Mafia e donne**

La Commissione ha sviluppato la riflessione sul legame donne-mafie, per meglio comprendere la cultura di cui le organizzazioni criminali sono portatrici, il sistema di “valori” che le caratterizza, il modello sociale di riferimento in cui hanno potuto farsi strada.

Sono state approfondite le dinamiche che fanno delle donne i soggetti/oggetti diretti e indiretti su cui rifarsi per regolare i conti tra le cosche - la maggior parte degli omicidi volontari fatti sulle donne sono stati causati dalla vendetta nei confronti di padri, fratelli, mariti – ma anche per occultare le vere ragioni di un omicidio che diventa normale se si trasforma in “delitto d’onore”.

Da una parte un codice di facciata che non ha alcun riscontro con la realtà, dall’altra la rivendicazione di una morale pubblica, piegata anche questa ad altri fini. In entrambi i casi, le donne sono bersagli diretti e indiretti del contendere, ma sono – sempre e in ogni caso – i soggetti/oggetti su cui rifarsi in uno stato di guerra. Una guerra che non necessariamente comporta spargimenti di sangue e che invece si combatte con la derisione, il discredito e la menzogna per il mantenimento dello status quo.

La Commissione ha messo a fuoco anche le storie di donne che quando rompono il silenzio mettono in crisi l’intero sistema. È una donna la prima testimone di giustizia e sono ancora le donne che stanno indebolendo la ‘ndrangheta in Calabria.

Nel modello mafioso, le donne servono anche per alimentare il silenzio, indispensabile alle cosche per andare avanti nei propri affari. Sono madri, mogli che subiscono o che, con complicità, agiscono e creano la cappa d’isolamento del territorio in cui vivono, operano e inviano ordini. Dentro i sistemi mafiosi, infatti, non esiste solo il punto di vista delle vittime. Esistono le carnefici, le sanguinarie, le boss e le aspiranti boss. Chi ha avuto ruoli di responsabilità e chi si è fatta strada dentro una struttura maschile che sembrava fosse impossibile scalare.

Grande preoccupazione, infine, ha destato il fenomeno emergente, la violenza sessuale di branco in contesto mafioso nei confronti di bambine. È stato avviato un primo confronto a partire dalla vicenda della tredicenne di Melito Porto Salvo, violentata per tre anni da un gruppo di giovani tra cui spicca il figlio del boss della cosca Iamonte. In occasione della manifestazione a Reggio Calabria di solidarietà alla ragazza e di denuncia contro la violenza sulle donne, la Commissione ha svolto un’audizione con la

BOZZA

Procura antimafia e con il Tribunale dei minori di Reggio Calabria. Non è irrilevante in questa vicenda, come nelle altre, che chi ha organizzato gli stupri di gruppo facesse parte di una cosca. Non si tratta di casi isolati, che vanno approfonditi perchè mettono in luce il carattere spregiudicato dei giovani rampolli delle cosche. C'è una nuova generazione che se è possibile riesce a essere ancora più spietata dei propri padri, aiutata da contesti mediatici e virtuali a reificare le persone e a rendere spettacolari azioni mostruose.

BOZZA**4.13 Mafia e minori**

La legge 19 luglio 2013, n. 87, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali similari, anche straniere, individua fra i compiti della Commissione, all'articolo 1, comma 1, lettera e), quello di accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni e, alla lettera d), quello di accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato. La Commissione ha individuato il tema del rapporto tra mafia e minori come meritevole di uno speciale approfondimento istruttorio, e ha inteso rivolgere particolare attenzione, da un lato, alle proiezioni delle mafie negli ambiti territoriali più gravemente interessati dal fenomeno del coinvolgimento dei minori nelle attività della criminalità organizzata, dall'altro agli strumenti di cui l'ordinamento dispone per il recupero di questa particolare categoria di soggetti, comunque "vittime" - in senso lato - della mafia. Sul recupero dei minori di mafia al circuito sano della società si gioca una rilevante partita del più ampio obiettivo di un contrasto efficace e duraturo alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Il tema è di tale rilevanza che, successivamente all'avvio dei lavori da parte della Commissione e alla costituzione di un Comitato, nell'ambito dei lavori degli Stati Generali della lotta alla criminalità organizzata svoltisi a Milano il 23 e 24 novembre, a questo specifico tema è stato dedicato il Tavolo X, a cui la Commissione ha contribuito con un proprio elaborato. Su tali basi la Commissione, già da marzo 2015, ha inteso varare una serie di audizioni, in comitato o nel corso di missioni della Commissione, al fine di monitorare cosa stesse accadendo nel Paese. I relativi resoconti stenografici sono contestualmente resi disponibili, attraverso la modifica del regime di classifica, ove previsto, da riservato a libero, salvo parti segrete là dove non si sia proceduto a desegretazione, che pure in alcuni casi la Commissione ha ritenuto di disporre, con il consenso dell'auditore, a richiesta di soggetti impegnati in ambito processuale penale ai fini dell'esercizio del diritto alla difesa. La Commissione ha inoltre raccolto, in forza dei poteri attribuiti dalla legge istitutiva e con la fondamentale collaborazione della magistratura e delle forze di polizia, una rilevante base dati documentale, acquisita al proprio archivio, relativa alle principali inchieste giudiziarie in tema di criminalità organizzata che in tempi recenti hanno visto a

BOZZA

vario titolo coinvolti minorenni, protocolli siglati fra varie autorità, atti rilevanti per l'oggetto dell'inchiesta. In sede di analisi, con riferimento allo specifico tema del rapporto fra mafia e minori, i profili di interesse della Commissione parlamentare antimafia sono risultati molteplici e possono essere distinti essenzialmente in tre macro-aree. Le prime due aree d'interesse riguardano i rapporti tra camorra e minori e tra 'ndrangheta e minori. Sono state individuate queste due realtà territoriali perché proprio con riguardo a camorra e 'ndrangheta si sono registrate le mutazioni più significative. Con riguardo alla camorra, infatti, si registra un'allarmante crescita della presenza dei minorenni nelle attività delinquenziali del crimine organizzato. Straordinari successi sono stati conseguiti dalle forze dell'ordine e dalla magistratura: sono stati smantellati clan storici che dominavano Napoli città e le province limitrofe, sono stati arrestati alcuni dei latitanti che da più lungo tempo si sottraevano alle condanne emesse nei loro confronti, e anche sul fronte delle bande giovanili sono stati inferti dei colpi durissimi alle cosiddette "paranze dei bambini". Ma il fenomeno di violenza singola o associata, minorile o degli adulti, gangsteristica e/o camorristica sembra non arrestarsi. Gli arresti, i processi e le condanne sembrano dare un respiro per alcuni mesi, mentre nuove leve si presentano sulla scena criminale. Anzi, sembra quasi che la decapitazione dei vertici dei clan di camorra ad opera di magistratura e forze dell'ordine fungano da volano per le nuove leve criminali, sempre più giovani, che colgono in questa sequenza l'opportunità di una rapida "carriera" sospinta da una dimestichezza e una ferocia nell'uso della violenza che agli osservatori più attenti appare incontrollabile (si pensi alla pratica delle "stese"). Sulle ragioni di questa *escalation* ci si deve interrogare anche al fine di individuare una possibile - seppur difficile da percorrere - via di uscita, non senza soffermarsi su quanto persone sensibili e appassionate delle istituzioni e del volontariato cercano di fare da anni.

Quanto al rapporto fra 'ndrangheta e minori, l'analisi non può prescindere dal fatto che la forza della 'ndrangheta trae alimento dalla struttura familiare che è il perno del suo buon funzionamento. È sempre stato così, sin dal suo sorgere e dalle prime attività criminali. È un modello collaudato da un funzionamento plurisecolare. Si sbaglierebbe, però, a pensare che tutto sia rimasto immobile. Anche nel cuore della struttura più intima della famiglia si sono introdotti i cambiamenti indotti dalle trasformazioni della società. I mutamenti hanno investito il ruolo delle donne e quello dei figli. Le donne hanno oramai un ruolo rilevante in due ambiti tra loro diametralmente

BOZZA

opposti: da un lato esse hanno assunto funzioni di comando sostituendo efficacemente padri, mariti o fratelli finiti in carcere ed impossibilitati ad esercitare una funzione operativa di comando che più facilmente passa alle donne dal momento che l'attività principale non è fare la guerra, ma fare affari, investire, corrompere; dall'altro lato sono in aumento le donne che sono determinanti nella decisione dei loro uomini a collaborare con la giustizia. Spesso la vera ragione che porta questi uomini a rompere radicalmente con il loro passato è legata al destino dei loro figli. Ogni uomo di 'ndrangheta sa bene che nessuna 'ndrina accoglierebbe un figlio di un *infame* che ha collaborato con gli *sbirri*. Il destino dei loro figli, la volontà di sbarrare per sempre la via di una futura affiliazione sono una molla potente per avviare la collaborazione. Un tempo non era così. Il futuro dei figli: è, questa, una delle questioni più importanti dei prossimi decenni. Rimanendo sempre forte la struttura familiare della 'ndrangheta, il minore rischia di vivere in un contesto di mafiosità dopo l'arresto del padre. E perciò si è aperto un percorso, avviato dal tribunale dei minori di Reggio Calabria, per favorire la fuoriuscita di questi minori dagli ambienti mafiosi dove siano assenti l'oppressione e la cultura mafiosa. Lo scopo finale è sottrarre il minore ai condizionamenti dei vincoli mafiosi ed avviarlo ad una vita libera e normale. È questo il profilo di maggior interesse delineatosi nel rapporto fra 'ndrangheta e minori in questi ultimi cinque anni, e a questo percorso, agli strumenti normativi utilizzati si dedicherà una riflessione. In ultimo, terzo tema di questa breve riflessione, sulla scorta dell'esperienza di giudici e pubblici ministeri che da anni si confrontano con il fenomeno, saranno formulate delle proposte normative.

BOZZA***4.14 Mafia e libere professioni***

La Commissione parlamentare antimafia nell'indagare le forme di radicamento e sviluppo delle associazioni mafiose nei territori, tradizionali e non, nei settori della società e, in particolare, nel tessuto imprenditoriale, ha sin dall'inizio concentrato la propria attenzione sulla cosiddetta «area grigia». Osservando analiticamente la giurisprudenza e le relazioni della Dna e della Dia e confrontandosi con rappresentanti delle istituzioni, studiosi, esponenti del mondo delle imprese e dell'antimafia sociale, la Commissione ha maturato la convinzione che le mafie necessitino in misura crescente di servizi professionali specialistici che possano essere forniti solo da liberi professionisti. Dal 2014 la Commissione ha avviato un lungo percorso di approfondimento, progettato *ex novo* in considerazione dell'assoluta carenza di informazioni sul tema. Tra le principali criticità emerse si segnalano: il rapporto tra procedimento penale e disciplinare degli ordini professionali (l'attivazione del primo comporta la sospensione del secondo sino alla pronuncia della sentenza definitiva); l'inefficienza del sistema dei controlli (ministeri, ordini professionali); l'assenza di un sistema di raccolta, interscambio e accesso ai dati; la formazione dei professionisti.

La Commissione ha quindi definito la propria metodologia d'indagine avvalendosi del contributo dell'università — in particolare cofinanziando un progetto di ricerca con la Federico II di Napoli, che si era occupata del tema della compromissione dei professionisti con le mafie — e attivando al suo interno il VI Comitato «*Infiltrazioni nell'economia legale: mafie, impresa e professioni*». Comprendendo il ruolo fondamentale degli ordini e dei collegi professionali ha provveduto ad audirne otto (quelli maggiormente interessati al fenomeno), ricevendone un significativo contributo. I risultati conseguiti hanno indotto la Commissione a prospettare una serie di proposte di riforma concernenti la risoluzione delle criticità suddette, ritenendo che lo strumento più idoneo debba essere una delega legislativa che preveda l'approvazione di un «Codice delle professioni» che, pur nel rispetto delle differenti forme di autonomia che l'ordinamento riconosce agli ordini e ai collegi professionali, garantisca, per la prima volta, unicità a un sistema normativo disomogeneo e in molti casi anacronistico, come dimostra la vigenza di fonti normative addirittura antecedenti all'entrata in vigore della Costituzione.

BOZZA**4.15 Mafia e massoneria**

Il tema delle infiltrazioni mafiose nella massoneria si rinviene da tempo in una pluralità di fonti, provenienti da inchieste parlamentari (P2, IX legislatura; Antimafia, XI legislatura), atti processuali, indagini giudiziarie, attività delle prefetture e delle forze di polizia.

Nel corso della propria attività durante la XVII legislatura, la Commissione parlamentare antimafia ha rilevato, in alcuni contesti siciliani e calabresi, ulteriori situazioni indicative di forme di infiltrazione e condizionamento dell'attività di logge massoniche da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, e più in generale, un profilo di particolare rischio connesso ai nuovi modi di agire delle mafie, che si muovono oggi soprattutto attraverso reti di relazioni sociali, non in forme violente, ma strumentali al perseguimento dei propri fini illeciti.

La Commissione ha pertanto convenuto di avviare un approfondimento specifico, dedicato non alla massoneria in generale, ma alla presenza di esponenti di organizzazioni criminali di tipo mafioso all'interno delle logge massoniche siciliane e calabresi, allo scopo di verificarne la natura, accertare la congruità delle misure adottate in base alla disciplina vigente e formulare le opportune proposte normative per contrastare il fenomeno.

La Commissione ha individuato in piena autonomia obiettivi e strumenti del lavoro di inchiesta. In primo luogo, vi è una finalità generale di conoscenza del fenomeno, coerente con la funzione politico-legislativa dell'inchiesta parlamentare, non concentrata dunque su singole situazioni o condotte personali; in secondo luogo, un metodo fondato sulla collaborazione istituzionale e sulla cooperazione da parte di tutti i soggetti chiamati a dare il proprio contributo e, in mancanza, sull'impiego di tutti i poteri attribuiti alla Commissione dalla Costituzione e dalla legge istitutiva.

Tale impiego ha riguardato in particolare l'esigenza, propedeutica ad ogni possibile approfondimento, di acquisire gli elenchi degli iscritti ad alcune associazioni massoniche - individuate tra quelle maggiormente rappresentative, sebbene non esaustive, all'interno di una galassia di ben oltre un centinaio di associazioni che si dichiarano dotate di tale carattere - a fronte del reiterato rifiuto di collaborare, motivato da parte delle obbedienze con ragioni di *privacy* dei singoli, per legge evidentemente non opponibile alle Commissioni di inchiesta e più in generale nei confronti dell'autorità. È

BOZZA

stato pertanto necessario acquisire gli elenchi con forme non collaborative, mediante un sequestro, utilizzando i poteri dell'autorità giudiziaria attribuiti alla Commissione.

Una volta estrapolati dal materiale sequestrato, tuttavia, gli elenchi dei nominativi registrati si sono rivelati verosimilmente incompleti, o quanto meno sprovvisti, in molti casi (pari a circa il 15% del totale), di tutti i dati identificativi, propri di un'anagrafe degli appartenenti all'organizzazione. La disamina degli iscritti - o meglio della parte di essi identificata univocamente - è stata effettuata in base a evidenze giudiziarie derivanti esclusivamente dai reati di mafia.

La disamina ha rivelato la presenza di un non trascurabile numero di iscritti alle logge (circa 190), coinvolti in vicende processuali o coinvolti in procedimenti di prevenzione, giudiziari o amministrativi. Ne sono derivate conferme in ordine alla rilevanza del fenomeno, a fronte della negazione da parte dei gran maestri, indice o di un'inconsapevolezza o di una sua sottovalutazione, se non di un rifiuto ad ammettere la possibile permeabilità rispetto a infiltrazioni criminali.

È infatti emerso come tali obbedienze massoniche, il cui *status* giuridico è quello delle associazioni non riconosciute, siano strutturate al loro interno secondo un principio di riservatezza estrema, caratteristica di un ordinamento che si fonda in modo ontologico su tale presupposto (adottando rituali allegorici anche molto espliciti sulle punizioni per chi trasgredisca il segreto interno) e inoltre si propone ai propri adepti e ai "profani" con caratteri di specialità, quasi di alternatività, rispetto a quello giuridico generale, comprese forme di giustizia interna che esclude il ricorso a quella esterna.

L'organizzazione delle obbedienze massoniche si presenta al proprio interno sostanzialmente segreta, senza che tale caratteristica possa essere attribuita esclusivamente a "logge deviate"; per converso, all'esterno esse si appalesano in modo "ufficiale" o "regolare" (pur non esistendo alcun parametro legale per definirsi tali), promuovendo, anche attraverso forme associative collaterali, l'instaurarsi di reti di relazioni ad alti livelli sociali.

Tali relazioni sociali sono frutto della presenza prevalente nelle logge di soggetti dotati di profili professionali elevati (anche solo in relazione al contesto in cui operano), derivanti dalle funzioni esercitate (dipendenti pubblici) e dalle professioni svolte (medici, avvocati, ingegneri, ecc.). Esse rappresentano un fattore di attrattività per le organizzazioni criminali che in esse vogliono entrare per stabilire proficui rapporti, che sono agevolati dalla loro segretezza, dalla gerarchia interna e dal rifiuto di ogni ingerenza

BOZZA

dell'autorità pubblica negli affari domestici. Questi caratteri, complessivamente considerati, richiamano peraltro quelli propri delle organizzazioni criminali mafiose, fermo restando la diversità dei fini, leciti e nobili in un caso, illeciti e ignobili nell'altro.

Questa permeabilità e la conseguente esposizione al rischio di infiltrazione è un fattore di debolezza avvertito dagli stessi massoni più avveduti. Del resto, il problema del consenso, che è il vero cuore della lotta alle mafie, esiste in tutte le organizzazioni sociali, e la "politicità" delle organizzazioni criminali, attraverso le relazioni e il consenso che esse sono in grado di generare, si manifesta, inevitabilmente, anche, all'interno delle associazioni a carattere massonico. Il segreto dell'organizzazione lo rende quasi invisibile all'esterno, ma è sembrato che la percezione all'interno del problema sia ben esistente, sebbene sia preferibile non farla trapelare.

Ma ciò che rileva per la Commissione non è tanto la prospettiva interna dell'associazione, che si assume lecita fino a prova contraria, quanto i fattori di rischio per la collettività derivanti dall'accertata presenza di soggetti massoni che esercitano funzioni pubbliche, perché ricoprono cariche pubbliche, incarichi pubblici o perché concorrono alla gestione di risorse pubbliche. Anche inconsapevolmente, essi rischiano di essere veicolo di tentativi di infiltrazione criminale, agevolati dalle ricordate caratteristiche di segretezza, gerarchia, esclusività e perpetuità del vincolo massonico.

La Commissione ha dunque svolto i propri compiti istituzionali mediante una analisi degli indicatori del fenomeno nel suo complesso, e non ha inteso concentrare l'attenzione sulle posizioni di singoli individui. Resta salva, naturalmente, la collaborazione in ordine all'accertamento di reati con la magistratura, che in alcuni casi ha fatto richiesta, per fini di indagine, di consultare o aver copia degli elenchi degli iscritti. A tale richiesta naturalmente si corrisponderà, e in spirito di leale collaborazione istituzionale, la quale è tanto più efficace allorquando la politica rivendica non solo l'autonomia delle proprie scelte generali, ma anche il suo legittimo esercizio in concreto, senza interferire con le prerogative di altri poteri dello Stato.

La Commissione ritiene che la normativa di attuazione (di fatto, inapplicazione) dell'articolo 18 della Costituzione, in ordine al divieto delle associazioni segrete, da parte della legge 25 gennaio 1982, n. 17 sia inadeguata e da superare, e che non sia opponibile il diritto alla *privacy* anche alla richiesta della Commissione parlamentare di inchiesta.

Propone quindi la modifica di tale legge, unitamente ad altre proposte illustrate diffusamente nella relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella

BOZZA

massoneria in Sicilia e Calabria (Doc. XXIII, n. 33), approvata dalla Commissione il 21 dicembre 2017.

BOZZA***4.16 Ruolo delle università italiane***

La Commissione antimafia, pur confermando l'utilità sul piano conoscitivo e investigativo di tali tradizionali modalità di collaborazione, ha ritenuto di doversi confrontare con le istituzioni accademiche per verificare l'efficienza e l'efficacia di tali modelli rispetto alle attuali esigenze di contrasto alle mafie. In particolare, partendo dalla considerazione di carattere generale, dichiarata dalla presidente Bindi, secondo cui «alla sistematicità della presenza mafiosa nel nostro Paese» debba contrapporsi «una sistematicità della lotta alla mafia», a partire dalla ricerca e dalla formazione universitaria.

Al fine di dar concretezza a tale proposito, su impulso della presidente della Commissione On. Rosy Bindi e del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (di seguito CRUI), il rettore dell'università Federico II di Napoli, prof. Gaetano Manfredi, è stato organizzato un primo incontro (il 26 ottobre 2015) presso l'università della Calabria (curato dal rettore, prof. Gino Mirocle Crisci), al quale hanno partecipato tutte le università del Mezzogiorno, la presidente Bindi e i parlamentari della Commissione antimafia con la presenza di tutte le forze politiche; incontro replicato (il 18 aprile 2016) presso l'università degli studi di Milano (curato dal rettore prof. Gianluca Vago) questa volta con l'invito allargato a tutti gli atenei italiani.

Dagli incontri è scaturita la sigla di un «protocollo d'intesa»: è stato condiviso il presupposto che la lotta ai poteri mafiosi sia una questione cruciale per lo sviluppo civile ed economico di tutto il Paese, da cui l'esigenza di perseguire l'obiettivo di raggiungere livelli di conoscenza sempre più adeguati alla complessità e alla capacità di trasformazione e adattamento delle organizzazioni mafiose.

A tale scopo la Commissione e la CRUI hanno definito delle comuni linee strategiche di collaborazione in tema di sviluppo della ricerca scientifica e della didattica universitaria sui fenomeni mafiosi e di criminalità organizzata e l'obiettivo di sviluppare azioni concrete, anche attraverso un impegno finanziario condiviso.

Il primo risultato raggiunto concerne la formazione specialistica. Attraverso l'impegno condiviso, anche in termini finanziari, dalla Commissione antimafia e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è stato istituito il dottorato di ricerca interdisciplinare «studi sulla criminalità organizzata». La sede amministrativa è l'università degli studi di Milano, ne è responsabile il prof. Nando Dalla Chiesa. Nel

BOZZA

collegio dei docenti vi sono rappresentanti delle università (oltre che) di Milano, di Palermo, di Napoli (Federico II), della Calabria, di Bologna, di Pisa e di Ferrara. Il dottorato è giunto al suo secondo ciclo.

Il secondo risultato risponde all'obiettivo di realizzare progetti di ricerca su tematiche ritenute prioritarie in sede di Commissione d'inchiesta e condivise con le istituzioni universitarie.

Il terzo obiettivo è quello di predisporre l'anagrafe della didattica e delle ricerche in atto in tutte le università italiane.

BOZZA**4.17 Mafia e Chiesa**

La Commissione Antimafia ha dedicato particolare attenzione alla promozione di una nuova cultura della legalità e della giustizia, senza le quali la lotta alle mafie rimane chiusa nel perimetro della repressione militare e giudiziaria e non produce quel cambiamento delle coscienze indispensabile a fare terra bruciata del metodo mafioso.

Su questo versante è stato affrontato anche il rapporto tra mafie e religione che nel corso della legislatura si è imposto con una rinnovata sensibilità, alla luce della costante predicazione di Papa Francesco contro l'illegalità e la corruzione, culminata nella scomunica ai mafiosi pronunciata nel giugno del 2014 a Cassano allo Jonio.

Nel cuore del dominio 'ndranghetista, il Pontefice ha tracciato una linea di assoluta incompatibilità tra l'essere cristiano e l'essere mafioso che schiude nuovi orizzonti di liberazione nei rapporti tra Chiesa cattolica e mafie, una questione antica che ha accompagnato il radicamento nel nostro Mezzogiorno delle mafie.

Anche la Chiesa cattolica, come la società italiana, ha affrontato un lungo cammino di progressiva consapevolezza del fenomeno, passando dai silenzi e dalle sottovalutazioni, quando non vere e proprie complicità, ai martiri di don Puglisi e don Diana fino alla denuncia delle mafie come "strutture di peccato".

La Commissione ha ripercorso la storia di queste relazioni anche attraverso missioni, audizioni e l'interlocuzione con le chiese locali: l'incontro con la Conferenza episcopale calabrese, il 22 giugno 2015 a Lamezia Terme; la visita al Santuario di Polsi, 29 aprile del 2015, e le prese di posizione su alcuni episodi di cronaca (gli inchini davanti alle abitazioni di noti boss mafiosi nelle processioni; i funerali di Vittorio Casamonica il 20 agosto del 2015 nella chiesa Don Bosco nel quartiere Tuscolano di Roma; l'idoneità a Salvatore Riina fare il padrino di battesimo della nipote a Corleone).

Sono emersi importanti riscontri e convergenze, nel rispetto della reciproca autonomia e nella distinzione dei ruoli, sulla necessità di un impegno comune nel fronteggiare l'illegalità e il metodo mafioso. In particolare meritano di essere ricordate le parole di mons. Nunnari, all'epoca presidente della conferenza episcopale calabrese, che nell'incontro con la Commissione ha ribadito che è compito della Chiesa "mettere ogni impegno, in tutte le forme possibili e compatibili con la sua missione, perché sia estirpata dalla nostra terra quella distorsione peccaminosa e perché le nuove generazioni siano vaccinate con la prevenzione".

BOZZA

Il 21 settembre 2017 la Commissione parlamentare antimafia è stata ricevuta in Vaticano da Papa Francesco. L'udienza speciale è stata concessa in occasione dell'anniversario dell'omicidio del giudice Livatino, definito da Giovanni Paolo II "martire della giustizia e indirettamente della fede", per il quale è in corso il processo di beatificazione e che la Commissione aveva già commemorato rintracciando e pubblicando tutti gli atti delle inchieste e del processo ai mandanti e agli esecutori del brutale agguato.

L'incontro ha rappresentato l'approdo più significativo del confronto sui temi della legalità tra Parlamento e Chiesa cattolica sviluppato nel corso della legislatura.

Nel suo intervento, Papa Francesco, ha incoraggiato la politica a fare della lotta alle mafie una priorità e ha ribadito la natura "contagiosa e parassitaria" della corruzione "una radice velenosa che altera la sana concorrenza e allontana gli investimenti", "un habitus costruito sull'idolatria del denaro e la mercificazione della dignità umana" che va "combattuta con misure non meno incisive di quelle previste nella lotta alle mafie".

Lottare contro le mafie non significa solo reprimere, "significa anche bonificare, trasformare, costruire" agendo su due livelli: quello politico "attraverso una maggiore giustizia sociale" e quello economico, "attraverso la correzione o la cancellazione di quei meccanismi che generano dovunque disuguaglianza e povertà".

Il Papa ha quindi sottolineato l'importanza di lavorare "alla costruzione di una nuova coscienza civile, la sola che può portare a una vera liberazione dalle mafie".

Elogiando la legislazione antimafia dell'Italia, "che coinvolge lo Stato e i cittadini, le amministrazioni e le associazioni, il mondo laico e quello cattolico e religioso" ha sottolineato il valore delle esperienze di riuso sociale dei beni confiscati alle mafie e ha chiesto di valorizzare e tutelare meglio i testimoni di giustizia.

Con il suo discorso Papa Francesco ha tracciato una vera e propria pastorale della giustizia e della liberazione dalle mafie, confermando che la Chiesa non torna indietro nell'impegno per uno sviluppo umano integrale.

BOZZA***4.18 – I delitti e le stragi di carattere politico-mafioso degli anni 1992-94.***

la Commissione si è occupata dei delitti e delle stragi di carattere politico-mafioso degli anni 1992-94, al centro dell'attività della Commissione antimafia per tutta la XVI legislatura, solo dopo la conclusione dei delicatissimi processi Capaci *bis* e Borsellino *quater*, per rispetto del lavoro della magistratura, ma senza rinunciare né a chiedere costanti aggiornamenti ai magistrati di Palermo e Caltanissetta né ad ascoltare i membri della famiglia Borsellino - dalla sorella Rita, al fratello Salvatore, alle figlie Fiammetta e Lucia - anche in occasione di missioni in Sicilia. Ha infine audito il dottor Donadio, per il suo ruolo di procuratore aggiunto e per i peculiari compiti affidatigli in seno alla Direzione Nazionale Antimafia, per il quale è stato un protagonista delle indagini sulle stragi, con un inevitabile strascico di polemiche e di ulteriori vicende, giudiziarie e non, di cui si è occupato anche il Consiglio Superiore della Magistratura.

I processi, aperti a Caltanissetta dopo la revisione dei precedenti giudizi a seguito delle indagini su gravissime episodi di omissione e depistaggio, sono giunti a sentenza, anche se il deposito delle motivazioni non è ancora avvenuto. Gli ulteriori approfondimenti svolti nella XVII legislatura consentiranno presumibilmente alla Commissione antimafia nella prossima legislatura di tentare di far luce su alcuni aspetti di queste oscure vicende. Le situazioni giudiziarie saranno, con molta probabilità, definite e il decorso del tempo lascerà limitati margini alle indagini giudiziarie. Resterà, dunque, maggiore spazio per l'inchiesta politica e l'analisi storica sulle responsabilità di quegli anni, agevolate anche dalla raccolta di tutta la documentazione giudiziaria sulle stragi nell'archivio della Commissione che rappresenta un luogo di memoria su tutto ciò che ha riguardato e riguarda la lotta alla mafia nel nostro Paese.

BOZZA**4.19 – Casi irrisolti.**

La Commissione parlamentare d'inchiesta nel corso della legislatura ha, infine, dedicato specifici atti d'inchiesta ad alcuni casi, già oggetto in passato di indagini della magistratura e archiviate o chiuse per prescrizione, che tuttavia presentavano a distanza di anni ancora zone d'ombra o margini di approfondimento ulteriore.

Su tali “casi irrisolti” la Commissione si è attivata di propria iniziativa, anche su richiesta di singoli commissari, o recependo istanze provenienti da familiari o parenti di vittime, o presunti tali, delle organizzazioni criminali mafiose. Avvalendosi dei propri poteri giudiziari, la Commissione ha delegato ai propri consulenti magistrati e ufficiali di polizia giudiziari attività di indagine sui seguenti casi:

1. morte di Mico Geraci (1998);
2. morte di Attilio Manca (2004) ;
3. furto della Natività di Caravaggio (1969).

A proposito dell'assassinio del sindacalista Mico Geraci, avvenuto l'8 ottobre 1998 a Caccamo (in provincia di Palermo), la Commissione ha ascoltato in audizione il 16 luglio 2014 il figlio maggiore, Giuseppe Geraci, raccogliendo numerosi inviti pervenuti sia dalla famiglia Geraci, sia da tanti cittadini, sollecitati anche da una trasmissione televisiva curata dal noto regista Pif, per approfondire un caso archiviato nel giugno del 2005 e rimasto privo di colpevoli. La Commissione si è attivata per acquisire presso la procura della Repubblica di Palermo tutta la documentazione giudiziaria degli atti di indagine sulla vicenda.

Nel 2014 la Commissione ha iniziato a interessarsi della vicenda della morte del dottor Attilio Manca, trovato morto il 12 febbraio 2004 nella sua abitazione a Viterbo. In particolare la Commissione, come primo atto, ha ritenuto di audire i genitori, Gioacchino Manca e Angela Gentile, e il fratello Gianluca Manca durante la missione svolta a Messina il 27 e 28 ottobre 2014, che da anni si impegnano per fare luce su alcuni elementi che collegherebbero la scomparsa del congiunto alla latitanza di Bernardo Provenzano.

BOZZA

Il celebre dipinto “Natività con i santi Francesco e Lorenzo” di Michelangelo Merisi da Caravaggio, conservata a Palermo e rubata nella notte tra il 17 e il 18 ottobre 1969 è stato oggetto di un filone di indagine della Commissione Antimafia per riportare l’attenzione su un reato, ascritto all’operato della mafia, che ancor oggi rappresenta una gravissima ferita per il patrimonio culturale della nostra Nazione e in particolare per la città di Palermo. La Natività era, infatti, l’unica opera palermitana del Caravaggio, realizzata nel 1609 e conservata presso l’oratorio di San Lorenzo nei pressi della chiesa di san Francesco – nella zona della Kalsa, nel centro storico di Palermo - fino al furto, assunto a simbolo dei drammatici danni, morali e materiali, che la mafia ha prodotto e produce al nostro Paese. Le indagini sul furto del quadro, sebbene svolte con enorme impegno dalla magistratura e dai Carabinieri a più riprese nel corso del tempo, non sono mai riuscite né a individuarne con esattezza i responsabili, sebbene vi fosse la certezza che fossero mafiosi, né a stabilire che sorte abbia avuto davvero l’opera. La Commissione ha ritenuto che la vicenda dovesse uscire dal cono d’ombra rispetto alla luce delle istituzioni e dell’opinione pubblica, in cui rischiava di cadere progressivamente e che fosse invece meritevole della massima attenzione, non solo sotto il profilo strettamente criminale, ma anche sotto quelli, più vasti politici, culturali e sociali. Anche per questo la Commissione parlamentare ha inteso rilanciare le ricerche coinvolgendo, in un rigoroso quadro di collaborazione istituzionale, tutti i soggetti interessati (Ministero dei beni culturali e ambientali, magistratura, forze di polizia).

COMITATO PARLAMENTARE

per la sicurezza della Repubblica

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	247
Sui lavori del Comitato	247

*Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza
del presidente Giacomo STUCCHI.*

La seduta comincia alle 10.

Comunicazioni del Presidente.

Il presidente Giacomo STUCCHI (LN-Aut) rende alcune comunicazioni circa il calendario dei lavori del Comitato nel mese di gennaio.

Sui lavori del Comitato.

Il senatore CASSON (Art.1-MDP-LeU) illustra due relazioni sulle recenti missioni svolte dal Comitato in Canada e in Sudafrica.

La seduta termina alle 10.40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia e l'adolescenza

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	248
---	-----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 21 dicembre 2017.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 11.45 alle 12.25.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori	249
Esame dello schema di relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio (<i>Esame e conclusione</i>)	249
ALLEGATO (<i>Schema di relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo</i>) ...	252

COMMISSIONE PLENARIA

Giovedì 21 dicembre 2017. – Presidenza del presidente Federico GELLI.

La seduta comincia alle 15.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

Federico GELLI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Esame dello schema di relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio.

(Esame e conclusione).

Federico GELLI, *presidente*, ricorda che lo schema di relazione è già stato inviato ai componenti della Commissione e che non sono stati presentate proposte emendative.

Gregorio FONTANA, *relatore*, illustra il contenuto dello schema di relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio.

La prima parte ricostruisce le tappe evolutive della normativa, partendo dalla Convenzione di Ginevra fino al decreto legislativo n. 142 del 2015 e al cosiddetto decreto Minniti (decreto-legge n. 13 del 2017).

La seconda parte, la più ampia, descrive le varie ondate migratorie e le misure che sono state di volta in volta adottate.

La terza parte contiene un glossario dei centri di accoglienza e uno schema semplificato delle principali tappe del percorso di accoglienza.

Nella quarta parte vengono esposti alcuni *focus*, su aspetti specifici. Il primo riguarda le presenze, in cui emerge il larghissimo ricorso alle strutture straordinarie (CAS) e la mancata attivazione di migliaia di posti SPRAR.

Il secondo esamina le tipologie di strutture, prevalentemente piccole e per circa un quarto di derivazione para alberghiera,

per cui si capisce che spesso si riconvertono a questa finalità attività imprenditoriali di tipo recettivo.

La parte sulla titolarità delle strutture fa risultare un larghissimo ricorso agli strumenti della locazione, mentre sono pochi i beni in proprietà e le strutture demaniali.

Il quarto *focus* analizza la percentuale di comuni coinvolti nell'accoglienza e l'incidenza dei migranti rispetto ai residenti, rimarcando la difficoltà di raggiungere quell'obiettivo di equa ripartizione sul territorio dei migranti.

Il *focus* sulle tipologie di affidamento mostra un largo ricorso all'affidamento diretto e consente di rilevare che il maggior ricorso all'affidamento diretto coincide con i casi di maggiore concentrazione della presenza di migranti in poche strutture, come nel caso della Calabria.

In generale, si delinea uno scarto fra lo schema normativamente delineato (in particolare dal decreto legislativo n. 142 del 2015) e la realtà del sistema dell'accoglienza.

Il passaggio dalla primissima alla prima e alla seconda accoglienza non rispetta i tempi previsti.

I centri hanno troppo spesso funzioni poco chiare, non specializzate per segmenti di ospitalità. Tutti fanno tutto, con risultati poco incoraggianti. L'eccessivo ricorso ai CAS provoca una carenza di servizi alla persona, volti all'inclusione.

Il protrarsi delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale aggrava il sistema.

In generale, si garantisce l'accoglienza primaria, il soccorso, ma si fa poco in favore dell'inclusione. Anche gli incentivi ai comuni per realizzare la rete della seconda accoglienza non sono stati decisivi.

Occorre anche investire sulle forme di rimpatrio, a cominciare dal rimpatrio assistito, e qualificare meglio l'accoglienza nei CAS, con più efficienti corsi di lingua, di orientamento civico, formazione professionale, validazione delle competenze acquisite e inserimento lavorativo.

Opportuna poi sarebbe una razionalizzazione degli interventi, per evitare duplicazioni. La relazione avanza anche l'ipotesi di costituire una Agenzia nazionale dell'accoglienza.

Da ultimo, il Parlamento – nella prossima legislatura – dovrebbe dar corso ad un riordino della normativa sull'asilo, con la redazione di un testo unico in materia.

Per quanto riguarda alcuni temi critici, segnala il caso delle *relocation*, che necessita di adeguata attenzione.

Federico GELLI, *presidente*, fa presente che i tempi di presentazione della relazione sono stati compressi da un lato dalla raccolta di dati, che ha richiesto una paziente opera di consultazione di tutte le Prefetture italiane, e dall'altro dai tempi annunciati di scioglimento delle Camere.

Marco RONDINI (LNA), ritiene il documento interessante e anche importante, ma non condivisibile, come tutta la politica dell'immigrazione di questa maggioranza.

Manca una analisi della *relocation*, sostanzialmente fallita. Su 40 mila stranieri da mandare in altri Paesi, si è riusciti a raggiungere un obiettivo di circa 10 mila casi, tutti concentrati sulle nazionalità eritrea e siriana.

Manca una spiegazione dello scarto tra sbarchi e domande di protezione internazionale. Ci sono 250 mila persone sbarcate che non si sa che fine abbiano fatto, ma di certo si sa che non sono state espulse.

Manca anche un dato ed una analisi dei ricorsi presentati contro le decisioni di diniego della protezione internazionale. Ci sono 150 mila presenze circa nel sistema di accoglienza che vivono delle lungaggini dei tempi di esame delle loro domande.

Invita a eliminare il riferimento al CPR di Bari, al momento non operativo.

Rileva che i comuni che hanno aderito al sistema SPRAR sono 661 su 8 mila. Evidentemente i sindaci non vogliono strutture che poi non saranno mai più reversibili, non si potrà tornare indietro. Se poi si sostiene che l'inserimento socio-lavorativo consente di coniugare la neces-

sità di manodopera da un lato e di reddito dall'altro, si conferma quella politica di porte aperte che non funziona, mentre il 40 per cento dei giovani italiani resta senza lavoro. In questo senso, l'emendamento alla legge di bilancio che concede benefici fiscali alle cooperative che assumono titolari di protezione internazionale va nella direzione sbagliata.

Marialucia LOREFICE (M5S) rileva che la relazione in alcuni passaggi può lasciare insoddisfatti, probabilmente a causa dei tempi di redazione. Il sistema di monitoraggio, gli accordi bilaterali e la stessa ricostruzione normativa potrebbero essere meglio approfonditi. Tuttavia, in ottica costruttiva, ritiene il documento condivisibile e annuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Elena CARNEVALI (PD) rileva che la Commissione ha affrontato un tema molto spinoso ed in continua evoluzione e trasformazione, con una costante ricerca di una soluzione strutturale del tema dell'accoglienza che sia compatibile con le esigenze delle realtà territoriali. La relazione mette in evidenza su chi grava il maggior peso dell'accoglienza e fornisce una preziosa ricostruzione del quadro normativo e dell'evoluzione storica del fenomeno. I *focus* di approfondimento aprono nuove riflessioni sul sistema di accoglienza e le osservazioni finali costituiscono una utile traccia per gli interventi futuri.

Paolo BENI, *relatore*, sottolinea che i 6 mila posti del sistema SPRAR definiti «vuoti» nelle tabelle, conformemente a quanto avviene nelle tabelle del Ministero, sono posti finanziati dallo Stato, per i quali non sono stati presentati adeguati progetti dai Comuni.

Per quanto riguarda temi quali la *relocation* e gli accordi con la Libia, di grandissimo interesse, rileva che si tratta di questioni al confine, forse oltre, delle competenze della Commissione.

Accoglie la proposta di eliminare il riferimento al Centro di permanenza per i rimpatri (CPR) di Bari.

Giuseppe GUERINI (PD) ritiene che relazione metta a fuoco la realtà del nostro Paese, che si è trovato a gestire in pochi anni un imponente fenomeno migratorio in un contesto poco favorevole, sia a livello geografico che a livello di normativa comunitaria. Il fatto che esistano posti disponibili nel sistema SPRAR testimonia che il Governo ha investito in maniera adeguata, a livello finanziario, ma che la risposta dei comuni è debole, anche perché alcune forze politiche sono apertamente ostili.

Per quanto riguarda l'emendamento al disegno di legge di bilancio in cui si prevede un beneficio fiscale alle cooperative di tipo B, che si occupano di inserire tossicodipendenti, carcerati e altre categorie a rischio, fa presente di esserne il presentatore e ne difende il contenuto in quanto un simile incentivo non può costituire un pericolo o una forma di concorrenza per i giovani italiani. Non ci si può lamentare che esistono frotte di immigrati a spasso e poi contrastare forme di agevolazione al loro impiego.

La Commissione, al termine del dibattito, approva lo schema di relazione predisposto dal relatore (*vedi allegato 1*).

Federico GELLI, *presidente*, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato e ricorda che la relazione sarà trasmessa alla Presidenza della Camera per la pubblicazione con il DOC. XXII-bis n. 21.

La seduta termina alle 16.

N.B. Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

**SCHEMA DI RELAZIONE SUL SISTEMA DI PROTEZIONE
E DI ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO.****I fondamenti giuridici della disciplina sull'asilo e
l'evoluzione della normativa italiana ed europea in materia**

DIRITTO ALL'ASILO
COME DIRITTO
FONDAMENTALE
SANCITO DALLA
COSTITUZIONE

Il diritto all'asilo è sancito dall'**articolo 10, terzo comma, della Costituzione italiana**, che recita: «*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*».

È stato giustamente osservato che *“l'enunciazione in termini così puntuali dell'istituto in questione si radica storicamente nell'esperienza vissuta durante il ventennio fascista dai Costituenti, molti dei quali avevano dovuto intraprendere personalmente la dura via dell'esilio ed erano pertanto ben determinati, al momento di redigere la nuova Carta costituzionale democratica, a prospettare una forma di accoglienza in Italia per quegli stranieri che avessero patito nel loro Paese di origine una situazione di illibertà”*¹. Non a caso, il diritto di asilo viene annoverato dalla nostra Carta Costituzionale tra i *“Principi fondamentali”*, ai quali è improntato il nostro ordinamento.

MANCA UNA LEGGE DI
ATTUAZIONE

Nonostante, la norma costituzionale contenesse una delega al legislatore a dettare una disciplina di attuazione di tale diritto, non è mai stata emanata una legge nazionale organica del diritto di asilo che ne regolasse le condizioni di esercizio. In tale situazione di vuoto normativo, lungo e travagliato è stato il dibattito dottrinario e giurisprudenziale circa la natura meramente programmatica o immediatamente precettiva dell'articolo 10, comma terzo, della Costituzione.

Se la giurisprudenza più risalente, proprio in considerazione del difetto di una disciplina di attuazione, ne affermava la valenza esclusivamente programmatica, dagli anni novanta, invece, si è consolidato l'orientamento opposto, seppur riconoscendo al disposto costituzionale ora una ampia portata immediatamente operativa, che configurerebbe “un

¹ M. Benvenuti, voce Asilo (diritto di), Diritto Costituzionale, in Enciclopedia giuridica, Roma, 2007, p. 1.

vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento”, ora, invece, un significato precettivo più circoscritto limitato al “diritto soggettivo di accedere al territorio dello Stato, al fine di esperire la procedura per ottenere lo *status* di rifugiato”.

In questa seconda ipotesi, il diritto soggettivo di asilo perde la sua autonomia e rilevanza per assumere una funzione meramente strumentale al riconoscimento della diversa situazione giuridica soggettiva dello *status* di rifugiato, con l’ulteriore conseguenza che l’esito negativo della procedura comporta la consunzione del diritto di asilo e la perdita di efficacia del permesso provvisorio di soggiorno per motivi umanitari temporaneamente concesso.

La nozione generale di “rifugiato”

LA NOZIONE
GENERALE DI
“RIFUGIATO”

La nozione generale di “*rifugiato*” è entrata nel nostro ordinamento per effetto della ratifica da parte dell’Italia, con **legge 24 luglio 1954, n. 722, della Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo statuto dei rifugiati**, firmata a Ginevra il **28 luglio 1951**, modificata dal **Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 (legge di ratifica ed esecuzione del 14 febbraio 1970, n. 95)**.

Secondo la Convenzione di Ginevra è «*rifugiato*» “*chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*”.

Principio cardine della Convenzione è il divieto di *réfoulement* (articolo 33), che si articola nel divieto di espulsione, di estradizione e di respingimento alla frontiera dello straniero verso Paesi nei quali la sua vita e la sua libertà

possano essere messi in pericolo per i detti motivi discriminatori.

La Convenzione detta, quindi, una sorta di stato giuridico del rifugiato comprendente doveri – *in primis* l'obbligo di conformarsi a leggi e regolamenti del Paese ospitante – e diritti fondamentali che gli Stati aderenti devono garantire al rifugiato, quali quello a non subire discriminazioni, alla libertà di religione, opinione ed associazione, alla protezione legale, al lavoro, all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria, etc...

RAPPORTO TRA ASILO
E STATUS DI RIFUGIATO

Delicato è sempre stato il rapporto tra asilo e *status* di rifugiato. Entrambi gli istituti costituiscono strumenti di protezione politico-umanitaria dello straniero e, pur tuttavia, pacifica ne risulta la diversità ontologica, in quanto presupposto unico del diritto di asilo è la provenienza da un Paese nel quale sia impedito nei fatti il libero esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione, mentre il riconoscimento dello *status* di rifugiato spetta a chi, a prescindere dalle condizioni generali del Paese di origine, sia colà personalmente sottoposto a persecuzione. Risulta evidente che l'ambito di applicazione dell'asilo sia più ampio e che l'esercizio di tale diritto non possa avere, come di fatto invece affermato in passato dalla giurisprudenza surriportata, funzione meramente ancillare rispetto alla proposizione della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Con l'introduzione anche nel nostro ordinamento - accanto allo *status* di rifugiato - delle ulteriori due forme di protezione dello straniero, sussidiaria ed umanitaria, l'istituto del diritto di asilo ha trovato, infine, una sua definitiva ricostruzione esegetica.

Oggi, secondo l'orientamento ormai consolidato espresso dalla Corte di Cassazione «*il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo status di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/Ce del Consiglio del 29*

aprile 2004, e di cui all'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»². Ne consegue che “non v'è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'articolo 10, comma 3, Cost.”.³

È, infine, ormai acquisizione pacifica e consolidata nel nostro sistema giuridico d'asilo che il diritto alla protezione internazionale sia un diritto soggettivo da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali tutelabili avanti all'autorità giudiziaria ordinaria⁴.

CONVENZIONE
EUROPEA PER LA
SALVAGUARDIA DEI
DIRITTI DELL'UOMO E
DELLE LIBERTÀ
FONDAMENTALI

CONVENZIONE
CONTRO LA TORTURA

CONVENZIONE SUI
DIRITTI DEL
FANCIULLO

Norme rilevanti in materia di asilo sono contenute anche in altri trattati internazionali anche successivi in tema di protezione dei diritti dell'uomo, ratificati dall'Italia come dagli altri Paesi dell'Unione europea: la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o CEDU**, firmata a Roma il 4 novembre 1950; la **Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**, firmata a New York il 10 dicembre 1984 e la **Convenzione sui diritti del fanciullo**, approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

La legge Martelli

LA LEGGE MARTELLI

Il decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modifiche nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli), recante “Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato”, costituisce il primo tentativo in Italia di dettare una disciplina organica del fenomeno migratorio non limitata all'ambito lavorativo.

Sino a quel momento, infatti, gli interventi normativi affastellatisi confusamente avevano avuto carattere marcatamente settoriale, con l'unico obiettivo della regolarizzazione e tutela dei diritti dei lavoratori stranieri presenti in Italia in misura sempre più significativa dall'inizio

² Cass. SS.UU. 26 giugno 2012 n. 10686.

³ Cass. Sez. VI 4/8/2016 n. 16362.

⁴ Cass. 17 dicembre 1999 n. 907; Cass. 9/4/2002 n. 5055; Cass. 18 giugno 2004 n. 11441.

degli anni '80. La normativa di riferimento in tema di ingresso e soggiorno del cittadino straniero in Italia era rappresentata unicamente dal vetusto regio decreto n. 733 del 18 giugno 1931 “*Testo Unico di Pubblica Sicurezza (TULPS)*” le cui disposizioni, autoritarie - improntate unicamente alla garanzia dell'ordine pubblico e sovente di dubbia legittimità costituzionale poiché gravemente lesive nei confronti dello straniero di diritti fondamentali della persona - apparivano ormai del tutto inadeguate.

La “legge Martelli **Errore. Il segnalibro non è definito.**”, nata sull'onda emergenziale della necessità di far fronte al massiccio incremento dei flussi migratori verso il nostro Paese verificatosi alla fine degli anni Ottanta e di regolare l'afflusso dei lavoratori stranieri – da cui anche lo strumento adottato della legislazione d'urgenza – recepisce ed amplia la nozione di “rifugiato” introdotta dalla Convenzione di Ginevra, in particolare facendo venir meno la “riserva geografica” posta all'atto dell'adesione dall'Italia, che si impegnava all'osservanza degli obblighi internazionali solo nei confronti degli stranieri provenienti da determinati Paesi. Con l'istituzione del permesso di soggiorno della durata da sei mesi a due anni, la legge punta a sanare la situazione dei tanti stranieri extracomunitari già stabilitisi sul territorio nazionale e - con la previsione per la prima volta di una programmazione statale dei flussi di ingresso in base alle necessità economiche e occupazionali del Paese (c.d. quote) - mira a contenere l'aumento esponenziale dell'immigrazione. Contestualmente, viene prevista la possibilità di espellere, con un foglio di via o nei casi più gravi con un accompagnamento coatto alla frontiera, gli immigrati pericolosi o clandestini. Per quanto riguarda la lotta all'immigrazione clandestina, per la prima volta sono, infine, introdotte pene detentive e pecuniarie contro coloro che la favoriscono.

Con il Regolamento di attuazione (**decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136**) si disciplinava nel dettaglio la procedura amministrativa per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, attribuendo la competenza all'esame delle domande alla “Commissione Centrale per il

riconoscimento dello *status* di rifugiato” (oggi “Commissione Nazionale per il diritto di Asilo”).

Pur nella sua incompletezza e frammentarietà, caratteristiche legate al carattere emergenziale della normativa, la legge Martelli ha sia il pregio di avere - per la prima volta - preso atto e riconosciuto ufficialmente del fenomeno della presenza importante e stabile degli immigrati nel nostro Paese, sia quello di aver posto le basi per la loro inclusione ed integrazione nel tessuto nazionale.

La disciplina comunitaria

NEL CONTESTO
EUROPEO, LA PRIMA
REGOLAMENTAZIONE
AVVIENE CON
L'ACCORDO DI
SCHENGEN

Anche in ambito europeo, alla fine degli anni Ottanta, l'incremento esponenziale dei flussi migratori extracomunitari “misti” (composti cioè da rifugiati ma anche da altre categorie di migranti come i c.d. migranti economici), che ha interessato il territorio europeo nell'ultimo decennio, originato dall'insorgere di numerosi conflitti in varie parti del mondo, dall'aggravarsi in senso sfavorevole agli insediamenti umani delle condizioni climatico-ambientali nel continente africano, dall'acuirsi del divario socio-economico tra Paesi sottosviluppati e non, ha indotto ad intensificare e rimodulare l'azione politica europea in materia di asilo.

In precedenza, nell'Europa degli anni '50/'70, il fenomeno migratorio era stato prevalentemente interno ed economico e l'immigrazione extracomunitaria aveva avuto dimensioni del tutto marginali. Nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, la materia del trattamento dello straniero, in quanto estranea alla finalità della creazione di un mercato comune (unica forma di integrazione europea perseguita) era riservata alla competenza esclusiva degli Stati membri.

Con il mutare della situazione di fatto nel decennio successivo e la creazione dello spazio comune “Schengen”, ove è garantita libertà di circolazione con apertura delle frontiere interne (Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990), viene avvertita l'esigenza di un coordinamento delle politiche d'immigrazione ed asilo degli Stati aderenti, al fine di assicurare la sicurezza delle frontiere

esterne della comunità ed evitare flussi incontrollati. Con la **Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 (ratificata in Italia con legge n. 523 del 1992)**, gli Stati aderenti, nel riaffermare i propri obblighi ai sensi della Convenzione di Ginevra, modificata dal protocollo di New York, senza alcuna limitazione geografica della sfera di applicazione, fissano i criteri oggettivi per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri, secondo una precisa gerarchia (articoli da 4 ad 8).

Il criterio principe è quello della competenza dello Stato che abbia già riconosciuto ad un membro della famiglia del richiedente l'asilo lo *status* di rifugiato; in subordine, la competenza spetta allo Stato che abbia rilasciato al richiedente asilo un titolo di soggiorno o un visto, in ulteriore subordine, la competenza spetta allo Stato membro ove il richiedente ha fatto ingresso regolare o irregolare (criterio nella pratica di più ampia applicazione).

CLAUSOLA DI
SOVRANITÀ

È previsto, altresì, il diritto per ciascuno Stato membro di prendere in esame una domanda di asilo presentatagli da uno straniero, anche se detto esame non gli compete in virtù dei criteri definiti nella Convenzione, a condizione che il richiedente l'asilo vi consenta (clausola di sovranità).

CLAUSOLA
UMANITARIA

Per ragioni umanitarie, attinenti in particolare a motivi di carattere familiare e culturale, uno Stato membro, anche se non competente in base ai criteri stabiliti, su richiesta di altro Stato e con il consenso dell'interessato, può esaminare una domanda di asilo (clausola umanitaria).

FENOMENO
DELL'ASYLUM SHOPPING

La Convenzione mira essenzialmente a contrastare il fenomeno della presentazione di plurime domande di asilo negli Stati membri (fenomeno dell'*asylum shopping*), individuando prontamente all'interno dello spazio "Dublino" un unico Paese competente per il trattamento della domanda, nonché ad evitare il fenomeno dei c.d. "rifugiati in orbita", ossia la condizione di quei richiedenti asilo che sono rinviati da un Paese all'altro. Estraneo alle finalità della Convenzione è, dunque, l'obiettivo di un'equa distribuzione delle domande di asilo tra i Paesi aderenti, secondo un principio solidaristico.

Progressivamente è stata avvertita l'esigenza di procedere ad una maggiore integrazione politico-giuridica degli Stati comunitari in tema di asilo ed immigrazione che, tuttavia, si è sempre scontrata con una certa ritrosia degli stessi Paesi a derogare al principio di sovranità nazionale, limitando le proprie valutazioni politiche e competenze legislative in materia a favore di una politica europea.

TRATTATO DI
MAASTRICHT DEL
1992

Con il **Trattato di Maastricht del 1992**, istitutivo della Unione europea, che pure per la prima volta prevedeva una politica comune in materia di asilo, questa veniva, infatti, qualificata come "settore di comune interesse" ed ancora una volta riservata solo ad interventi di cooperazione intergovernativa.

TRATTATO DI
AMSTERDAM DEL 1997

È solo con il **Trattato di Amsterdam**, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, che vengono modificati il Trattato dell'Unione europea e quelli istitutivi delle Comunità europee e la materia dell'asilo viene trasferita alla competenza diretta comunitaria, creando la base giuridica per l'adozione di norme comunitarie.

L'ARTICOLO 63 DEL
TRATTATO CE
("VISTI, ASILO,
IMMIGRAZIONE E
ALTRE POLITICHE
CONNESSE CON LA
LIBERA
CIRCOLAZIONE")

In particolare, l'articolo 63, inserito nel Titolo IV del Trattato CE (*"Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione"*), prevede che il Consiglio Europeo - nell'arco del successivo quinquennio - adotti in materia di asilo, in conformità alla Convenzione di Ginevra ed agli altri Trattati internazionali, misure inerenti ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno stato dell'Unione. Lo stesso articolo 63 prevede l'introduzione di norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, di riconoscimento della qualifica di rifugiato e sulle procedure per la concessione e la revoca di tale *status*, nonché per il riconoscimento di forme di protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possano tornare nel Paese d'origine e per le persone che necessitino altrimenti di protezione internazionale.

Con riguardo a tale ultimo punto, gli Stati membri hanno inteso dare riconoscimento ad istanze di protezione internazionale che non potevano trovare tutela nell'ambito della tradizionale disciplina di protezione dei rifugiati, ma solo con quelle forme di protezione sussidiaria e complementare *medio tempore* elaborate nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali.

A seguito del Trattato di Amsterdam sono stati concordati i piani quinquennali di attuazione di **Tampere (1999-2004)**, **dell'Aja (2004-2009)** e di **Stoccolma (2009-2014)** che delineano la cosiddetta *road map* del diritto di asilo comunitario.

In una prima fase, della durata di un quinquennio (1999-2004), ci si proponeva essenzialmente di armonizzare gli ordinamenti giuridici nazionali in materia, adottando norme minime comuni che garantissero maggiore equità, efficienza e trasparenza nel trattamento dei richiedenti asilo in tutti i Paesi dell'Unione europea.

IL TRATTATO DI
LISBONA INTRODUCE
L'ARTICOLO 78 NEL
TRATTATO SUL
FUNZIONAMENTO
DELL'UNIONE
EUROPEA (TFUE)

La seconda fase, già anticipata nel piano elaborato in occasione del vertice di Tampere, è codificata all'articolo 78 del **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**, così come modificato dal **Trattato di Lisbona** (approvato il 18 ottobre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1^a dicembre 2009).

L'obiettivo perseguito è quello dello sviluppo di un sistema europeo comune di asilo, volto a garantire a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale uno *status* appropriato ed uniforme in tutta l'Unione in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea a favore degli sfollati, con il rispetto del principio di non *réfoulement*, in conformità alla Convenzione di Ginevra ed agli altri Trattati internazionali in materia, garantendo inoltre procedure comuni per l'esame delle istanze di riconoscimento e di revoca di tali *status*, criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda protezione

internazionale e *standards* comuni per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

SVILUPPO DI
PARTENARIATO E DI
COOPERAZIONE CON
PAESI TERZI PER
GESTIRE I FLUSSI DI
RICHIEDENTI ASILO O
PROTEZIONE
SUSSIDIARIA O
TEMPORANEA

Rispetto al precedente Trattato, un elemento di importante novità è dato dalla previsione - tra le linee direttrici del sistema comune europeo di asilo - dello sviluppo di partenariato e di cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. Particolare risalto, inoltre, nel nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea viene dato alla necessità di equilibrio e solidarietà tra gli Stati membri tanto da prevedere che *“le politiche dell'Unione di cui al presente capo (sui controlli alle frontiere, asilo ed immigrazione) e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”* e che *“ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo, contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”*. È, infine, espressamente previsto, quale misura a carattere eccezionale, che *“qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento Europeo”*.

SISTEMA EUROPEO
COMUNE DI ASILO
(CEAS)

In attuazione del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), sono state approvate, dal 2003 in poi, nuove norme a livello dell'Unione europea che definiscono *standards* comuni elevati, diretti a garantire ai richiedenti asilo, ovunque presentino domanda di protezione internazionale, parità di trattamento in un sistema equo ed efficace, evitando altresì fenomeni di migrazione interna determinati dai diversi trattamenti loro riservati dai Paesi ospitanti.

In particolare, vanno segnalate:

la direttiva modificata in materia di accoglienza che garantisce al richiedente asilo l'accesso a condizioni di accoglienza (alloggio, vitto, assistenza sanitaria ed occupazione, cure mediche e psicologiche) dignitose ed uniformi in tutti gli Stati

membri ed una regolamentazione dettagliata e più restrittiva della possibilità di ricorso al trattenimento (**direttive n. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 e 2013/33/UE del 26 giugno 2013**);

- la direttiva modificata relativa alle qualifiche, che stabilisce le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e di quello del beneficiario di protezione sussidiaria, garantendo decisioni più motivate ed uniformi all'interno dell'UE in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, armonizzando, altresì, i diritti concessi in materia di accesso all'occupazione ed all'assistenza sanitaria ai titolari di protezione internazionale (**direttive n. 2004/83/CE del 29 aprile 2004 e n. 2011/95/UE del 13 dicembre 2011**);
- la direttiva modificata relativa alle procedure, che disciplina l'intero *iter* di una domanda di asilo ed è diretta a garantire decisioni in materia più eque, più rapide e di migliore qualità (**direttive 2005/85/CE del 1^a dicembre 2005 e n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013**).

La legislazione degli anni '90: dal decreto Puglia alla legge Turco-Napolitano

IL COSIDDETTO
DECRETO PUGLIA

Intanto l'Italia, alla metà degli anni Novanta, conosce una nuova emergenza migratoria legata al massiccio afflusso di profughi albanesi sulle coste pugliesi, a seguito della caduta della Repubblica Socialista d'Albania nel 1991 e della grave crisi economica che aveva investito quel Paese. Con il **decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito in legge 29 dicembre 1995, n. 563** (*"Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze Armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia"*) si costituiscono tre centri lungo la frontiera marittima pugliese per le esigenze di prima assistenza, prevedendo, altresì, la possibilità di interventi e di istituzione di centri analoghi anche in altre aree del territorio nazionale, in relazione a situazioni di emergenza

che ivi si verificassero. Non viene però dettata una disciplina organica in tema di accoglienza.

Alla fine degli anni Novanta, l'acuirsi della pressione migratoria ed il sempre più diffuso timore nell'opinione pubblica del rischio di criminalità connesso all'immigrazione clandestina, inducono nella classe politica la convinzione che la legge Martelli sia ormai del tutto inadeguata a fronteggiare il fenomeno.

LA LEGGE 6 MARZO
1998 N. 40
(COSIDDETTA LEGGE
TURCO-NAPOLITANO)

Viene, quindi, varata la **legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge Turco-Napolitano)**, recante *“Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*, con la quale ci si propone, superando la fase emergenziale affrontata dalla precedente legge Martelli, di dettare una disciplina organica dell'intera materia dell'immigrazione.

In particolare, la legge Turco-Napolitano intende contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina prevedendo sanzioni ben più severe della normativa precedente, soprattutto allorché il favoreggiamento dell'immigrazione avvenga con finalità di lucro.

CARTA DI SOGGIORNO

Nel contempo, favorisce l'integrazione dello straniero regolare, prevedendo il rilascio a suo favore di carta di soggiorno nell'ipotesi di permanenza regolare nel nostro Paese per almeno cinque anni.

RESPINGIMENTO ALLA
FRONTIERA,
ESPULSIONE E
ALLONTANAMENTO

Sempre al fine del contrasto dell'immigrazione irregolare e delle derive criminali della presenza nel territorio dello Stato di stranieri extracomunitari pericolosi, vengono introdotti gli istituti del respingimento alla frontiera del migrante clandestino da parte del Questore e dell'espulsione quale misura di sicurezza o quale sanzione sostitutiva della detenzione applicata dall'autorità giudiziaria. Viene altresì ampliato il campo di applicazione dell'allontanamento dello straniero clandestino mediante accompagnamento alla frontiera.

CENTRI DI
PERMANENZA
TEMPORANEA (CPT)

Ma la norma più innovativa e discussa della legge Turco-Napolitano fu quella istitutiva dei Centri di Permanenza

Temporanea (CPT, poi divenuti CIE e poi CPR), destinati ad ospitare, per un periodo massimo di trenta giorni, gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione o di allontanamento con accompagnamento coatto alla frontiera non immediatamente eseguibili. La portata innovatrice era data dalla previsione - per la prima volta in Italia - di una forma di detenzione a fini amministrativi non collegata alla commissione di fatti di rilevanza penale. È bene, tuttavia, evidenziare in proposito che, in altri ordinamenti nazionali di Paesi dell'Unione europea, la possibilità di detenzione del clandestino a fini di accertamento dell'identità, anche in ambito carcerario e per periodi anche più lunghi, era già ed è tuttora contemplata.

IL DECRETO
LEGISLATIVO 25
LUGLIO 1998, N. 286
(COSIDDETTO TESTO
UNICO
SULL'IMMIGRAZIONE)

In ottemperanza alla delega contenuta nella stessa legge Turco-Napolitano (articolo 47, comma 1), il Governo emanava il **decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**, contenente il "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" e, ex articolo 1, comma 6, dello stesso decreto, il relativo Regolamento di attuazione (**decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394**).

La legge Bossi-Fini del 2002

LEGGE 30 LUGLIO 2002
N. 189 (COSIDDETTA
LEGGE BOSSI-FINI)

Ad appena quattro anni di distanza, le disposizioni del testo unico accusate di non offrire valido baluardo all'immigrazione clandestina ed alla criminalità ad essa collegata, vengono modificate ad opera della **legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini)**.

OBBLIGO DELLA
SOTTOPOSIZIONE A
RILIEVI
FOTODATILOSCOPICI

Viene introdotto l'obbligo della sottoposizione a rilievi fotodattiloscopici per lo straniero che chiede il permesso di soggiorno o il suo rinnovo.

L'espulsione eseguita dal Questore mediante accompagnamento coattivo alla frontiera diviene la principale modalità di espulsione.

L'INOTTEMPERANZA
AD UN ORDINE DI
ALLONTANAMENTO
DIVIENE REATO

Il periodo di permanenza presso un CPT viene prolungato da trenta a sessanta giorni e l'inottemperanza ad un ordine di allontanamento viene configurata quale reato.

La legge Bossi-Fini introduce, altresì, la possibilità di trattenimento anche del richiedente asilo in appositi centri di identificazione ed, addirittura, ove questi sia già destinatario di provvedimento di espulsione o respingimento, in un CPT.

In attesa della definizione da parte dell'Unione europea di procedure minime comuni per l'esame delle domande di protezione internazionale, la legge n. 189 del 2002, al fine di porre rimedio al problema dell'abuso delle domande di asilo strumentalmente presentate solo al fine di eludere un provvedimento di espulsione, oltre all'appena detto trattenimento del richiedente asilo in CPT, introduce una procedura semplificata e più breve, laddove l'istanza appaia palesemente infondata.

COMMISSIONI
TERRITORIALI PER IL
RICONOSCIMENTO
DELLO *STATUS* DI
RIFUGIATO

La finalità di accelerazione dei tempi di definizione delle domande di asilo è, inoltre, perseguita attraverso il decentramento della competenza a decidere dalla Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato istituita dalla legge Martelli (ridenominata Commissione Nazionale per il diritto di asilo ed il cui ambito di competenze viene ridisegnato), alle neo costituite "Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato", istituite presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo.

Anche la procedura di esame della domanda, già dettata dal Regolamento di attuazione della legge Martelli (decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 1990), viene modificata con il Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato adottato con **decreto del Presidente della Repubblica del 16 settembre 2004, n. 303**.

SERVIZIO DI
PROTEZIONE PER
RICHIEDENTI ASILO E
RIFUGIATI (SPRAR),
FONDO NAZIONALE

Altra importante integrazione apportata alla legge Martelli è quella che prevede l'istituzione del **Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)** gestito dagli enti locali con la previsione di un contributo finanziario elargito

PER LE POLITICHE ED I
SERVIZI DELL'ASILO E
SERVIZIO CENTRALE
SPRAR

dallo Stato agli enti locali impegnati in tali servizi attraverso apposito fondo, denominato **Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo**, istituito presso il Ministero dell'Interno presso il quale è costituito, altresì, un **Servizio Centrale SPRAR**, affidato all'ANCI, con funzioni di informazione e coordinamento, consulenza, supporto tecnico e monitoraggio.

I regolamenti Dublino II e Dublino III

REGOLAMENTO N. 343
DENOMINATO
DUBLINO II

Nell'ambito della prima fase di attuazione del sistema comune europeo di asilo, viene approvato il 18 febbraio 2003 il **Regolamento n. 343 denominato Dublino II** che sostituisce, rendendola norma comunitaria immediatamente applicabile, la Convenzione di Dublino del 1990 recependone il contenuto in modo sostanzialmente inalterato. Un elemento di novità è rappresentato dalla possibilità di applicazione della clausola di sovranità a prescindere dal consenso dell'interessato.

REGOLAMENTO N. 604
DEL 26 GIUGNO 2013
DENOMINATO
DUBLINO III<

Il successivo **Regolamento n. 604 del 26 giugno 2013, denominato Dublino III**, non intacca il nucleo centrale del precedente regolamento e della convenzione di Dublino in ordine ai criteri di determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda di asilo, ma introduce elementi innovativi al fine di rendere le procedure più efficaci e celeri (tempi massimi per la presa in carico dell'interessato e per il trasferimento) e disposizioni a maggiore tutela e garanzia dei richiedenti (obblighi di informazione e colloquio personale obbligatorio con il richiedente, tutela dell'interesse superiore del minore e maggiori possibilità di ricongiungimento familiare, previsione della possibilità di impugnazione avverso la decisione di trasferimento e suo effetto sospensivo unitamente all'assistenza legale gratuita, divieto espresso di trasferimento nel caso di esposizione al rischio di trattamenti disumani o degradanti, limitazione della possibilità e della durata del trattenimento).

TESTO DI RIFORMA DEL
REGOLAMENTO
DUBLINO III

Da ultimo, è stato recentemente approvato presso la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo un testo di riforma del

Regolamento Dublino III⁵ che prevede, in attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità consacrato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea come modificato dal Trattato di Lisbona sinora di fatto disatteso, l'attribuzione della competenza all'esame della domanda di asilo non più in base al criterio del primo ingresso, rivelatosi pesantemente penalizzante per i Paesi Unione europea con frontiere esterne (tra cui evidentemente l'Italia), ma secondo una ripartizione tra tutti gli Stati membri per quote stabilite secondo criteri oggettivi. Verrebbe, inoltre, favorito il ricongiungimento familiare attraverso l'adozione di un concetto di famiglia più ampio, nonché attribuita rilevanza anche a "fattori di collegamento", quali precedenti soggiorni, periodi di studio o formazione o la sponsorizzazione da parte di enti accreditati, per cui il richiedente asilo possa vantare una preferenza per un determinato Paese all'interno dell'Unione.

Norme di recepimento delle direttive europee

Nel nostro ordinamento, successivamente alla legge Bossi-Fini, sono state emanate una serie di norme di recepimento delle direttive europee che sono andate a costituire un *corpus* legislativo che si è aggiunto alle norme preesistenti senza che sia mai stata approvata una legge organica che dettasse una disciplina unitaria del diritto di asilo, anche solo raccogliendo e coordinando in un testo unico tutte le disposizioni di legge nel tempo intervenute in materia.

DELEGA APERTA PER
RECEPIRE LA
NORMATIVA EUROPEA
SULLA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

Non a caso, l'articolo 7 della **legge 7 ottobre 2014, n. 154 (Legge di delegazione europea 2013 secondo semestre)**, reca delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale e di protezione temporanea entro il 20 luglio 2019.

DECRETO LEGISLATIVO
7 APRILE 2003, N. 85:
CONCESSIONE DELLA
PROTEZIONE

Con il **decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85**, è stata data attuazione alla direttiva europea 2001/55/CE del 20 luglio 2001 (*"recante norme minime per la concessione della protezione*

⁵ COM(2016) 270 final

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>

TEMPORANEA IN CASO
DI AFFLUSSO
MASSICCIO DI
SFOLLATI

temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi"). Non si tratta di un'ulteriore forma di protezione internazionale in aggiunta a quella riconosciuta ai rifugiati e a quella sussidiaria, ma di una «procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso» (articolo 2, comma 1, lett. a)).

Per «sfollati» debbono intendersi coloro, cittadini di Paesi terzi o apolidi, che fuggono o sono stati evacuati da zone ove vi sono conflitti armati o situazioni di violenza endemica o siano esposti a rischio grave o siano stati vittime di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta momentaneamente impossibile in dipendenza della situazione nel Paese stesso (articolo 2, comma 1, lett. c)).

Lo strumento della protezione temporanea in esame non è stato finora mai attuato, benché richieste in tal senso siano state formulate dal Governo italiano in occasione dei massicci sbarchi di persone provenienti dalla Tunisia nei primi mesi del 2011.

In occasione di tale emergenza – come già in precedenza in favore degli sfollati provenienti dall'ex Jugoslavia, dall'Albania e dal Kosovo – lo Stato italiano attivò lo strumento previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (*Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali*). Per un più approfondito esame dell'istituto della protezione temporanea si rimanda a quanto esposto nella *Relazione sull'attività svolta* approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 78/79⁶.

⁶ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf

DECRETO LEGISLATIVO
30 MAGGIO 2005, N.
140

Con il **decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140**, successivamente modificato con **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, è stata data attuazione alle direttive europee nn. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 (*“recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri”*) e 2013/33/UE del 26 giugno 2013 (*“recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”*). Per una più ampia ricostruzione dell'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia si rimanda a quanto di seguito esposto al secondo capitolo.

Lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria

LE DUE FORME DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE:

- STATUS DI RIFUGIATO
- PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Presupposti e contenuti delle due forme di protezione internazionale – **status di rifugiato e protezione sussidiaria** – sono stati disciplinati per la prima volta in ambito comunitario dalla direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 (*“recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”*), cui è stata data attuazione nel nostro ordinamento con il **decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 – c.d. «Decreto qualifiche»** – poi modificata dalla direttiva 2011/95/UE (*“recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o gli aventi titolo a beneficiare dell'asilo, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta”*) recepita con il **decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18**, che ha modificato in parte il predetto decreto qualifiche.

LA DEFINIZIONE DI
«RIFUGIATO»

La definizione di «rifugiato», elaborata già nel diritto internazionale e contenuta all'articolo 1 – A, n. 2 par. 1 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951, è stata recepita fedelmente all'articolo 2, comma 1, lett. e) del decreto legislativo n. 251 del 2007, secondo cui è «rifugiato» il *«cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione*

politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'articolo 10».

LA PROTEZIONE
SUSSIDIARIA

La **protezione sussidiaria** nella disciplina comunitaria è prevista con funzione complementare e subordinata rispetto alla protezione internazionale accordata con il riconoscimento dello *status* di rifugiato. La valutazione della ricorrenza dei presupposti per la protezione sussidiaria dovrà, pertanto, necessariamente intervenire successivamente alla negativa deliberazione circa la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della prima forma di protezione internazionale.

Coerentemente, l'articolo 2, comma 1, lett. f) del decreto legislativo n. 251 del 2007 offre la seguente definizione di «**persona ammissibile alla protezione sussidiaria**: cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dall'articolo 14 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese».

Il successivo articolo 14 del decreto legislativo n. 251 del 2007 precisa che «ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, **sono considerati danni gravi**: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

A norma dell'articolo 23 del detto decreto legislativo, ai titolari dello *status* di rifugiato ed ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria viene rilasciato un permesso di soggiorno di durata quinquennale rinnovabile, che consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti.

LA PROTEZIONE
UMANITARIA

Il nostro sistema giuridico d'asilo conosce una terza forma di protezione, di ben più complessa ricostruzione esegetica, quella della protezione umanitaria, istituto che non trova la sua fonte nel diritto internazionale o in quello comunitario, ma è previsto unicamente nell'ordinamento interno all'**articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998**. Trattasi, quindi, di una forma di protezione riconosciuta dall'Italia, avente carattere residuale tale cioè da poter essere accordata solo in difetto dei presupposti per il riconoscimento delle due forme principali di protezione internazionale ed assai meno disciplinata e strutturata rispetto alle altre due, in quanto la norma succitata contiene una previsione di carattere del tutto generale che può abbracciare una ampia gamma di situazioni soggettive meritevoli di tutela.

Massima, di conseguenza, è anche la discrezionalità applicativa, con tutto quel che ne può conseguire in termini di rischio di abuso dell'istituto e di difficoltà di verificabilità e controllo delle decisioni.

L'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che *«il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»*.

L'articolo 11, comma 1, del **decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394** (*Regolamento recante*

norme di attuazione del T.U.), in materia di rilascio del permesso di soggiorno, individua “oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale” tra i vari motivi di concessione del permesso per motivi umanitari.

Il citato articolo 19 (*Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili*) del testo unico n. 286 del 1998, al comma 1, recita: «In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione».

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha ritenuto, pertanto, di individuare i «seri motivi» presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria in ragioni umanitarie o nella lesione o messa in pericolo di diritti e garanzie inviolabili dell'uomo riconosciuti dalla nostra Costituzione e/o da convenzioni internazionali, che non interessino direttamente il richiedente (che altrimenti avrebbe diritto al riconoscimento di una delle altre due protezioni), ma abbiano sul medesimo un'incidenza potenziale ed indiretta, quali il diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti, il divieto di schiavitù e lavoro forzato, il divieto di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento, il diritto alla tutela delle persone vulnerabili (minori, disabili, anziani, genitori singoli con figli minori, donne in stato di gravidanza, vittime di gravi violenze fisiche, psichiche o sessuali) o, infine, in condizioni psicofisiche dell'interessato che siano tali da non consentirgli o l'allontanamento o la cura nel Paese d'origine, tutela peraltro imposta dal diritto costituzionalmente garantito alla salute.

LE PROCEDURE PER IL
RICONOSCIMENTO DEL
DIRITTO DI ASILO

Le procedure per il riconoscimento del diritto di asilo sono disciplinate dal **decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 – c.d. “Decreto Procedure”** – che ha dato attuazione alla delibera europea n. 2005/85/CE del 1^a dicembre 2005 (“*recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di*

rifugiato”), novellato, poi, dal **decreto legislativo 1 settembre 2011 , n. 150**, e, da ultimo, dal **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, che ha dato attuazione alla delibera europea n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013 (“*recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*”).

Con **decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21**, è stato emanato il relativo regolamento di attuazione.

DURANTE LA FASE
AMMINISTRATIVA E
L’EVENTUALE
GIUDIZIO DI PRIMO
GRADO IL
RICHIEDENTE ASILO HA
DIRITTO A PERMANERE
NEL TERRITORIO
DELLO STATO IN
REGIME DI
ACCOGLIENZA.

Durante la fase amministrativa e l’eventuale fase giurisdizionale di primo grado, il richiedente asilo ha diritto a permanere nel territorio dello Stato in regime di accoglienza.

La competenza all’esame della domanda di protezione internazionale è affidata alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (già denominate Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato nella legge Bossi-Fini), attualmente in numero di venti con altrettante sezioni.

IL PROCEDIMENTO
AMMINISTRATIVO È
ASSISTITO DA
GARANZIE
PROCEDURALI
ASSIMILABILI A
QUELLE DEL
PROCEDIMENTO
AVANTI
ALL’AUTORITÀ
GIUDIZIARIA

Il procedimento amministrativo è per così dire “paragiurisdizionalizzato” in quanto assistito da garanzie procedurali diverse ma assimilabili a quelle del procedimento avanti all’autorità giudiziaria, improntato alla più ampia tutela e garanzia dei diritti del richiedente asilo (composizione delle commissioni territoriali formate da rappresentanti dell’amministrazione centrale, degli enti locali e di organismi internazionali, libero accesso alla procedura, possibilità di assistenza legale, audizione personale del richiedente, ampi poteri istruttori dello stesso, verbalizzazione degli atti, obbligo informativo previsto in ogni fase del procedimento amministrativo nei confronti del richiedente asilo nella lingua da lui conosciuta ed obbligatoria assistenza da parte di un interprete, particolari garanzie per i minori ed altre categorie vulnerabili, obbligo di valutazione della situazione individuale del richiedente asilo unitamente alla situazione del Paese d’origine e di decisione scritta, motivata in fatto ed in diritto, con indicazione degli elementi di valutazione e delle fonti di informazione, natura collegiale della decisione).

Avverso il provvedimento amministrativo di diniego della protezione internazionale è consentita l'impugnazione avanti all'autorità giudiziaria (Tribunale in composizione monocratica) con effetto devolutivo prevedendosi la totale cognizione del giudice su tutto l'oggetto del procedimento amministrativo, con piena rivalutazione di ogni aspetto in fatto ed in diritto e con la possibilità di attivazione anche di poteri istruttori officiosi.

L'impugnazione ha effetto sospensivo dell'esecutività del provvedimento impugnato.

Il procedimento di primo grado si svolge secondo il rito sommario di cognizione nel termine massimo di sei mesi (così a seguito della modifica introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2011, prima il rito era camerale). Il provvedimento giurisdizionale di rigetto del ricorso può essere appellato avanti alla Corte d'Appello, che decide in composizione collegiale con effetto devolutivo e piena cognizione sull'intero oggetto del giudizio, con possibilità di rinnovazione istruttoria e nel termine massimo di sei mesi. Avverso il provvedimento di rigetto in grado di appello può essere proposto ricorso per cassazione per motivi di legittimità. Anche per questa fase è previsto il termine massimo di sei mesi.

Per una più approfondita disamina delle procedure amministrative e giurisdizionali di esame delle domande di protezione internazionale e delle loro criticità nel periodo antecedente all'emanazione del decreto di cui qui di seguito, si rimanda all'esposizione contenuta nella *Relazione sull'attività svolta* approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 79/101⁷.

Il decreto Minniti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e le disposizioni sui minori stranieri non accompagnati

⁷ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf

DECRETO LEGGE 17
FEBBRAIO 2017 N. 13
(COSIDDETTO
DECRETO MINNITI)

Con **decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13** (*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*) convertito con modificazioni dalla **legge 13 aprile 2017, n. 46**, preso atto della crescita esponenziale delle domande di protezione internazionale e del rilevante incremento delle impugnazioni giurisdizionali con conseguente insostenibile aggravio di lavoro delle autorità amministrative e giudiziarie preposte a tali procedimenti nonché delle difficoltà nel rimpatrio dei soggetti non aventi titolo all'asilo, si è inteso dettare norme dirette ad agevolare ed accelerare i procedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia e l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione e allontanamento dei cittadini stranieri in posizione di soggiorno irregolare.

ISTITUZIONE DI
SEZIONI
SPECIALIZZATE IN
MATERIA DI
IMMIGRAZIONE,
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE E
LIBERA CIRCOLAZIONE
DEI CITTADINI
DELL'UNIONE
EUROPEA

Sul primo fronte, si è intervenuti con l'istituzione di Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea presso ogni tribunale ordinario del capoluogo del distretto di Corte d'appello - per un totale, quindi, di 26 sezioni - con competenza tendenzialmente estesa all'intera materia dell'immigrazione e dell'asilo (ma restano di competenza del Giudice di Pace importanti procedimenti come quelli ex articolo 18 del decreto legislativo n. 150 del 2011 di impugnazione del decreto prefettizio di espulsione e quelli ex articolo 13 comma 5-*bis* e 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, concernenti rispettivamente la convalida del provvedimento del Questore di allontanamento dal territorio dello Stato e la convalida del provvedimento del Questore di trattenimento dello straniero in un CIE) ora in composizione monocratica ed ora collegiale (ad es., per le controversie in materia di protezione internazionale). A tali sezioni devono essere assegnati giudici dotati di specifiche competenze e formazione.

Ulteriori previsioni sempre al fine dell'accelerazione dei procedimenti giurisdizionali in materia di protezione internazionale, sono quelle contenute nel nuovo articolo 35 *bis* introdotto nel decreto legislativo n. 25 del 2008, del mutamento del rito da sommario di cognizione a camerale

(rito, peraltro, già previsto per tali procedimenti antecedentemente alla novella introdotta con il decreto legislativo n. 150 del 2011), tendenzialmente senza fissazione dell'udienza di comparizione delle parti che eccezionalmente potrà essere celebrata nei casi di cui al comma 11 dell'articolo cit. (disposizione, tuttavia, che lascia ampia discrezionalità al giudice e cui, prevedibilmente, verrà fatto significativo ricorso) e dell'abolizione del grado di appello.

Sempre in funzione acceleratoria del giudizio, il termine per la decisione è ridotto da sei a quattro mesi ed il decreto di rigetto – di cui è prevista la possibilità di sospensione dell'esecutività per fondati motivi - è ricorribile per Cassazione con previsione di durata massima di sei mesi del giudizio di legittimità.

Al fine di semplificare e rendere più efficienti le procedure avanti alle Commissioni territoriali sono introdotte ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008 e segnatamente agli articoli 11, comma 3, in tema di notificazioni ed all'articolo 14, interamente sostituito, per quanto riguarda l'audizione del richiedente asilo che dovrà essere videoregistrata e trascritta in lingua italiana con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale. In sede di ricorso giurisdizionale, la videoregistrazione dovrà essere trasmessa unitamente al verbale di trascrizione all'autorità giudiziaria, che se ne dovrà avvalere ai fini istruttori sostanzialmente in sostituzione della comparizione personale del richiedente in udienza che, di norma, non dovrà essere fissata. La Commissione dovrà, inoltre, mettere a disposizione del magistrato tutti gli atti utilizzati per la decisione in sede amministrativa.

La nuova legge ha invero già suscitato un vivace dibattito dottrinale, che verrà meglio illustrato in seguito (*vedi pag. 127*).

CENTRI DI
PERMANENZA PER I
RIMPATRI (CPR)

Per quanto concerne, invece, il contrasto all'immigrazione clandestina, il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, ridenomina in centri di permanenza per i rimpatri (CPR) gli ex CIE già CPT prevedendone, altresì, l'ampliamento

della rete privilegiando per la dislocazione di nuovi centri le aree extraurbane. Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale potrà avervi libero accesso. Con modifica dell'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, si prevede, inoltre, che lo straniero che sia già stato detenuto in carcere per un periodo di 90 giorni, e che, secondo il disposto previgente, poteva esservi trattenuto per un periodo massimo di trenta giorni, possa permanervi, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione o di organizzazione del rimpatrio, per ulteriori quindici giorni, previa convalida della proroga da parte del giudice di pace. Con integrazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, si estende l'obbligo del mantenimento del trattenimento in CPR anche a colui che, ristrettovi in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di c.d. respingimento differito, abbia strumentalmente presentato una domanda di protezione internazionale al fine di eludere tale provvedimento. Nel tentativo di dare una copertura giuridica al nuovo "approccio *hotspot*" imposto dalla Commissione Europea, il nuovo articolo 10 ter introdotto nel decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che i punti di crisi siano istituiti presso le strutture di cui alla legge n. 535 del 1995 (c.d. legge Puglia di cui sopra⁸).

Permangono evidentemente tutti i dubbi di costituzionalità per violazione del disposto di cui all'articolo 13 Cost. già sollevati da autorevole dottrina in ordine al trattenimento dei migranti ai fini identificativi presso gli *hotspot*⁹.

Il nuovo articolo 10-ter, al comma 3, prevede, altresì, che il rifiuto reiterato dello straniero a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici configuri rischio di fuga legittimante il trattenimento presso i CPR per un periodo massimo di trenta giorni, previa convalida del trattenimento da parte del giudice di pace. La medesima disposizione, inoltre si applica anche ai

⁸ Vedi pag. 19.

⁹ Per una più ampia disamina della tematica si rimanda alla Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri "hotspot", pagg. da 40 a 56. Doc. XXII-bis, n. 8:
http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/008/INTERO.pdf.

richiedenti asilo per la convalida del cui trattenimento è competente, però, la neo istituita Sezione specializzata presso il tribunale ordinario.

LA LEGGE 7 APRILE
2017, N. 47
(COSIDDETTA LEGGE
ZAMPA-POLLASTRINI)

Da ultimo, con recente **legge 7 aprile 2017, n. 47** (*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*), si è inteso dettare una disciplina unitaria organica in materia di protezione, rappresentanza, accoglienza ed integrazione del m.s.n.a. introducendo una serie di modifiche alla normativa vigente. Con la nuova legge, in particolare, per la prima volta viene dettata, introducendo nel decreto legislativo n. 142 del 2015 l'articolo 19 bis, una compiuta disciplina delle procedure per l'identificazione e l'eventuale accertamento dell'età del m.s.n.a. Specifiche norme vengono, poi, introdotte per favorire gli istituti dell'affidamento familiare e della tutela (istituzione presso i Tribunale per i Minorenni di appositi albi di tutori volontari per i m.s.n.a. specificamente formati), nonché i ricongiungimenti familiari ed i rimpatri volontari ed assistiti. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene istituito il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati. Si prevede che i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati¹⁰.

DISPOSIZIONI
INTEGRATIVE E
CORRETTIVE DEL
DECRETO LEGISLATIVO
18 AGOSTO 2015, N.
142

Il 18 dicembre 2017, il Consiglio dei ministri ha definitivamente approvato il decreto legislativo correttivo e integrativo del decreto n. 142 del 2015. Il provvedimento prevede, tra l'altro, l'assegnazione alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale delle 250 unità di personale specializzato assunto in base al decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13.

Inoltre, razionalizza il quadro delle disposizioni applicabili in materia di minori stranieri non accompagnati, attribuendo, tra l'altro, al Tribunale per i minorenni, anziché al

¹⁰ Per una più completa disamina della nuova legge si fa rinvio alla Relazione sul sistema di protezione ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati approvata da questa Commissione il 26 luglio 2017. Doc. XXII-bis, n. 12:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/012/INTERO.pdf

giudice tutelare, il potere di nominare il tutore del minore non accompagnato.

Il sistema italiano di accoglienza: dalle prime esperienze degli anni '90 al modello attuale

L'applicazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato prima del 1990

L'ITALIA ADERISCE
ALLA CONVENZIONE
DI GINEVRA
ADOTTANDO LA
"RISERVA
GEOGRAFICA

L'Italia aderisce alla Convenzione di Ginevra¹¹ adottando – insieme a pochissimi altri Paesi - la cosiddetta “riserva geografica” per cui il riconoscimento dello status di rifugiato è attribuito ai soli individui di provenienza europea.

Di conseguenza, per diversi decenni il numero delle richieste d'asilo rimane molto esiguo. Poiché, inoltre, l'Italia svolge principalmente il ruolo del Paese di “primo asilo”, vengono predisposte sul territorio nazionale solo pochissime strutture ricettive. Durante le varie fasi della procedura i richiedenti asilo vengono ospitati nei cosiddetti Centri assistenza profughi stranieri (CAPS) situati a Padriciano (Trieste), a Latina e a Capua, chiusi rispettivamente il 31 ottobre 1980, il 31 dicembre 1990 e l'8 gennaio 1991.

IL CONTRIBUTO DI
PRIMA ASSISTENZA
DELLA LEGGE
MARTELLI

La situazione cambia, anche se solo parzialmente, con il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli) con il quale, mutato lo scenario politico internazionale con la caduta del Muro di Berlino da un lato e l'avvio del processo di armonizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione ed asilo dall'altro, la “riserva geografica” viene ritirata.

La nuova legge, nel tentativo di affrontare sia pure in un'ottica emergenziale l'intera materia dell' “asilo politico” - espressione per la prima volta utilizzata in un provvedimento normativo - disciplina anche alcuni aspetti basilari relativi all'assistenza materiale del rifugiato. In particolare, l'articolo 1 comma 7 della legge (abrogato, poi, come si vedrà, dalla legge Bossi-Fini), prevede che, “fino alla emanazione della nuova

11 Legge 24 luglio 1954, n. 722. *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951*

disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, in sostituzione di ogni altra forma di intervento di prima assistenza prevista dalla normativa vigente”, ai richiedenti asilo «privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia» sia concesso un contributo di prima assistenza erogato dalle Prefetture.

Tale contributo, inizialmente pari a 25.000 lire e successivamente aumentato a 34.000 lire come da regolamento attuativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 136 del 1990, non tarda tuttavia a rivelarsi ampiamente insufficiente, soprattutto a fronte dei tempi di attesa della risposta della Commissione in merito alla domanda di asilo. Il contributo previsto viene infatti erogato per un periodo massimo di quarantacinque giorni, a fronte di tempi di attesa che, a seguito delle emergenze umanitarie degli anni Novanta, talvolta raggiungono anche ventiquattro mesi.

Le emergenze degli anni '90

La nuova procedura viene messa dunque a dura prova fin dall'inizio della sua applicazione, che peraltro coincide con l'inizio dei flussi massicci che accompagnano le crisi albanese del 1991 e quella del 1997, la guerra civile in Somalia del 1992 e, soprattutto, l'esodo dall'ex-Jugoslavia (1991-1995; 1998-1999).

In conseguenza delle emergenze summenzionate iniziano ad arrivare in Italia decine di migliaia di persone che, pur non soddisfacendo pienamente i requisiti richiesti dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, in particolare per l'assenza del requisito della persecuzione individuale, sono comunque bisognose di una qualche forma di protezione.

STATUS UMANITARIO DI
CARATTERE
TEMPORANEO

Di fronte a queste emergenze e in particolare alle questioni relative allo *status* e agli aspetti assistenziali dei cittadini appartenenti a Stati particolari o provenienti dalle zone belliche, viene solitamente riconosciuto uno “*status* umanitario” di carattere temporaneo, che consente agli stessi non solo un soggiorno regolare in Italia, ma anche la possibilità di studiare e di lavorare.

SBARCHI
DALL'ALBANIA

Una prima emergenza si verifica tra il 1990 e il 1991 quando, nell'arco di pochi mesi, arrivano in Italia quasi cinquantamila persone provenienti dall'Albania. Nei confronti dei cittadini albanesi le autorità statali italiane manifestano un atteggiamento altalenante, dapprima decidendo di riconoscere loro lo stato di rifugiato, poi concedendo un permesso di lavoro a carattere straordinario valido per un anno; infine, dato l'aumento repentino degli sbarchi, chiudendo le frontiere ed impedendo di conseguenza anche ai cosiddetti "boat people" di fare ingresso nel territorio.

GUERRA CIVILE IN
SOMALIA NEL 1991

Una seconda emergenza, seppur inferiore da un punto di vista numerico e, per il suo protrarsi nel tempo, meno evidente agli occhi dell'opinione pubblica rispetto a quella albanese, riguarda la situazione dei cittadini della Somalia a seguito dell'inizio della guerra civile nel 1991¹². Con il decreto del Ministro degli Affari Esteri del 9 settembre 1992, si dispone che ai cittadini somali sia rilasciato, a richiesta, un permesso temporaneo di soggiorno per motivi di studio e di lavoro della durata massima di un anno e rinnovabile alla scadenza nel caso dovessero perdurare le condizioni di impedimento al rimpatrio.

SCOPPIO DELLA
GUERRA NELLA EX
YUGOSLAVIA

La sfida più impegnativa per il sistema italiano dell'asilo e dell'accoglienza avviene con l'arrivo degli sfollati provenienti dalla ex Jugoslavia a seguito dello scoppio della guerra in quei territori nel giugno del 1991. La vicinanza geografica, così come la buona conoscenza dell'Italia da parte dei cittadini jugoslavi, fa sì che l'Italia diventi – con circa 80.000 sfollati – il secondo Paese europeo, dopo la Germania, per numero di persone accolte.

La procedura d'asilo prevista dalla legge Martelli mal si adatta anche al caso degli sfollati ex jugoslavi, i quali fuggono da una situazione di violenza generalizzata piuttosto che da persecuzioni individuali. Di conseguenza queste persone, pur non rientrando nelle fattispecie contemplate dalla

¹² Dopo l'inizio delle ostilità circa 1.700 cittadini somali fuggono dal paese ed emigrano in Italia. Allo stesso tempo, lo scoppio della guerra rende impossibile il rientro in patria di coloro che, per diverse ragioni, si trovavano nel territorio italiano prima del suo inizio.

Convenzione di Ginevra, hanno bisogno di una qualche forma di protezione ancorché di carattere straordinario. Infatti, all'insorgere del conflitto è previsto che ai cittadini provenienti dai territori di questa regione sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari valido tre mesi. Successivamente, ai sensi del decreto legge 24 luglio 1992, n. 350, convertito nella legge 24 settembre 1992, n. 390 (*"Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia"*), la durata del permesso viene portata a un anno, estendendolo anche a motivi di lavoro e di studio.

Se dal punto di vista dello *status*, la protezione degli sfollati può essere considerata un precedente positivo per le future forme di protezione temporanee introdotte sia dalla legislazione italiana che da quella UE, molto meno positivo è il giudizio sugli aspetti assistenziali e in particolare sull'accoglienza di quelle persone che stanno fuggendo in massa da un conflitto. Tuttavia anche in questo ambito non mancano aspetti innovativi che in un certo modo gettano le basi delle discipline dell'accoglienza e dell'assistenza previste attualmente.

LE BASI DELLA
NORMATIVA ATTUALE
SULL'ACCOGLIENZA

In base al decreto-legge n. 350 del 1992, vengono finanziati interventi in favore di sfollati accolti sul territorio nazionale «connessi alla ricezione, al trasporto, all'alloggio, al vitto, al vestiario, all'assistenza igienico-sanitaria, all'assistenza socio-economica...». Inoltre, in base all'articolo 2 della legge, il Ministero dell'Interno «cura l'avvio degli sfollati alle strutture di accoglienza individuate sul territorio nazionale¹³».

LA STRAGRANDE
MAGGIORANZA DELLA
POPOLAZIONE
RIFUGIATA VIENE
ABBANDONATA AL
SUO DESTINO

Nonostante le iniziative prese, l'assenza di una qualsiasi forma di accoglienza diffusa mette in luce le falle e i limiti di queste disposizioni, creando situazioni particolarmente critiche. Mentre solo poche migliaia di profughi vengono ospitati in strutture di accoglienza predisposte per necessità dal Ministero dell'Interno o per conto di esso – caserme,

¹³ Questa attività trova la sua collocazione in seno al cosiddetto "Tavolo di coordinamento aiuto ai profughi della ex Jugoslavia", istituito ai sensi della Legge 390/92 e operativo – con i diversi Governi che si sono succeduti negli anni – per tutta la durata del conflitto. Tra i compiti del Tavolo c'è, oltre all'organizzazione dell'aiuto umanitario italiano nelle zone di conflitto, anche la discussione delle tematiche legate alla protezione degli sfollati in Italia.

alberghi, centri della Croce rossa italiana ecc., situati per lo più nell'Italia settentrionale – la stragrande maggioranza della popolazione rifugiata viene abbandonata al suo destino.

Inoltre, la mancanza di un disegno complessivo e di forme di coordinamento tra i vari attori impegnati nell'ambito dell'asilo sul territorio nazionale, crea difficoltà nell'accoglienza e nella tutela dei rifugiati e, più in generale, nella gestione del fenomeno, che continua a gravare quasi esclusivamente sulle zone di arrivo degli stranieri (in particolare le coste dell'Adriatico ed il confine tra il Friuli Venezia Giulia e la Slovenia) e sulle grandi aree metropolitane.

Benché generalmente ciò non provochi situazioni di forte e diffuso degrado sociale¹⁴, per quanto riguarda più specificatamente le categorie vulnerabili, la prolungata permanenza nei centri di accoglienza di grandi dimensioni si dimostra inadeguata e difficoltosa.

INTERVENTO DI
SUPPLENZA DI
ORGANISMI SPONTANEI

Per colmare le mancanze dell'azione governativa, vengono avviati pertanto parallelamente alcuni interventi spontanei che contengono *in nuce* quei modelli d'accoglienza che rappresenteranno la base dell'attuale sistema italiano. In molte città infatti (come Trieste, Ivrea, Forlì ecc.) si sviluppano, già a partire dal 1992, azioni autonome di accoglienza a favore degli sfollati dalle guerre, organizzate nella maggior parte dei casi da associazioni e gruppi di sostegno informali e talvolta supportate dagli Enti locali. Diversamente da quanto accade nei centri governativi di grosse dimensioni, questa nuova forma d'accoglienza è maggiormente attenta alla singola persona e prevede interventi personalizzati di sostegno.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di iniziative spontanee e non coordinate che cercano di far fronte all'emergenza immediata. Solo in seguito, con l'avvio di forme di coordinamento o di messa in rete predisposte anche nel tentativo di qualificare il ruolo degli operatori¹⁵, si gettano le

¹⁴ La maggior parte degli ex jugoslavi ai quali la legge n. 390 del 1992 accorda un permesso di soggiorno valido per motivi di lavoro e studio, si inserisce senza grossi problemi nel tessuto sociale e lavorativo italiano.

¹⁵ Sottolineando in questo modo l'importanza di un lavoro non improvvisato e non qualificato, ma che richiede professionalità e preparazione.

basi di quello che diventerà il “modello italiano d'accoglienza”¹⁶.

NUOVA EMERGENZA
ALBANESE

Cessata l'emergenza legata agli sfollati dalla ex Jugoslavia, l'Italia viene investita dalle conseguenze di un'altra situazione di instabilità politica ed economica, che interessa la vicina Albania. Di fronte alla nuova emergenza, il 20 marzo 1997, viene emanato un decreto che prevede il rilascio di un nulla osta provvisorio per l'ingresso in Italia e di un permesso di soggiorno “temporaneo” in favore dei cittadini albanesi la cui incolumità sia riconosciuta in grave pericolo¹⁷. Nel giugno dello stesso anno, il Governo precisa che tale protezione temporanea viene prorogata «solo fino all'esecuzione delle operazioni di rimpatrio». Con la Direttiva del novembre 1997, infine, è disposta la chiusura dei centri di accoglienza, con il conseguente allontanamento di tutti i cittadini albanesi che hanno fatto ingresso in Italia dopo il 1 marzo 1997.

SFOLLATI KOSOVARI

L'ultimo massiccio arrivo di rifugiati provenienti dai Balcani riguarda gli sfollati kosovari. In seguito all'inizio delle ostilità tra l'esercito serbo ed il cosiddetto esercito di liberazione del Kosovo nel 1998, ed in particolare dopo l'intervento NATO contro la Jugoslavia nel 1999, diverse centinaia di migliaia di cittadini kosovari abbandonano le proprie case e cercano riparo al di fuori della provincia. Ancora una volta, nello stesso decennio l'Italia si trova ad essere uno dei principali Paesi europei di destinazione dei rifugiati.

Per far fronte a questi ed altri arrivi, tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 maggio 1999 vengono attivate le misure di protezione temporanea in favore dei rifugiati kosovari. In base al decreto, tutti i cittadini kosovari che hanno fatto ingresso in Italia dopo l'inizio delle ostilità (26

¹⁶ Alcune delle esperienze avviate in questi anni (Trieste, Ivrea ecc.) sono confluite direttamente nelle successive esperienze di Azione Comune, del Programma Nazionale Asilo e del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati di cui si parlerà ampiamente in seguito.

¹⁷ Come già nel caso dell'emergenza dell'ex Jugoslavia, l'ottenimento di questo permesso di soggiorno non impediva la possibilità di chiedere asilo; tuttavia un numero esiguo di cittadini albanesi rientrava nei requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra, e questo permetteva un numero di riconoscimenti dello status di rifugiato relativamente contenuto.

marzo 1999) hanno diritto ad un permesso di soggiorno per motivi umanitari - valido anche per motivi di lavoro e studio - fino al 31 dicembre 1999. Con la circolare del Ministero dell'Interno del 30 dicembre 1999, tale protezione viene prorogata, nonostante la cessazione delle ostilità belliche, fino al giugno 2000.

La dimensione della presenza dei rifugiati fra il 1990 ed il 2011

Nel periodo 1990/2011, secondo i dati Eurostat, le domande di protezione internazionale presentate in Italia sono state complessivamente 267.000 (ma secondo altre fonti istituzionali il numero sarebbe addirittura maggiore: UNHCR: 288mila; Ministero dell'Interno: 326mila).

Sempre secondo la prima fonte Eurostat, l'Italia in ambito europeo si collocherebbe ben al di sotto rispetto ai tradizionali Paesi d'asilo quali Germania (2.435.390), Regno Unito (953.515), Francia (861.715), Svezia (561.725), Paesi Bassi (535.520), ma al di sopra degli altri Paesi mediterranei, come Grecia (151.375) e Spagna (147.935).

I picchi più alti nel numero delle domande di protezione internazionale coincidono con i momenti di maggiore emergenza umanitaria che colpiscono dapprima Paesi dell'area balcanica e, quindi, il Nord Africa. Se nel 1990, le richieste totali di protezione internazionale erano 4.573, l'anno successivo, in coincidenza con la prima emergenza albanese, salgono ad oltre 30.000. Negli anni successivi il numero si mantiene basso, pari a circa 2.000 domande l'anno, per poi conoscere un nuovo significativo incremento nel biennio 1999 e 2000, in corrispondenza delle migrazioni dal Kosovo, rispettivamente 37.318 e 24.296 domande.

Va, peraltro, evidenziato che, come sopra ampiamente illustrato, lo Stato italiano riconosce comunque alle popolazioni in fuga dall'area balcanica misure di protezione umanitaria e temporanea sì che il numero delle domande di asilo è sensibilmente inferiore a quello degli sfollati accolti.

Altro rilevante picco viene raggiunto nel 2008, oltre 31.000 domande di migranti prevalentemente provenienti dal Nord Africa, poi diminuite a 19.090 nel 2009 e a 12.121 nel 2010 per effetto degli accordi raggiunti dall'Italia con la Libia che impegnano quest'ultima a contenere i flussi migratori.

La situazione precipita però nel 2011, con 37.350 domande (+208,1% rispetto al 2010), in conseguenza della c.d. emergenza Nord Africa di cui si dirà qui di seguito.

Il fenomeno migratorio, nel decennio in esame, pur destando notevole allarme soprattutto in coincidenza con il picco raggiunto in occasione della c.d. emergenza Nord Africa tanto da indurre il governo dell'epoca alla dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria (D.P.C.M. 12 febbraio 2011, adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992), con affido alla Protezione Civile della relativa gestione, resta comunque ben al di sotto delle dimensioni che raggiungerà negli anni successivi. Dopo una lieve flessione nel 2012 e ripresa nel 2013, dal 2014 in poi, infatti, il numero degli arrivi e delle correlate domande di protezione internazionale conoscerà un incremento in misura esponenziale, così come meglio si analizzerà qui di seguito.

La costruzione della rete territoriale dalla fine degli anni Novanta.

In concomitanza con le grandi emergenze degli anni Novanta, si registrano i primi interventi normativi in materia di accoglienza agli stranieri privi di mezzi di sostentamento e ai richiedenti asilo che, pur nella loro frammentarietà e disorganicità, pongono le basi per la costruzione del futuro sistema nazionale di accoglienza.

Nel 1995, con il decreto-legge n. 451 del 1995 convertito nella legge n. 563 del 1995 (la cosiddetta "legge Puglia", già illustrata¹⁸) vengono istituiti sulle coste pugliesi alcuni centri di prima accoglienza per le «persone prive di qualsiasi mezzo di

¹⁸ Vedi pag.19.

sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione». Tali strutture svolgono quindi una funzione di primo intervento, garantito solo fino al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta d'asilo.

Portata di gran lunga maggiore ha invece la legge n. 40 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano) che, per la prima volta, prevede centri di accoglienza per stranieri presenti regolarmente in Italia.

In particolare, l'articolo 40 della legge definisce la possibilità che le Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, allestiscano strutture ricettive in grado di ospitare stranieri regolarmente soggiornanti «*che versino temporaneamente in situazioni di disagio e siano impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze*».

Di conseguenza, in tali centri possono essere accolti, seppur non espressamente citati, anche i richiedenti asilo, rifugiati e le persone titolari di altre forme di protezione.

L'avvio di alcune sperimentazioni nazionali di accoglienza: politiche di assistenza come laboratorio bottom-up

Nonostante le dimensioni del flusso di rifugiati dal Kosovo che investe l'Italia a partire dal 1998 e l'attivazione, per la prima volta, da parte del Governo delle misure di protezione temporanea di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998, ad eccezione dell'accoglienza temporanea nei c.d. centri legge Puglia, l'Italia continua a scontare la totale assenza di un dispositivo nazionale di accoglienza. Nello stesso periodo, agli arrivi per via terrestre e verso le coste pugliesi provenienti per la maggior parte dall'area balcanica che hanno caratterizzato tutti gli anni '90, si vanno man mano sostituendo gli sbarchi sulle coste calabresi provenienti per lo più dal Medio Oriente¹⁹. Contestualmente, al dato storico-fattuale, si aggiunge quello politico-normativo dell'applicazione in ambito

¹⁹ Che vede protagonisti in particolare gli appartenenti della etnia curda dalla Turchia.

comunitario della Convenzione di Dublino, che influenza fortemente le politiche italiane in materia. Nonostante sia stata approvata nel 1990 e ratificata dall'Italia nel 1992, la Convenzione di Dublino entra infatti in vigore solo a partire dal 1° settembre 1997, imponendo così l'avvio di una politica italiana responsabile nei confronti delle migliaia di rifugiati transitati per il Paese nella seconda metà degli anni '90.²⁰

La carenza sul territorio nazionale di un sistema di accoglienza a favore dei migranti forzati è, per lungo tempo e in gran parte, colmata dalle organizzazioni del terzo settore che, a livello locale, cercano di rispondere alle necessità dei richiedenti asilo e dei rifugiati in stato di bisogno. L'onere dell'assistenza ai potenziali rifugiati, cioè, ricade quasi esclusivamente sul privato sociale e sulle amministrazioni locali, responsabili peraltro, in base a quanto previsto dall'articolo 40 del Testo Unico sull'immigrazione, dell'attivazione di centri di accoglienza per stranieri privi di mezzi di sostentamento²¹.

CONFUSIONE TRA
ACCOGLIENZA DI BASE
E PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

Gli interventi attivati, però, sono per lo più iniziative spontanee e non coordinate, caratterizzate da un forte slancio volontaristico, ma in modo non strutturato e con oneri in gran parte a carico degli enti locali. Nella maggior parte dei casi, i centri di accoglienza non distinguono gli immigrati, regolari o irregolari e i richiedenti asilo, e propongono un approccio più orientato alla solidarietà che al riconoscimento di uno specifico diritto alla protezione, cui far corrispondere un articolato sistema di servizi non limitato all'accoglienza di base, ma comprendente anche l'orientamento legale e il sostegno sociale per tutta la durata dell'*iter* della procedura di asilo.

Emerge pertanto l'urgenza di andare oltre queste azioni estemporanee e scoordinate offrendo risposte più organiche ed efficaci. È su queste premesse, e grazie ai fondi straordinari

²⁰ Prima dell'adozione della Convenzione di Dublino molti rifugiati, una volta sbarcati in Italia, preferivano ottenere un ordine di espulsione con intimazione a lasciare l'Italia per poi presentare la domanda d'asilo nei Paesi del Nord Europa; a seguito dell'entrata in funzione di alcuni strumenti operativi a supporto della procedura di Dublino, invece, tale soluzione di fatto non è più praticabile.

²¹ Non tutti gli enti locali, tuttavia, nell'ambito dei loro programmi di assistenza, prevedono strutture specifiche per questo tipo di utenza.

stanziati dall'Unione europea per la realizzazione di progetti di accoglienza in favore della popolazione kosovara in cerca di protezione nei territori degli Stati membri, che un gruppo di enti di tutela e di organizzazioni non governative decidono di riunirsi per costruire un progetto unitario di accoglienza denominato Azione comune.

Il progetto Azione comune

Il progetto Azione comune, avviato operativamente il 12 luglio 1999 con il sostegno della Commissione europea e del Ministero dell'Interno, si propone di rispondere all'emergenza kosovara attraverso la creazione di una vera e propria rete di servizi territoriali di accoglienza per i richiedenti asilo. Tale *network* - comprensivo dei servizi di assistenza legale, accompagnamento nella procedura dell'asilo e inserimento sociale - viene realizzato sul territorio di trentuno comuni distribuiti in dieci regioni italiane.

L'OBIETTIVO DI
AZIONE COMUNE È DI
PROMUOVERE UN
MODELLO DI
ACCOGLIENZA CHE
PRIVILEGI CENTRI DI
PICCOLE E MEDIE
DIMENSIONI, CON UN
PERCORSO MIRATO
ALL'INTEGRAZIONE
NELLA SOCIETÀ
ITALIANA

Il valore aggiunto del progetto non è dato solo dalle sue dimensioni, ma soprattutto dalla qualità degli interventi, che in seguito confluiranno nel Programma nazionale asilo (PNA) e caratterizzeranno il sistema italiano di protezione nel suo complesso. L'obiettivo di Azione comune è di promuovere un nuovo modello di accoglienza che privilegi centri di piccole e medie dimensioni distribuiti su tutto il territorio nazionale e che risponda alle esigenze delle diverse categorie di beneficiari. Al tempo stesso il progetto affronta alcuni aspetti chiave del funzionamento di un sistema integrato, tra cui le modalità di individuazione e di accoglienza dei beneficiari.

Un elemento innovativo – che rappresenterà uno degli aspetti centrali delle azioni successive – è dato dalla definizione di criteri di accesso ai servizi e di *standard* di qualità condivisi, nell'intento di superare la discrezionalità e la scarsa organicità delle azioni spontanee del terzo settore. Fra i criteri, per esempio, sono definiti il periodo massimo di permanenza dei beneficiari all'interno dei centri e le modalità di erogazione dei contributi relativi all'alloggio (misura per molti aspetti innovativa, promossa nell'intento di incentivare la ricerca di soluzioni abitative autonome da parte degli stessi beneficiari).

Come sarà poi sviluppato in modo più puntuale dal Programma nazionale asilo e dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), l'offerta di servizi prevista da Azione comune non riguarda solo l'accoglienza materiale, ma anche l'assistenza ai beneficiari in percorsi di integrazione nella società italiana.

Oltre ai servizi volti a garantire "vitto e alloggio", sono proposti, sia all'interno dei centri di accoglienza sia sul territorio locale, dei "servizi trasversali", quali l'assistenza medica e psicologica, l'orientamento sociale, il ricongiungimento familiare, la consulenza legale, nonché servizi di interpretariato e di mediazione culturale. Si tratta di coordinare gli sforzi degli enti coinvolti con una divisione dei compiti che tenga conto delle diverse specializzazioni e specificità.

Per garantire l'effettiva attuazione di questa metodologia, Azione comune prevede un sistema di monitoraggio e valutazione delle singole esperienze territoriali, mediante costanti scambi di informazioni e verifiche periodiche delle strutture.

È pertanto evidente che il progetto Azione comune svolge un ruolo decisivo nel porre le basi del radicamento territoriale dell'attuale sistema d'asilo, anche se in questa prima fase sul piano organizzativo sono ancora molti i punti di debolezza, come la frammentazione delle iniziative e la forte disomogeneità territoriale nelle modalità di erogazione dei servizi.

Il Programma nazionale asilo (PNA)

IL PROGRAMMA
NAZIONALE ASILO
(PNA) SI BASA SU UN
PROTOCOLLO DI
INTESA TRA
MINISTERO
DELL'INTERNO,
UNHCR E ANCI

Avviato ufficialmente il 10 ottobre del 2000 con la stipula di un Protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Associazione nazionale comuni italiani e diventato operativo nel luglio 2001, il Programma nazionale asilo nasce come frutto di un percorso condiviso volto a dare ulteriore impulso alla creazione di un sistema organico di assistenza ai rifugiati.

La firma del protocollo d'intesa sancisce l'avvio formale del PNA e la fase preliminare di costruzione della rete territoriale di accoglienza.

La promozione di questo *network* integrato è formalizzata con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il 20 marzo 2001, del bando che invita i comuni italiani a presentare progetti per l'accoglienza e l'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria o temporanea.

In base alle linee guida allegate al bando, ogni progetto territoriale, facente capo al rispettivo comune di riferimento, deve contemplare tutte le misure volte a implementare gli obiettivi stabiliti, ossia l'accoglienza, l'integrazione dei rifugiati ed il supporto alle attività di rimpatrio volontario assistito.

Grazie al forte ruolo di promozione svolto dagli enti di terzo settore, la risposta dei comuni è massiccia e positiva: su 137 progetti presentati da altrettanti comuni capofila – di cui 114 giudicati ammissibili – 59 sono finanziati in base alle risorse disponibili e ammessi perciò a far parte della rete del PNA.

ADESIONE DEI PICCOLI COMUNI

Alle attività della rete partecipano sin da subito le principali realtà metropolitane, da tempo sottoposte alla pressione migratoria. Tuttavia, se la partecipazione delle grandi aree metropolitane può essere considerata ovvia, il valore aggiunto del nascente sistema risiede nella consistente adesione di comuni medio-piccoli, che iniziano a misurarsi per la prima volta con le tematiche d'asilo. Il ruolo dei piccoli centri si dimostrerà decisivo poiché consente di alleggerire la pressione migratoria sulle zone di arrivo dei rifugiati e sui grandi centri urbani, offrendo spesso risposte particolarmente efficaci sul piano della integrazione socio-economica dei beneficiari.

Ogni progetto territoriale, sulla base di quanto previsto dalle linee guida, è tenuto a fornire vitto e alloggio, garantire assistenza nelle procedure amministrative burocratiche della richiesta di asilo, sostegno e orientamento nell'accesso ai servizi pubblici di base (servizio sanitario nazionale, scuola

dell'obbligo per i minori, ecc.), corsi di alfabetizzazione di lingua italiana e corsi di formazione ed orientamento al mercato del lavoro.

IL PNA RAPPRESENTA
LA PRIMA RISPOSTA
STRUTTURATA E
ORGANICA AI BISOGNI
DEI RICHIEDENTI ASILO
IN ITALIA

Il PNA rappresenta in sostanza la prima risposta strutturata e organica ai bisogni dei richiedenti asilo in Italia, con un approccio radicalmente diverso rispetto al passato, non più incentrato esclusivamente sulla solidarietà, ma orientato alla realizzazione di un sistema integrato di protezione che vede nell'accoglienza la prima tappa di un percorso di integrazione. La sfida è quella di qualificare l'accoglienza, introdurre *standard* comuni ai diversi progetti e distribuire i beneficiari sull'intero territorio nazionale.

Grazie al Programma Nazionale Asilo, nell'arco di poco tempo si costruisce una capillare rete nazionale di enti locali che, insieme al privato sociale, realizzano progetti di medio termine portando fuori dall'orbita esclusivamente emergenziale il fenomeno dell'asilo. Un sistema efficiente che, valorizzando le potenzialità e peculiarità dei diversi territori, punta sulla condivisione delle responsabilità e sull'integrazione dei servizi ottenendo fin dal suo avvio risultati di grande rilievo. Rispetto all'esperienza innovativa ma ancora imperfetta di Azione comune, il Programma nazionale asilo riesce a costruire una vera rete nazionale grazie all'impegno degli enti locali che assumono un ruolo guida nella sua strutturazione.

Il Programma viene così ad essere molto più di uno strumento di coordinamento tra associazioni del terzo settore: un vero sistema integrato di accoglienza diffusa grazie all'interazione fra pubblico e privato sociale.

L'ulteriore evoluzione del programma, che ottiene un sempre maggiore riconoscimento istituzionale, porterà alla successiva creazione del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, con la legge 30 luglio 2002, n. 189, di «*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*» (la cosiddetta legge Bossi-Fini).

La nascita del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati nel 2002

La legge n. 189 del 2002 – di cui si è già parlato ampiamente al primo capitolo²² - rivisita piuttosto radicalmente l'articolo 1 della legge Martelli e in particolare, per quanto qui interessa, abrogandone il comma 7 che prevedeva il sistema della contribuzione a favore dei rifugiati a carico delle Prefetture. Introduce, quindi, sostanziali elementi di novità nelle modalità di tutela e di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo.

In particolare, l'articolo 32 della legge Bossi-Fini istituisce un nuovo sistema di accoglienza realizzato attraverso l'istituzione dei Centri di identificazione (CID) e del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

I CENTRI DI IDENTIFICAZIONE

Il nuovo articolo 1-*bis* introdotto nella legge Martelli, nel prevedere i casi di trattenimento facoltativo ed obbligatorio dei richiedenti asilo, stabilisce che il trattenimento, nella quasi totalità delle ipotesi, venga attuato presso i Centri di identificazione, da istituirsi secondo le norme di apposito regolamento.

Tali centri, successivamente disciplinati nel decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 2004, sono aperti nella maggior parte dei casi in prossimità delle Commissioni territoriali.

I centri più importanti – per la maggior parte strutture create negli anni precedenti ai sensi della legge Puglia - vengono difatti istituiti a Foggia (Borgo Mezzanone), Crotone (S. Anna), Caltanissetta (Pian di Lago), Trapani (Salina Grande) e Gorizia (Gradisca d'Isonzo). Contestualmente all'istituzione dei Centri di identificazione, con i nuovi articoli 1-*sexies* ed 1-*septies*, introdotti nella legge Martelli dall'articolo 32 della legge Bossi-Fini, viene istituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE ED I SERVIZI DELL'ASILO (FNPSA)

In particolare, presso il Ministero dell'Interno viene costituito il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA). Il Fondo Nazionale per le politiche e servizi

²² Vedi pag. 21.

dell'asilo viene gestito direttamente dal Ministero dell'Interno, il quale provvede alla sovvenzione di quegli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria.

Alle risorse del Fondo possono accedere, nei limiti dei mezzi disponibili e del finanziamento ammissibile, gli enti locali che hanno "servizi attivi" in materia d'asilo.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si configura come la forma più organica ed istituzionalizzata del già menzionato Programma nazionale asilo. Nonostante le innegabili difficoltà dovute all'incertezza e all'instabilità dei finanziamenti, i risultati positivi conseguiti nell'ambito del Programma, hanno infatti consentito di riconoscere il valore e l'importanza di un modello decentrato di accoglienza. Rispetto all'approccio sperimentale del PNA, i servizi erogati dagli enti locali e dagli enti gestori dei progetti territoriali, nel tempo hanno subito significative migliorie e si è manifestata una tendenza generale a garantire *standard* minimi più elevati nel campo dell'accoglienza e soprattutto dell'integrazione.

Nella pratica quotidiana, i progetti prevedono l'affiancamento della prima accoglienza con percorsi di integrazione sociale e lavorativa, quali i corsi di alfabetizzazione, di inserimento scolastico per i minori, corsi di formazione e riqualificazione professionale, accompagnamento alla ricerca di concrete possibilità lavorative, sostegno nella ricerca di soluzioni abitative. All'interno del Sistema di protezione, tali servizi sono peraltro sempre meglio integrati con le risorse territoriali, trovando la propria logica nel perseguimento di un equilibrio tra la valorizzazione delle peculiarità locali e la standardizzazione dei servizi, aspetto che rappresenta uno dei punti cardine del Sistema.

I progetti che illustrano i servizi di accoglienza, di tutela e integrazione di rifugiati e titolari di protezione umanitaria devono essere predisposti dagli enti locali in conformità alle linee guida contenute in un decreto emanato dal Ministro

DOMANDE DI
FINANZIAMENTO DI
PROGETTI DI
ACCOGLIENZA

dell'Interno, sentita la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e Stato-Regioni, decreto che stabilisce, altresì, le modalità di presentazione delle domande e di valutazione delle stesse (vedasi, da ultimo, il D.M. 30 luglio 2013 recante la disciplina del bando SPRAR per il triennio 2014/2016, poi sostituito dall'innovativo D.M. 10 agosto 2016 di cui si dirà di seguito²³).

GRADUATORIE PER
CATEGORIE ORDINARIE
E PER CATEGORIE
VULNERABILI

È prevista, inoltre, la predisposizione di due graduatorie distinte: una per i progetti rivolti alle categorie "ordinarie" e una per quelli a favore delle categorie "vulnerabili" (disabili anche temporanei, le persone che necessitano di assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata, le vittime di tortura e/o di violenza, i minori non accompagnati, gli anziani).

Il decreto, infine, fissa un tetto massimo di beneficiari dell'accoglienza per progetto, stabilito in base alle dimensioni del Comune e al numero di abitanti.

Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento dello SPRAR sino al 2016, si rimanda a quanto già esposto nella Relazione sull'attività svolta approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 51/56²⁴.

***L'integrazione della legislazione vigente:
i decreti di recepimento delle direttive CE in materia di
accoglienza***

- ***Il decreto legislativo n. 140 del 2005***

IL DECRETO
LEGISLATIVO 140/30
RECEPISCE LA
DIRETTIVA EUROPEA
SUGLI STANDARD
MINIMI DI
ACCOGLIENZA

Col decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, viene recepita in Italia la Direttiva europea sugli *standard* minimi di accoglienza (n. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003).

Vengono meglio dettagliati i ruoli dei vari attori operanti a livello nazionale nella gestione del fenomeno rimodulando le modalità operative dello SPRAR, mentre alle Prefetture-UTG viene assegnato un ruolo attivo in relazione all'accertamento

²³ Vedi pag. 124.

²⁴ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf

dell'effettivo stato di necessità dei richiedenti asilo, presupposto per l'ammissione alle strutture di accoglienza e alla segnalazione di particolari esigenze di accoglienza di soggetti vulnerabili.

Oltre a regolare le procedure per l'accesso alle strutture, il decreto n. 140 del 2005 disciplina anche quali debbano essere le condizioni materiali di accoglienza, effettuando una distinzione tra categorie ordinarie e vulnerabili (minori, disabili, anziani, vittime di torture, stupri o altre forme di grave violenza psicologica, fisica o sessuale, donne in gravidanza, genitori singoli con figli minori).

A tal proposito il decreto prevede l'obbligo – riferito sia ai Centri di identificazione che alle strutture del Sistema di protezione - di approntare servizi specificamente rivolti ai più vulnerabili, in base alle specifiche esigenze che presentano.

L'articolo 8 del decreto n. 140 del 2005 prevede altresì l'allestimento nelle strutture dello SPRAR di servizi specificamente rivolti ai minori stranieri non accompagnati tra le categorie bisognose di particolari attenzioni.

- ***Il decreto legislativo n. 25 del 2008***

IL DECRETO
LEGISLATIVO 25/2008
RECEPISCE LE
DIRETTIVE EUROPEE
SULLE PROCEDURE

Anche il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nel dare attuazione alle direttive europee sulle procedure intervenendo anche in tema di trattenimento del richiedente asilo, va ad incidere sull'intero impianto nazionale dell'accoglienza così come definito dalla legge n. 189 del 2002. Tra gli articoli abrogati vi sono infatti anche quelli introdotti dalla legge n. 189 del 2002, che prevedevano il trattenimento dei richiedenti asilo nei Centri di identificazione.

I CENTRI DI
IDENTIFICAZIONE
VENGONO SOSTITUITI
DAI CENTRI DI
ACCOGLIENZA PER
RICHIEDENTI ASILO
(CARA)

Di conseguenza, i Centri di identificazione vengono sostituiti con i cosiddetti Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), che si presentano non più come luoghi di trattenimento, bensì come strutture di accoglienza.

Ma la nuova disciplina lascia invariata, nella sostanza, la situazione normativa precedente relativa all'accoglienza e all'assistenza dei beneficiari.

I casi per cui nel decreto si parla di «accoglienza nei CARA» sono infatti gli stessi per cui precedentemente si parlava di «trattenimento nei CID» e le stesse strutture in cui sorgono i CARA coincidono con i precedenti CID.

A differenza dei CID, tuttavia, i CARA sono aperti e gli ospiti, hanno la facoltà di uscire nelle ore diurne, indipendentemente dal motivo che ha reso necessaria l'accoglienza, nonché di richiedere al prefetto un permesso di uscita per periodi superiori giustificati da «rilevanti motivi personali».

L'articolazione del sistema nazionale di accoglienza e l'avvio di ulteriori "sperimentazioni istituzionali" a carattere nazionale e comunitario

A partire dagli anni duemila, la tutela del diritto d'asilo in Italia ha conosciuto profonde trasformazioni. Si è trattato tanto di un cambiamento normativo quanto sociologico, con inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza e integrazione degli stranieri che chiedono protezione internazionale. L'evoluzione del fenomeno - caratterizzata dall'incremento complessivo del numero di arrivi sulle coste italiane, dal carattere misto dei flussi migratori (migranti economici e soggetti in cerca di protezione), dal conseguente significativo aumento di domande di protezione internazionale, nonché da un crescente interesse da parte dell'opinione pubblica - ha reso indispensabile una revisione generale del sistema di accoglienza con la sua articolazione in strutture diverse a seconda dei soggetti ospitati o dei servizi offerti. Revisione che esige sia il potenziamento della complessiva capacità ricettiva, sia il miglioramento degli *standard* di gestione soprattutto in relazione alla tutela dei casi vulnerabili. In questo contesto, si è rivelato assai complicato conciliare la garanzia della tutela dei diritti e della protezione umanitaria, riconosciuti a livello internazionale e nazionale, e il rispetto delle norme vigenti in materia di ingresso e di soggiorno.

Il sistema, in base alla legislazione vigente, si compone *in primis* dei CDA - Centri di prima accoglienza, che

rappresentano, l'evoluzione più organica dei già menzionati centri di cui alla legge Puglia e che talvolta svolgono anche le funzioni dei cosiddetti CSPA - Centri di primo soccorso ed assistenza, allestiti nelle aree di sbarco e primo arrivo²⁵.

La permanenza all'interno dei Centri di primo soccorso ed assistenza e dei Centri di prima accoglienza è limitata ad una prima rilevazione dei dati personali dei neo-arrivati.

Successivamente, nei confronti di quei migranti che non sono intenzionati a presentare domanda di protezione internazionale, si dispone l'espulsione (o respingimento) preceduta da un eventuale trattenimento all'interno di un Centro di identificazione e di espulsione (CIE).

Diversamente, se il migrante presenta domanda di protezione, viene trasferito nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati (CARA), strutture che, a partire del 2008, hanno sostituito i Centri di identificazione (CDI).

I CARA CONSENTONO
DI ASSICURARE
L'ACCOGLIENZA DEI
RICHIEDENTI ASILO

Mentre l'accoglienza nei CSPA e CDA, data la tipologia dei suddetti centri, è normalmente antecedente alla presentazione della domanda di protezione internazionale, il sistema dei CARA rappresenta il fulcro del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. È infatti tramite questi centri che viene garantita, come previsto dalle direttive UE – l'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia²⁶.

In considerazione delle crescenti esigenze di accoglienza, nei primi anni duemila vengono istituiti e attivati numerosi centri governativi - fra gli altri quelli di Sant'Anna

²⁵ Il centro di primo soccorso per antonomasia è quello di Lampedusa, dove sono portati i migranti intercettati e soccorsi in mare. Tale centro, istituito nel luglio 1998 come centro, con funzioni di «centro di primo soccorso e smistamento» dei migranti, (sia richiedenti asilo, sia irregolari) che vi transitano per poche ore in attesa di essere trasferiti dopo un primo accertamento sanitario e dell'identità presso altre strutture della Sicilia o del Paese.

²⁶ In aggiunta ai centri di cui sopra, a partire dal 2007, il Ministero dell'Interno e alcune città metropolitane come Roma, Milano, Torino e Firenze sottoscrivono un accordo di programma per l'attivazione di «Centri polifunzionali per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari», strutture specificamente ideate per le aree metropolitane interessate da grandi afflussi di stranieri titolari di protezione internazionale, attratti dalle opportunità offerte dai sistemi urbani. Questa tipologia di strutture tende a coniugare, in un progetto unitario, i servizi di base forniti nei centri di accoglienza governativi con quelli comunali diretti all'integrazione ed all'autonomia.

(Crotone), Cassibile (Siracusa)²⁷, Pian di Lago (Caltanissetta), Salina Grande (Trapani), Bari Palese (Bari), Elmas (Cagliari), Gradisca d'Isonzo (Gorizia), ecc. - che potenziano in modo significativo la capacità ricettiva esistente alla fine degli anni Novanta composta essenzialmente dai centri presenti sul territorio delle province di Lecce, Brindisi e Foggia.

Alcuni di queste strutture svolgono peraltro una duplice o triplice funzione: prima accoglienza, accoglienza per i richiedenti asilo e/o trattenimento. L'accoglienza dei richiedenti asilo di norma viene garantita nei CARA, con una capienza media di circa 2.000 posti²⁸.

Inoltre sul territorio nazionale sono presenti diversi circuiti di seconda accoglienza (la rete SPRAR e altre strutture private e degli enti locali).

CAPITOLATO DI
APPALTO STANDARD
PER LA GESTIONE DEI
CENTRI

Oltre all'ampliamento della capacità ricettiva, particolare attenzione viene dedicata in questi anni al miglioramento delle condizioni di accoglienza nelle strutture con la messa a punto di un Capitolato di appalto *standard* per la gestione dei centri, approvato con il decreto del Ministro dell'Interno del 21 novembre 2008. Il documento prevede un ulteriore potenziamento dei servizi alla persona e una serie di misure di controllo sulla gestione dei centri.

La struttura del capitolato è stata poi rivisitata nel 2017²⁹.

L'emergenza Nord Africa (2011-2013)

INIZIO DEGLI SBARCHI
A LAMPEDUSA

Per far fronte alle frequenti emergenze, l'Italia si vede costretta a più riprese a potenziare il sistema d'accoglienza. In occasione degli sbarchi del 2008 (nell'isola di Lampedusa superano le 35.000 unità) vengono inaugurate oltre 60 strutture d'accoglienza aggiuntive, dalla capienza complessiva di oltre 8.000 posti letto, distribuite sull'intero territorio nazionale. A fine emergenza, alcune di queste strutture – come

²⁷ Chiuso nell'estate del 2009.

²⁸ Talvolta, tuttavia, i richiedenti protezione internazionale sono ospitati anche nei CDA, che portano a circa 5.000 posti la capacità complessiva del sistema CARA/CDA.

²⁹ Vedi pag. 72.

Castelnuovo di Porto (Roma) e alcuni centri del Trapanese – assumono la funzione di CARA.

CONFLITTO LIBICO

Ma la sfida più significativa per il neonato sistema di accoglienza nazionale è rappresentata dalla c.d. Emergenza Nord Africa, quando - agli inizi del 2011 - il flusso migratorio dalle coste del Nord Africa verso l'isola di Lampedusa si intensifica al punto da indurre il Governo a decretare lo stato di emergenza (vedi il DPCM del 12 febbraio 2011) . Alla fase iniziale, caratterizzata da un flusso di migranti provenienti dalla Tunisia, ne segue ben presto una relativa all'arrivo consistente di cittadini di varie nazionalità, in prevalenza fuggiti dal conflitto armato in Libia. L'aggravarsi della situazione – determinata dai frequenti sbarchi e dalla continuativa e numerosa permanenza sull'isola di gruppi molto numerosi di migranti – costringe le autorità a trasferire rapidamente i cittadini stranieri, sia tunisini sia libici, presso nuove strutture individuate su territorio nazionale. Dopo un iniziale tentativo di alleggerire la pressione sull'isola con l'apertura di centri di prima accoglienza in diversi comuni come Manduria, Trapani, Caltanissetta, Potenza (realizzata peraltro prescindendo dal coinvolgimento dei territori interessati, e senza una chiara definizione dello *status* giuridico degli ospiti), di fronte a una forte presa di posizione delle Regioni, il 5 aprile 2011 il Governo introduce misure umanitarie di protezione temporanea dei migranti provenienti dalla Tunisia giunti in Italia “dal gennaio 2011 sino alla mezzanotte dello stesso 5 aprile”, riconoscendo loro la “protezione temporanea” di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

PIANO PER L'ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI DEL 2011

Con riguardo poi alle persone provenienti dalla Libia, il 6 aprile 2011 viene definito un ulteriore Piano per l'accoglienza dei migranti che prevede il loro trasferimento in ciascuna Regione e Provincia autonoma, tenendo conto delle assegnazioni già realizzate in precedenza e assicurando così una proporzionata distribuzione sul territorio nazionale dei beneficiari. Il Piano – predisposto con il pieno coinvolgimento del sistema delle Regioni - prevede un'assistenza di 50.000 migranti, articolata in diverse fasi modulari e progressive delle

quali beneficiano gruppi di 10.000 soggetti a volta, ospitati in apposite strutture.

Il continuo e massiccio afflusso di migranti dall'aprile all'ottobre 2011, rende di fatto necessario non solo procedere speditamente con la distribuzione regionale dei richiedenti protezione internazionale, ma anche al contestuale innalzamento progressivo delle iniziali quote previste nel Piano nazionale di accoglienza, procedendo per *steps* di 17.500, 20.000, 22.500 e 25.000 migranti. A causa dei tempi lunghi di individuazione delle strutture, vengono predisposti, in alcune Regioni, degli *hub*, intesi come centri nei quali ospitare i migranti appena sbarcati in attesa di trasferirli nelle strutture regionali di accoglienza .

Alla fine del mese di ottobre 2011, viene raggiunto il picco massimo di presenze nelle strutture di accoglienza regionali, di circa 22.300 richiedenti protezione internazionale assistiti (comprensivi di alcune centinaia di migranti ex articolo 20).

COINVOLGIMENTO DEL
SERVIZIO NAZIONALE
DI PROTEZIONE CIVILE
E SOGGETTI
ATTUATORI

Ulteriore aspetto significativo riguarda la modalità di gestione dell'emergenza. Ai fini della realizzazione del Piano viene infatti deciso il coinvolgimento del Servizio nazionale di protezione civile attraverso la nomina di un Commissario delegato nella persona del Capo del Dipartimento della protezione Civile. L'architettura organizzativa descritta dall'ordinanza prevede che i Presidenti delle Regioni designino i soggetti attuatori a cui affidare la responsabilità di individuare siti e strutture da dedicare all'accoglienza e il compito di gestire gli interventi necessari. Per quanto riguarda invece i servizi da garantire, con decreto del Commissario delegato del 27 luglio 2011 viene istituito il c.d. Gruppo di monitoraggio ed assistenza (GMA), al quale vengono affidati il monitoraggio e la vigilanza sulle attività di accoglienza secondo gli *standard* previsti dal Piano nazionale di accoglienza dei migranti, nell'ottica di costituire supporto e sostegno per i Soggetti Attuatori regionali.

2012: SUPERAMENTO
DELL'EMERGENZA
NORD AFRICA

Infine, a seguito della fine del conflitto bellico in Libia e la relativa riduzione della pressione migratoria sulle coste

siciliane il Ministero dell'interno, il 26 settembre 2012, predispone "un documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa", oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata.

La nuova ondata migratoria dal 2014 al 2017

DAL 2014,
ESPLOSIONE DEL
FENOMENO
MIGRATORIO

Dal 2014 il flusso di migranti provenienti da paesi extraeuropei e diretti nel nostro Paese assume dimensioni mai conosciute in passato, praticamente decuplicate rispetto ai valori medi assunti nel primo decennio degli anni duemila.

170MILA SBARCHI IN
UN ANNO

Il numero dei migranti, dopo il picco del 2011 in coincidenza con l'emergenza Nord Africa (37.350), conosce una flessione nel 2012 (13.267) ed un lieve aumento nel 2013 (42.925), per poi crescere in misura esponenziale nel quadriennio successivo. Nel 2014 gli arrivi nel nostro Paese raggiungono, infatti, il numero di 170.100, quasi quadruplo rispetto a quello dell'anno precedente per poi toccare, dopo una lieve contrazione nel 2015 (153.842), il nuovo *record* di 181.146 (+ 18% rispetto all'anno precedente) nel 2016, il valore più alto raggiunto nel nostro Paese nell'ultimo ventennio.

Il *trend* di crescita sembra confermarsi nel primo semestre 2017, quando rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente il numero degli arrivi risulta aumentato del 19,3% per un numero complessivo di 83.752 migranti. Nel semestre successivo gli arrivi, tuttavia, subiscono una decisa contrazione tanto che, alla data del 22 novembre 2017, il numero dei migranti sbarcati risulta pari a 114.662, inferiore del 30,05% rispetto allo stesso periodo del 2016.

MEMORANDUM
D'INTESA SULLA
COOPERAZIONE NEL
CAMPO DELLO
SVILUPPO, DEL
CONTRASTO
ALL'IMMIGRAZIONE
ILLEGALE, AL
TRAFFICO DI ESSERI
UMANI, AL

L'inversione di tendenza è l'effetto dell'accordo raggiunto dal Governo italiano con il Governo di Riconciliazione Nazionale libico in persona del Presidente Fayeza Mustafa Serraj (*"Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo stato della Libia e la Repubblica Italiana"*) di cui uno degli obiettivi primari è, attraverso

CONTRABBANDO E SUL
RAFFORZAMENTO
DELLA SICUREZZA
DELLE FRONTIERE

iniziative di cooperazione e sostegno tra i due Stati, il contenimento dei flussi migratori irregolari sulla rotta del Mediterraneo centrale.

TASK FORCE UE-
UNIONE AFRICANA
SULLA MIGRAZIONE

Nei giorni 29-30 novembre 2017, durante il vertice Unione africana-Unione europea tenutosi ad Abidjan (Costa d'Avorio), l'UE ha convenuto di istituire una *task force* comune sulla migrazione con l'Unione africana e con le Nazioni Unite, al fine di proteggere i migranti e i rifugiati in Libia, agevolarne il rimpatrio volontario nei loro Paesi d'origine e promuovere il reinsediamento dei più vulnerabili, in seguito alle notizie diffuse in più circostanze in merito ai trattamenti disumani e alla tratta di schiavi che si è venuta a determinare in Libia. Le stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) parlano di 700.000/1.000.000 di migranti presenti in Libia.

AUMENTA IL NUMERO
DELLE DOMANDE DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

Nel periodo in esame, parallelamente all'incremento esponenziale degli arrivi, si registra anche un considerevole aumento delle domande di protezione internazionale presentate nel nostro Paese.

Dalle 17.352 domande del 2012 e 26.260 del 2013, si passa a numeri decisamente più elevati nel 2014, pari a 64.886 e nel 2015, pari a 83.970. Il netto incremento si verifica però, in coincidenza con il deciso aumento degli arrivi del 2016, con 123.600 domande (+47,20% rispetto all'anno precedente), con andamento crescente confermato nell'anno successivo: alla data del 27 ottobre 2017, le domande di protezione internazionale presentate erano 115.368, superiori del 17,95% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

È indubbio che un ruolo decisivo nell'aumento così marcato del numero delle domande di protezione internazionale nel nostro Paese, oltre all'incremento degli arrivi, l'abbia avuto da un lato la rigida applicazione del Regolamento Dublino III, intervenuta nell'ultimo biennio, e dall'altro l'incrementata percentuale delle identificazioni con fotosegnalamento, ormai prossima al 100% in conseguenza dell'adozione dell'approccio *hotspot*.

I MIGRANTI
PRESENTANO IN ITALIA
LA DOMANDA DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

I migranti, ormai fotosegnalati in Italia e senza possibilità di proseguire il loro percorso migratorio in altri paesi europei, sono evidentemente indotti a presentare qui domanda di protezione internazionale per evitare di essere destinatari di un provvedimento di immediato rimpatrio.

A fronte di numeri così elevati e crescenti di domande di protezione internazionale presentate nel nostro Paese, il lavoro delle Commissioni territoriali si è intensificato, anche per effetto del potenziamento delle stesse, ma rimane insufficiente in quanto il numero delle definizioni non supera negli anni l'80% delle sopravvenienze (ed anzi nel 2016 è di nuovo sceso al 73%), con conseguente inesorabile stabile incremento delle pendenze.

Ancor più drammatica la situazione sul fronte giudiziario, per il quale, tuttavia, non è possibile fornire dati statistici, atteso che la rilevazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale è iniziata solo dal gennaio 2016 ed i dati sinora forniti alla Commissione sono risultati essere del tutto parziali. Si rimanda per alcune considerazioni in tema a quanto già esposto nella più volte citata Relazione annuale di questa Commissione approvata il 3 maggio 2016, pagg. da 95 a 101³⁰.

Quanto agli esiti delle domande di protezione internazionale avanti alle Commissioni territoriali, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale d'Asilo, nell'ultimo triennio si è assistito ad un netto incremento del numero complessivo dei dinieghi del riconoscimento di una forma di protezione internazionale o umanitaria che, sommati al numero delle domande relative a soggetti resisi irreperibili, si attestano percentualmente attorno al 60% rispetto al numero complessivo delle domande (60% sia nel 2015 e 2016, 58% nel 2017 alla data del 17 novembre 2017). In precedenza, dinieghi ed irreperibili

³⁰ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf

avevano costituito nel 2012 il 26%, nel 2013 il 39% e nel 2014 il 40%.

Per quanto riguarda, poi, la forma di protezione riconosciuta, sovrapponibili sono gli esiti del 2015 e 2016, con il 5% di riconoscimento dello *status* di rifugiato ed il 14% di protezione sussidiaria e rispettivamente 20% e 21% di protezione umanitaria. Nel 2017 (sempre alla data del 17 novembre 2017), si è assistito ad un lieve incremento del riconoscimento dello *status* di rifugiato (8%) e decremento della protezione sussidiaria (9%), a fronte di un più marcato aumento della protezione umanitaria (25%).

Molto differenti gli esiti per il biennio precedente, in cui il numero complessivo dei riconoscimenti di una forma di protezione era assai maggiore e marcatamente quello dello *status* di rifugiato (10% nel 2014 e 13% nel 2013) e della protezione sussidiaria (28% nel 2014 e 24% nel 2013). Ancor più divergenti gli esiti relativi alle domande esaminate nel 2012, in concomitanza con la c.d. emergenza Nord Africa, anno in cui addirittura nel 74% dei casi viene riconosciuta una forma di protezione ed, in particolare, nel 52% dei casi la protezione umanitaria.

È appena il caso di evidenziare, per una corretta lettura dei dati relativi all'ultimo triennio rispetto a quelli assai divergenti degli anni precedenti, che il numero dei riconoscimenti e quello dei dinieghi è fortemente condizionato dalla composizione per nazionalità dei flussi migratori ed, in generale, dal 2014 in poi (le domande presentate nel 2014 sono state definite evidentemente in prevalenza dall'anno successivo), dalla presenza di flussi misti con prevalenza dei c.d. migranti economici, che generalmente non posseggono i requisiti soggettivi per poter aspirare ad una forma di protezione.

AUMENTO
ESPONENZIALE DEL
NUMERO DI PRESENZE
DI MIGRANTI NELLE
STRUTTURE DI
ACCOGLIENZA

Il *trend* marcatamente crescente degli arrivi di migranti nel nostro paese nell'ultimo quadriennio - quanto meno sino al primo semestre di quest'anno - e contestualmente del numero di domande di protezione internazionale presentate, unitamente alla ricaduta pesantemente negativa sui tempi di

definizione delle stesse in sede amministrativa ed eventuale sede giudiziaria, ha determinato, altresì, un aumento esponenziale del numero di presenze di migranti nelle strutture di accoglienza nazionali (*hotspot*, centri di prima accoglienza, SPRAR, CAS).

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, nel 2012 e nel 2013 i migranti presenti presso le strutture di accoglienza nazionali erano rispettivamente 16.844 (dato fornito dal Dipartimento della Protezione Civile al 19 dicembre 2012) e 22.118. Le presenze triplicavano poi nel 2014 per effetto della nuova ondata di migranti provenienti dal continente africano, raggiungendo il numero complessivo di 66.066 ospiti. Ulteriore aumento si registrava nel 2015 con 103.792 migranti presenti nel sistema di accoglienza nazionale (+ 57% rispetto al 2014). Ancora più marcato l'incremento nell'anno successivo in coincidenza con il *boom* degli arrivi: 176.554 migranti ospiti (+ 70% rispetto al 2015!). Modesto, invece, l'incremento nell'anno in corso rispetto al 2016, stante la contrazione negli arrivi dei migranti verificatasi nel secondo semestre.

La nuova ondata migratoria che ha caratterizzato l'ultimo quadriennio, di dimensioni ben maggiori e non equiparabili a quelle del decennio precedente, evidentemente non legata a fattori contingenti e circoscritti nel tempo, ma a cambiamenti epocali destinati a protrarsi per i decenni a venire e non arginabili, ha reso necessario a livello politico-normativo un nuovo approccio al problema immigrazione.

Ineludibile è apparsa la necessità di uscire da quella logica emergenziale che, nel recente passato, aveva giustificato il ricorso a procedure straordinarie, per approdare ad una pianificazione strutturale con la costruzione di infrastrutture di accoglienza stabili regolate da una normazione ordinaria.

Tale nuovo intento trova espressione nell'Intesa stipulata dalla Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 tra Stato, Regioni ed enti locali, nella quale è stato definito il

“Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari”.

TAVOLO NAZIONALE
DI COORDINAMENTO

TAVOLI TECNICI
REGIONALI

Con tale piano, in uno spirito di leale collaborazione tra i livelli istituzionali, si è inteso garantire una *governance* a livello sia nazionale che regionale del sistema di accoglienza attraverso un Tavolo nazionale di coordinamento e Tavoli tecnici regionali.

Si è ribadita la scelta per un'accoglienza diffusa gestita dalle Prefetture con il coinvolgimento dei territori, che trova il suo perno centrale nello SPRAR, sistema di seconda accoglienza, riservato anche ai minori stranieri non accompagnati, di cui si è assicurato il potenziamento.

Il sistema di accoglienza ivi delineato prevede:

- una fase di soccorso da attuarsi presso strutture governative a ciò deputate (Centri di primo soccorso ed assistenza presso le regioni di sbarco o limitrofe), ove vengono prestati servizi finalizzati al soddisfacimento delle primarie esigenze (ricovero, vitto, abbigliamento ed igiene), effettuate le procedure di identificazione ed il primo *screening* sanitario, nonché svolta un'ampia attività informativa e la prima individuazione di nuclei familiari o persone vulnerabili, con previsione di tempi di permanenza contenuti, al fine di garantire il massimo *turn over* delle presenze ed evitare la saturazione dei centri;
- una fase di prima accoglienza da attuarsi presso *hub* regionali e/o interregionali, cui inviare gli stranieri che nella prima fase abbiano già espresso la volontà di richiedere protezione e che vi rimangano per un tempo limitato strettamente necessario alla formalizzazione della domanda di protezione (modello C3) e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte delle Commissioni territoriali, con sostanziale assorbimento da parte di tali centri di tutte le altre attività fino a quel momento svolte nei CARA;
- una fase di seconda accoglienza e di integrazione (sistema SPRAR).

Si prevede che il Tavolo di coordinamento nazionale elabori un piano di ripartizione dei migranti tra le varie regioni e che l'ulteriore assegnazione in sede regionale sia concordata nell'ambito dei Tavoli regionali di coordinamento presieduti dai prefetti. Il Tavolo nazionale, infine, dovrà gestire un sistema di registrazione e monitoraggio in tempo reale della presenza delle persone sul territorio.

DECRETO LEGISLATIVO
18 AGOSTO 2015, N.
142

Il sistema delineato nel Piano oggetto di intesa all'esito della Conferenza Unificata Stato Regioni del 10 luglio 2014 trova poi veste normativa nel decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con il quale è stata data attuazione alle direttive europee n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013 (*“recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*) e, per quanto qui interessa, n. 2013/33/UE del 26 giugno 2013 (*“recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”*).

PRIMA E SECONDA
ACCOGLIENZA

In particolare, nell'articolo 8 viene ridelineato il sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo – un sistema basato “sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati” – articolato in una fase di « prima accoglienza » assicurata in centri di prima accoglienza governativi (articolo 9), nonché nelle strutture temporanee autorizzate dal Prefetto (articolo 11), ed una di « seconda accoglienza » disposta nelle strutture SPRAR (articolo 14), mentre le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione continuano ad essere svolte nelle strutture allestite ai sensi della c.d. legge Puglia.

CENTRI DI PRIMA
ACCOGLIENZA

I centri governativi di prima accoglienza (articolo 9) sono istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata, secondo la programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale ed interregionali. A tale funzione possono essere riconvertiti anche i centri per i richiedenti asilo – i CARA, disciplinati dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 25 del 2008, ora abrogato – nonché i centri di primo soccorso e accoglienza governativi – i CPSA/CDA, istituiti ai sensi della succitata legge Puglia. La relativa gestione può essere affidata a enti locali anche associati, unioni o consorzi di comuni, enti

pubblici o enti privati che operano nel settore dell'assistenza dei richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, seguendo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Il modello legislativo prefigura strutture dislocate tendenzialmente a livello regionale o interregionale, in modo da realizzare un sistema capillare di centri di prima accoglienza per richiedenti asilo. In esse dovrebbero confluire i cittadini di Paesi terzi – già registrati e sottoposti alle procedure di foto-segnalamento – rimanendovi per il tempo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale (cd. "modello C3") ed all'avvio del relativo esame e, quindi, passare alle strutture di seconda accoglienza. Espletati tali adempimenti, il richiedente che ne faccia richiesta, se privo di mezzi di sussistenza, può, infatti, chiedere di essere trasferito in una struttura di accoglienza del sistema SPRAR. In caso di temporanea indisponibilità di posti SPRAR, il richiedente rimane nel centro di prima accoglienza.

Quanto ai servizi alla persona, i centri devono dotarsi di adeguati strumenti per verificare le condizioni di salute del richiedente e accertare eventuali situazioni di vulnerabilità che richiedono servizi speciali di accoglienza (articolo 10). In particolare, sono assicurati il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere e delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari.

Devono essere adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti.

I centri sono strutture aperte, con il solo obbligo di rientro nelle ore notturne, con possibilità di comunicazione e con possibilità di accesso da parte di rappresentanti di organizzazioni internazionali ed enti di tutela in materia di protezione internazionale, di ministri di culto, di legali, di familiari e di membri dei Parlamenti europeo e nazionale, nonché altre categorie previste per legge.

LA SECONDA
ACCOGLIENZA

La seconda fase dell'accoglienza è assicurata essenzialmente attraverso il sistema SPRAR di cui si è sopra ampiamente detto.

Il decreto legislativo n. 142 del 2015, agli articoli 14 e 15, integra la normativa previgente proprio al fine di dare maggiore impulso all'accoglienza nell'ambito del sistema della rete SPRAR.

La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza del richiedente asilo che abbia fatto richiesta di accedere allo SPRAR spetta alla Prefettura che, in caso positivo, ne autorizza il trasferimento presso la struttura di seconda accoglienza di destinazione. Avverso il provvedimento di diniego delle misure di accoglienza è ammesso il ricorso al TAR territorialmente competente.

Le misure di accoglienza sono assicurate per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente, fino al momento della decisione. Se la domanda è rigettata, la durata dell'accoglienza è prolungata sino al termine per la proposizione del ricorso e continua ad essere assicurata nel caso di proposizione e sino alla definizione del procedimento di primo grado.

A tali strutture è consentito l'accesso ai medesimi soggetti che possono entrare nei centri di cui ai precedenti articoli 6, 9 e 11.

FONDO NAZIONALE
PER LE POLITICHE E I
SERVIZI DELL'ASILO E
FONDO ASILO,
MIGRAZIONE E
INTEGRAZIONE (FAMI)

Viene previsto che i progetti di accoglienza vengano finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori anche in deroga al limite dell'80%. Tuttavia, per l'attuazione di ulteriori posti, tali fondi sono integrati con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Vengono dettagliatamente disciplinate le procedure di selezione dei progetti, effettuate dalla Commissione di valutazione presso il Ministero dell'Interno, per la quale svolge una funzione di assistenza tecnica il Servizio centrale dello SPRAR e di formazione delle relative graduatorie.

La capacità di accoglienza SPRAR, struttura di accoglienza eletta a fulcro del nostro sistema, è stata progressivamente incrementata nel tempo, passando dai 3.000 posti nel 2012, ai 9.400 nel 2013, ai 19.600 nel 2014, fino ai 22.000 nel 2015. Al 31 dicembre 2016, erano ospitati in strutture SPRAR 35.352 richiedenti asilo ed, alla data del 15 luglio 2017, 31.313.

Nell'ipotesi in cui, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di migranti, i posti disponibili nelle strutture di prima o seconda accoglienza non siano sufficienti, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 prevede che le Prefetture, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, ne possano disporre l'accoglienza presso strutture temporanee (denominate Centri di Accoglienza Straordinaria – CAS), appositamente allestite ed individuate sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. In casi di estrema urgenza, è, tuttavia, consentito il ricorso alle procedure di affidamento diretto. La permanenza in queste strutture – ai sensi del comma 3 dell'articolo 11 – deve essere per un tempo limitato, in attesa del trasferimento del richiedente nelle strutture governative di prima accoglienza o nelle strutture facenti parte della rete del sistema SPRAR.

Quanto alle condizioni materiali di accoglienza, il successivo articolo 12 prevede che, con decreto del Ministro dell'Interno, sia adottato lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento di tutte le strutture di accoglienza, ivi comprese quelle a carattere temporaneo, in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di

centro. Nello schema devono essere previste anche forme di partecipazione dei richiedenti asilo alla vita del centro.

D.M. 7 MARZO 2017:
NUOVO SCHEMA DI
CAPITOLATO DI GARA
DI APPALTO PER LA
FORNITURA DI BENI E
SERVIZI RELATIVI AL
FUNZIONAMENTO DEI
CENTRI DI PRIMO
SOCCORSO ED
ACCOGLIENZA

Al fine di garantire omogeneità, trasparenza ed imparzialità delle procedure di affidamento e, nel contempo, qualità ed uniformità dei servizi resi dagli enti gestori, con **D.M. 7 marzo 2017**, il Ministero dell'Interno ha approvato il nuovo schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di primo soccorso ed accoglienza, dei centri di prima accoglienza, delle strutture temporanee di accoglienza, dei centri di identificazione ed espulsione. Lo schema è stato elaborato dal Ministero in collaborazione con l'ANAC (vedasi al riguardo l'audizione del Presidente dell'ANAC dottor Raffaele Cantone svoltasi il 18 maggio 2017).

Le principali innovazioni del decreto sono le seguenti:

- per i centri con una capienza superiore a 300 posti, è previsto il superamento del gestore unico e la suddivisione dell'appalto in 4 lotti prestazionali (servizi; pasti; servizi di pulizia e igiene ambientale e beni);
- per i centri di minore dimensione – per i quali è consentito l'affidamento dell'appalto unico – la stazione appaltante può discrezionalmente valutare se suddividere l'appalto per lotti dimensionali, individuati sulla base del numero massimo di migranti per struttura, ciò anche al fine di favorire la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese e, nel contempo, garantire l'economicità della prestazione oggetto di gara;
- in caso di indisponibilità di immobili di proprietà dell'Amministrazione o di immobili di proprietà del demanio, l'Ente gestore può mettere a disposizione anche i locali per l'accoglienza secondo le specifiche indicazioni contenute nel bando di gara;
- il principale criterio di aggiudicazione dell'appalto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, mediante l'utilizzo del metodo di calcolo indicato nelle Linee guida ANAC n. 2/2016, che premia il miglior rapporto qualità/prezzo, scoraggiando ribassi eccessivi;

- è prevista la c.d. clausola sociale mirante a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato.

Il decreto legislativo n. 142 del 2015, come detto, tenta inoltre di predisporre misure (attraverso gli articoli 16 e 20) volte ad una migliore *governance* del sistema nazionale d'accoglienza. In particolare, l'articolo 16, definisce i compiti del Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (già istituito dall'articolo 29, comma 3, del decreto legislativo n. 251 del 2007). Esso ha funzioni di indirizzo e di programmazione e fissa i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità dell'accoglienza, d'intesa con la Conferenza unificata. Predisponde annualmente – salva la necessità di un termine più breve – un Piano nazionale per l'accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Gli indirizzi e la programmazione sono poi attuati in sede di Tavolo di coordinamento regionale presso le Prefetture capoluogo.

Con l'articolo 17 vengono ampliate le categorie di persone vulnerabili – per le quali presso le strutture di accoglienza devono essere attivati appositi servizi - aggiungendo a quelle già individuate col decreto legislativo n. 40 del 2005 le ulteriori categorie vulnerabili definite dalla direttiva c.d. qualifiche, quali le vittime di mutilazioni genitali.

Gli articoli 18 e 19 del decreto in esame, dedicano particolari disposizioni all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sulle quali è intervenuta la nuova legge 7 aprile 2017, n. 47 (*“Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*), di cui si già detto³¹. In particolare, si prevede che per esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza appositamente loro dedicate per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con

³¹ Vedi pag. 35.

modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Decorso tale periodo, tutti i minori stranieri non accompagnati (modifica introdotta dal recente intervento normativo), indipendentemente dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, devono essere avviati ad apposite strutture di seconda accoglienza allestite all'interno del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati, così ridenominato.

Per un approfondimento sul complesso sistema di accoglienza dei m.s.n.a si fa rinvio alla *Relazione sul sistema di protezione ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, approvata da questa Commissione il 26 luglio 2017 (pagg. 51/59)³².

Il controllo e monitoraggio sui centri di accoglienza è, infine, disciplinato dall'articolo 20 che prevede la competenza al riguardo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche tramite le prefetture - uffici territoriali del Governo che, a loro volta, possono avvalersi dei servizi sociali del comune. L'attività di controllo deve avere ad oggetto la verifica della qualità dei servizi erogati e il rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza fissati normativamente, nonché le modalità di affidamento dei servizi SPRAR a soggetti attuatori da parte degli enti locali.

IL COSIDDETTO
APPROCCIO HOTSPOT

L'articolato sistema nazionale di accoglienza tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, si è arricchito nella primissima fase del soccorso, assistenza ed identificazione, della presenza degli *hotspots* istituiti dal Governo in ossequio alle indicazioni europee.

L'Agenda europea sulla migrazione, presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, nell'ottica di attuare un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, proponeva, infatti, in primo

³² Doc. XXII-bis N. 12

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/012/INTERO.pdf

luogo, l'adozione di un nuovo sistema basato sui punti di crisi (*hotspot*). L'approccio *hotspot* prevede che gli arrivi siano canalizzati in una serie di porti di sbarco selezionati dove gli operatori degli stati membri coadiuvati da personale delle agenzie europee (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo - EASO, Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri - Frontex e Ufficio di Polizia europea - Europol), possano effettuare con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e, quindi, altrettanto prontamente, definirne la posizione giuridica.

In altri termini, le finalità perseguite attraverso tale metodo sono, oltre ad una maggiore efficienza delle procedure di identificazione, una pronta, ancorché reversibile, distinzione tra le diverse categorie di migranti che consenta di orientare gli adempimenti successivi e così di inserire da subito nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo chi ne faccia richiesta e, in questa categoria, avviare ad uno specifico percorso di ricollocazione chi ne abbia i requisiti ed, al contrario, attivare il prima possibile il meccanismo di allontanamento dal territorio nazionale per chi non faccia domanda di protezione internazionale.

Dei sei *hotspots* previsti dalla *Roadmap* italiana, presentata il 28 settembre 2015, in attuazione dell'articolo 8.1 della Proposta della Commissione europea che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, ad oggi ne sono stati istituiti solo quattro: Lampedusa (1 ottobre 2015), Trapani (22 dicembre 2015), Pozzallo (19 gennaio 2016) e Taranto (29 febbraio 2016).

Secondo la citata *roadmap*, nelle suddette strutture dovranno essere svolte, in primo luogo, le attività di *screening* medico e, successivamente, le interviste funzionali alla compilazione del foglio-notizie (generalità, foto, informazioni personali, eventuale manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale) ed alle attività investigative. Successivamente, «sulla base dei relativi esiti, le persone che

richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari regional hubs presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei regional hubs dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione».

PROCEDURE
OPERATIVE
STANDARD – S.O.P.
APPLICABILI NEGLI
HOTSPOTS ITALIANI

In data 17 maggio 2016, il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha pubblicato le Procedure Operative Standard – S.O.P. applicabili negli *hotspots* italiani che forniscono indicazioni esemplificative relative alle attività da organizzare ed alla loro sequenza. Nel documento, si precisa, altresì, che tali linee operative sono di portata potenzialmente generale e, pertanto, applicabili anche in situazioni diverse da quelle degli *hotspots* formalmente identificati, come, ad esempio, nei luoghi di sbarco diversi dagli *hotspots* attivi e, comunque, quale modello per la gestione di qualsiasi flusso misto di ingresso di migranti.

Da ultimo, l'articolo 17 del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017, come già illustrato³³, nel tentativo di dare una copertura giuridica al nuovo "approccio *hotspot*", prevede che i punti di crisi siano istituiti presso le strutture di cui alla legge n. 535 del 1995 (c.d. legge Puglia).

Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento e sulle criticità degli *hotspots* si rimanda alla Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri "*hotspot*" di questa Commissione approvata il 26 ottobre 2016³⁴.

L'accesso dei richiedenti asilo ai percorsi di integrazione

L'AGENDA
EUROPEA PER
L'INTEGRAZIONE DEI

La condizione lavorativa rappresenta un aspetto prioritario nel processo di integrazione dei richiedenti

³³ Vedi pag. 30.

³⁴ Doc. XXII-bis, n. 8:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/008/INTERO.pdf

CITTADINI DEI PAESI
TERZI E IL PIANO
NAZIONALE
D'INTEGRAZIONE DEI
TITOLARI DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

protezione internazionale e le difficoltà di accesso all'occupazione rappresentano la barriera più grande all'integrazione. Diverse audizioni, numerosi sopralluoghi espletati presso i vari centri di accoglienza e decine di incontri informali da parte della Commissione hanno messo in luce l'esigenza di intervenire urgentemente sui servizi legati all'integrazione dei richiedenti asilo. Nell'“Agenda europea” per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (COM-2011/455)³⁵ si sottolinea che le politiche di integrazione vanno elaborate secondo un approccio dal basso, a contatto con la realtà locale. Anche se l'integrazione dei richiedenti asilo nel nostro Paese fatica ad avviarsi, il nuovo **Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale** cerca di indicare la strada per garantire a coloro che chiedono rifugio in Italia un'assistenza dignitosa, attuando un piano concreto di tutela e d'integrazione effettiva.

La Commissione ha spesso constatato che i servizi offerti alla persona - dall'insegnamento della lingua italiana, all'orientamento al territorio, dalla mediazione linguistica e culturale all'istruzione scolastica, sociale e di orientamento al lavoro – sono apparsi nel complesso inadeguati ed insufficienti.

IL PROGETTO INSIDE

Tra gli interventi per contrastare l'inattività dei richiedenti asilo nei vari centri d'accoglienza, va segnalato il progetto INSIDE del Ministero del lavoro e delle politiche Sociali, il cui obiettivo è quello di promuovere, su tutto il territorio nazionale, azioni per favorire l'inserimento socio-lavorativo di persone titolari di protezione internazionale accolte nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, SPRAR.

Il progetto prevede il riconoscimento di "doti individuali di inserimento socio-lavorativo" per la costruzione di percorsi individuali finalizzati a qualificare le competenze e a favorire l'occupazione. L'intervento si avvale delle risorse del Fondo

³⁵ Consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/3031253986ff8478c125790c003af363/\\$FILE/COM2011_0455_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d511195f0c12576900058cac9/3031253986ff8478c125790c003af363/$FILE/COM2011_0455_IT.pdf)

sociale europeo (FSE) e del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI).

Il tema dell'inserimento lavorativo appare pertanto al tempo stesso cruciale e molto critico. Come è emerso dai lavori della Commissione, mancano dati sistematici sul sistema dell'integrazione (sociali, lavorativi, scolastici) dei richiedenti protezione internazionale. La Commissione ha ottenuto alcuni dati sulle posizioni lavorative aperte in favore dei richiedenti asilo presso gli istituti previdenziali.

Tali dati testimoniano che il tema del lavoro rimane essenzialmente legato al "sommerso". Si pensi che in una serie storica che va dall'anno 2011 al primo trimestre 2017 risultano complessivamente e ufficialmente censiti 45.391 lavoratori uomini e 49.646 lavoratrici donne, con rapporti ancora attivi al 31 marzo 2017 per 17.782 uomini e 19.722 donne.

Ciò nonostante, va comunque rilevato che dai 1.639 lavoratori censiti nel 2011 (1.520 uomini e sole 119 donne), si è arrivati ai 25.554 del 2016 (ultimo anno completo come disponibilità di dati) (23.573 lavoratori e 1.981 lavoratrici).

La questione respingimenti e rimpatri e l'evoluzione dei centri di trattenimento ai fini di identificazione ed espulsione, dai CPT ai CIE ai CPR

IL RESPINGIMENTO E
L'ESPULSIONE

Il nostro ordinamento contempla due diversi provvedimenti amministrativi di allontanamento dal territorio dello stato: il respingimento e l'espulsione.

Sono previste anche due ipotesi di espulsione giudiziaria quale misura di sicurezza conseguente alla condanna per gravi reati (articolo 15 del decreto legislativo n. 286 del 1998) ovvero come sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (articolo 16 decreto legislativo cit.), che però non sono prese in considerazione in questa sede in quanto non attinenti.

RESPINGIMENTO ALLA
FRONTIERA E
RESPINGIMENTO
DIFFERITO

Due sono le forme del respingimento:

1. il respingimento alla frontiera eseguito della polizia di frontiera;

2. il respingimento del Questore o c.d. respingimento differito.

Le due forme di respingimento sono disciplinate - rispettivamente - ai commi 1 e 2 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

RESPINGIMENTO ALLA
FRONTIERA

Il respingimento alla frontiera è eseguito dalla polizia di frontiera a carico degli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal medesimo testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato (articolo 10, comma 1, del decreto legislativo cit.).

Questa prima forma di respingimento non pone particolari problemi di esecuzione, anche perché, a mente del comma 3 dell'articolo 10, il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti, o che deve essere comunque respinto, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinvioato nello Stato.

Proprio per questo, secondo i dati periodicamente acquisiti dalla Commissione durante la sua attività di indagine forniti dalla Direzione Centrale della Polizia dell'Immigrazione e delle Frontiere, i respingimenti alla frontiera costituiscono, rispetto al numero totale degli stranieri effettivamente allontanati dal territorio dello Stato, più della metà dei provvedimenti, addirittura nel 2017, circa il 61% per un totale di 10.496 respingimenti alla frontiera alla data del 31 ottobre 2017.

IL RESPINGIMENTO
«DIFFERITO» È
ADOTTATO DAL
QUESTORE

Il respingimento adottato dal Questore, detto «differito», è quello adottato nei confronti dello straniero che ha già attraversato il confine, sottraendosi ai controlli di frontiera, ed è stato fermato all'ingresso o subito dopo, ovvero,

nei confronti di chi è stato temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Di fatto, nella pratica, questa è la forma di respingimento cui si ricorre negli attuali fenomeni migratori di massa, gestiti attraverso un complesso sistema di soccorso in mare, nei confronti degli stranieri che, dopo la prima fase del soccorso e primissima assistenza, non abbiano manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale.

RICORSO AVVERSO IL
PROVVEDIMENTO DI
RESPINGIMENTO

Avverso i provvedimenti di respingimento è assicurata la tutela giudiziaria. La disciplina risultante dal decreto legislativo n. 286 del 1998, tuttavia, diversamente da quanto previsto per il provvedimento di espulsione, non individua il giudice davanti al quale lo straniero può impugnare il provvedimento amministrativo di respingimento.

Secondo la più accreditata giurisprudenza, tuttavia, la competenza, in difetto di diversa previsione normativa, deve ritenersi certamente del giudice ordinario in quanto il provvedimento questorile incide su situazioni soggettive aventi consistenza di diritto soggettivo (accertamento positivo dei presupposti di legge di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 ed accertamento negativo in ordine all'insussistenza dei requisiti per l'ammissione alla protezione internazionale).

La Corte di Cassazione ha, peraltro, ritenuto che poiché ai respingimenti non può essere applicata analogicamente la speciale competenza del giudice di pace prevista dal decreto legislativo n. 286 del 1998, articolo 13, comma 8, per l'impugnazione dei provvedimenti di espulsione, le impugnazioni relative debbano essere devolute al Tribunale monocratico territorialmente competente in base alla generale e residuale attribuzione di competenza di cui all'articolo 9 c.p.c.³⁶

L'esecuzione del respingimento del questore dovrebbe avvenire o mediante accompagnamento alla frontiera ovvero,

³⁶ Cass. SSUU. 17 giugno .2013 n. 15115

nei casi in cui non è possibile eseguirlo con immediatezza, per la presenza di una situazione temporanea che ostacola la preparazione del rimpatrio, mediante trattenimento in apposito centro ora denominato CPR (ex CIE e già CPT).

NELLA PRASSI LA
CASISTICA PIÙ
RICORRENTE È
L'ADOZIONE DEL
PROVVEDIMENTO DI
INTIMAZIONE A
LASCIARE IL
TERRITORIO ENTRO
SETTE GIORNI

Nella prassi, tuttavia, considerata la assai limitata disponibilità di posti nei CPR e l'oggettiva impossibilità di procedere al rimpatrio effettivo dei cittadini di Paesi con i quali non sono stati sottoscritti accordi di riammissione, la casistica più ricorrente è quella di adottare il provvedimento con intimazione a lasciare il territorio entro sette giorni.

È evidente che la prassi appena descritta determina l'aberrante conseguenza di creare una massa enorme di irregolari, privi di qualunque forma di assistenza, che si trovano, in molti casi, nella effettiva impossibilità di ottemperare al provvedimento e che lo Stato non è in grado di espellere materialmente. A tali conseguenze negative si è cercato di porre parziale rimedio con l'ultimo intervento normativo - decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017 - istitutivo dei CPR, come meglio si dirà di seguito.

Nel periodo 1 gennaio – 31 ottobre 2017 sono stati respinti per ordine del questore 1408 stranieri di cui solo 385 hanno ottemperato all'ordine.

PROVVEDIMENTI DI
RESPINGIMENTO
COLLETTIVI

Nel recente passato non infrequenti sono stati i casi di provvedimenti di respingimento, per così dire collettivi, adottati cioè contestualmente nei confronti di un numero elevato di migranti appena sbarcati, in forma standardizzata e spesso in lingua non conosciuta al migrante, che venivano notificati ai destinatari senza che questi fossero stati preventivamente informati delle possibilità loro offerte dall'ordinamento italiano ed, in particolare, della facoltà di presentare domanda di protezione internazionale.

Situazioni fondatamente legittimanti il sospetto dell'adozione del provvedimento di respingimento senza alcuna preventiva valutazione delle situazioni individuali, ma

tenuto conto unicamente della provenienza del migrante da c.d. paesi sicuri e che sono state oggetto di specifica indagine da parte di questa Commissione (vedasi la più volte richiamata “Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell’ambito dei centri “hotspot” pagg. 30 e ss.).

Il fenomeno, peraltro, dopo le stringenti indicazioni e raccomandazioni impartite dal Ministero dell’Interno (vedasi, in particolare, la Circolare 8 gennaio 2016 del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione), sembra essere rientrato.

Non può, infine, sottacersi come la mancata previsione per il respingimento adottato dal Questore con accompagnamento alla frontiera di qualsivoglia forma di controllo giurisdizionale, non essendovi obbligo di convalida da parte dell’autorità giudiziaria, possa sollevare dubbi di legittimità costituzionale del provvedimento amministrativo per violazione del principio costituzionale dell’inviolabilità della libertà personale di cui all’articolo 13 Cost.

ESPULSIONE
AMMINISTRATIVA

Ben più dettagliata e rigorosa, anche sotto il profilo della tutela giudiziaria accordata, è la disciplina prevista dal testo unico sull’immigrazione per l’espulsione amministrativa, sulla quale, peraltro, sono intervenute importanti modifiche apportate dal decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito con modificazioni nella legge 2 agosto 2011 n. 129, che ha recepito la Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Con riguardo all’espulsione, la direttiva 2008/115/CE ha fornito alcune indicazioni tese ad armonizzare le legislazioni dell’area Schengen, prevedendo, tra l’altro, l’obbligo di una ponderata valutazione del singolo caso, nonché la gradualità del provvedimento, manifestando preferenza per la concessione all’interessato di un termine per l’espatrio volontario rispetto all’esecuzione forzata. È stato inoltre ribadita la necessità dell’osservanza del principio del *non-refoulement* sancito dall’articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati (vedi sub cap. 1). È possibile derogare a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la

sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività.

Tale forma di rimpatrio, nell'attuale contesto migratorio, assume, tuttavia, rispetto ai respingimenti, rilevanza numericamente più marginale.

ESPULSIONE PER
MOTIVI DI SICUREZZA
O DI ORDINE PUBBLICO

La prima e più grave ipotesi di espulsione amministrativa, seppur di limitata applicazione, è quella che può adottare il Ministro dell'Interno, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nei confronti dello straniero, anche non residente nel territorio dello Stato, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

ESPULSIONE
ADOTTATA DAL
PREFETTO NEI
CONFRONTI DELLO
STRANIERO CHE NON
HA TITOLO A
SOGGIORNARE SUL
TERRITORIO
NAZIONALE

Ben più frequente nella pratica è l'espulsione adottata dal prefetto territorialmente competente, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nei confronti dello straniero che non ha titolo a soggiornare sul territorio nazionale.

È infatti questo il caso di chi si sia sottratto ai controlli di frontiera senza essere respinto, non abbia dichiarato la sua presenza in Italia o non abbia chiesto il permesso di soggiorno entro 8 giorni dall'ingresso in Italia, abbia subito la revoca o l'annullamento del permesso di soggiorno, ovvero il citato titolo gli sia stato rifiutato, non abbia chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno entro 60 giorni dalla sua scadenza o, infine, sia socialmente pericoloso.

Sono, previste, quindi, rigorose garanzie di formale contenuto del decreto di espulsione che deve essere motivato, deve indicare le modalità di impugnazione ed essere tradotto in una lingua comprensibile allo straniero. Il decreto è immediatamente esecutivo anche in caso di impugnazione.

SEGNALAZIONE DELLO
STRANIERO NEL
SISTEMA
INFORMATIVO
SCHENGEN (SIS)

Oltre all'obbligo per lo straniero di lasciare il territorio nazionale, l'espulsione comporta – a differenza del provvedimento di respingimento – la segnalazione dello straniero nel Sistema Informativo Schengen ed il divieto di reingresso nel territorio nazionale senza l'autorizzazione del

Ministro dell'Interno, per un periodo di regola non inferiore a tre anni e non superiore a cinque.

Il provvedimento di espulsione, nei casi più gravi dettagliatamente indicati al comma 4 del citato articolo 13 (rischio di fuga dello straniero, domanda di soggiorno respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta, pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale), avviene mediante accompagnamento alla frontiera.

L'esecuzione rimane sospesa sino al provvedimento di convalida da parte del giudice di pace che deve intervenire nelle 96 ore successive (48 ore per la trasmissione degli atti da parte del questore ed altre 48 ore per la decisione del giudice), secondo le modalità procedurali dettagliatamente disciplinate al comma 5-*bis* dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

PARTENZA
VOLONTARIA

Qualora non ricorrano i presupposti per l'accompagnamento coattivo, l'espulso può chiedere al Questore la concessione di un termine – dai 7 ai 30 giorni – per la partenza volontaria, eventualmente prorogabile su richiesta motivata. In tal caso, il Questore, oltre a chiedere all'espulso di dimostrare il possesso di risorse economiche lecite sufficienti per il sostentamento durante il periodo concesso, potrà valutare anche l'adozione di misure limitative della libertà personale (consegna del passaporto e obbligo di dimora o di presentazione presso un ufficio della forza pubblica). Anche avverso il provvedimento applicativo di dette misure è previsto un procedimento di convalida avanti al giudice di pace nelle 96 ore successive dettagliatamente disciplinato al comma 5.2 dell'articolo 13 cit.

TRATTENIMENTO PER
IL TEMPO
STRETTAMENTE
NECESSARIO PRESSO IL
CENTRO DI
PERMANENZA PER I
RIMPATRI

L'articolo 14, comma 1, del testo unico sull'immigrazione prevede che, nell'ipotesi in cui non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento c.d. differito, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore possa disporre che lo

straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino. Anche tale provvedimento è sottoposto alla convalida del giudice di pace nelle 96 ore successive secondo le modalità procedurali dettate dal comma quarto dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

ADOZIONE DI MISURE
LIMITATIVE DELLA
LIBERTÀ PERSONALE:
CONSEGNA DEL
PASSAPORTO E
OBBLIGO DI DIMORA O
DI PRESENTAZIONE
PRESSO UN UFFICIO
DELLA FORZA
PUBBLICA

In luogo del trattenimento in CPR, in determinate ipotesi specificamente indicate (articolo 14 comma 2 del decreto legislativo citato), il Questore può disporre l'adozione di misure limitative della libertà personale (consegna del passaporto e obbligo di dimora o di presentazione presso un ufficio della forza pubblica). Anche tale provvedimento è soggetto a convalida nelle 96 ore successive avanti al giudice di pace, così come previsto dal comma 1-*bis* dell'articolo 14.

ULTERIORE
INTIMAZIONE A
LASCIARE IL
TERRITORIO ENTRO 7
GIORNI

Il successivo comma 5-*bis* prevede, poi, che, allo straniero che non possa essere collocato in un CPR per l'indisponibilità di posti ovvero a chi non può essere rimpatriato alla scadenza dei termini massimi di trattenimento, venga notificato l'ordine del questore, ossia una ulteriore intimazione a lasciare il territorio entro 7 giorni.

Nella pratica dato il numero esiguo di posti disponibili nei nuovi CPR (come d'altronde già nei CIE), l'esecuzione delle espulsioni mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro 7 giorni è la modalità di gran lunga più praticata.

ALTA PERCENTUALE DI
MANCATA
OTTEMPERANZA

Ciò determina che, anche per le espulsioni, la percentuale di mancata ottemperanza sia molto elevata e che notevolissimo sia lo scarto tra provvedimenti emessi e provvedimenti effettivamente eseguiti. Nel periodo 1 gennaio–31 ottobre 2017, le espulsioni con accompagnamento alla frontiera sono state 2835, 650 quelle ordinate dall'autorità giudiziaria, 385 i respingimenti e le espulsioni con intimazione del questore effettivamente eseguite, mentre il totale degli stranieri non rimpatriati è stato pari a 21.889 (su un totale di 39.052 stranieri rintracciati in posizione irregolare).

L'inottemperanza al provvedimento, in passato, era addirittura punita con la reclusione fino a 4 anni ma, a seguito

del recepimento della Direttiva 2008/115/CE e della pronuncia della Corte di Giustizia europea del 28 aprile 2011 (Corte di Giustizia europea, prima sezione, sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi/Italia), la pena detentiva è stata sostituita con quella pecuniaria.

Al riguardo, va anche evidenziato che la Cassazione³⁷ ha precisato che l'inottemperanza all'ordine del questore non integra la violazione ogniqualvolta la condizione di assoluta impossidenza dello straniero non gli consente di recarsi nel termine assegnato presso il valico di frontiera e di acquistare il biglietto di viaggio.

Al fine di ovviare a tale situazione di impossidenza e consentire allo straniero di ottemperare al citato provvedimento, il legislatore nazionale ha previsto che l'ordine questorile possa essere accompagnato dalla consegna all'interessato della documentazione necessaria per raggiungere gli uffici della rappresentanza diplomatica del suo Paese in Italia, anche se onoraria, nonché per rientrare nello Stato di appartenenza ovvero, quando ciò non sia possibile, nello Stato di provenienza, compreso il titolo di viaggio (articolo 14, comma 5-ter, ultimo periodo, del , e successive modificazioni).

Anche avverso il decreto di espulsione è accordata tutela giudiziaria.

L'IMPUGNAZIONE
AVVERSO IL DECRETO
MINISTERIALE DI
ESPULSIONE VA
PROPOSTA AVANTI AL
GIUDICE
AMMINISTRATIVO

Per espressa previsione dell'articolo 13, comma 11 del decreto legislativo n. 286 del 1998, l'impugnazione del decreto ministeriale di espulsione di cui al comma 1, va proposta avanti al giudice amministrativo.

L'IMPUGNAZIONE
AVVERSO IL DECRETO
PREFETTIZIO DI
ESPULSIONE VA
PROPOSTA AVANTI
ALL'A.G.O.

L'impugnazione avverso il decreto prefettizio di espulsione, invece, a norma dell'articolo 13 decreto legislativo n. 286 del 1998, va proposta avanti all'autorità giudiziaria ordinaria secondo la disciplina di cui all'articolo 18 decreto legislativo n. 150 del 2011, espressamente ivi richiamato.

³⁷ Cassazione sezione I penale, sentenza 18 settembre 2006, n. 30774

Pur essendo evidente la diversa natura dei due atti autoritativi, non può qui non evidenziarsi la palese disparità di trattamento quanto a tutela giudiziaria dello straniero destinatario di provvedimento ministeriale di espulsione rispetto a colui che, invece, lo sia di decreto prefettizio di espulsione.

Da ultimo, si rileva che, vertendosi comunque in materia di immigrazione, probabilmente sarebbe stato opportuno - con la nuova disciplina di cui al citato decreto-legge n. 13 del 2017, istitutivo delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE - attribuire a queste ultime anche la competenza in ordine ai procedimenti di impugnazione dei provvedimenti di respingimento ed espulsione.

Uno degli aspetti problematici in tema di trattenimento nei CIE ora CPR è quello concernente i tempi massimi di trattenimento in particolare nei confronti di coloro che siano già stati detenuti presso le strutture carcerarie.

TEMPO MASSIMO DI
TRATTENIMENTO IN UN
CPR

Di norma la permanenza presso un CPR viene disposta per un periodo di trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni, ulteriormente prorogabili in caso di necessità. In ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri non può essere superiore a novanta giorni.

Opportunamente con legge 30 ottobre 2014, n. 261, era stata introdotta un'eccezione nei confronti dello straniero che fosse già stato trattenuto presso le strutture carcerarie almeno per pari periodo, rispetto al quale il trattenimento non poteva essere superiore a trenta giorni, tenuto conto del fatto che, già durante il periodo detentivo, la direzione della struttura penitenziaria era tenuta ad attivarsi presso il questore del luogo per ricevere le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello stesso e, da parte sua, il questore ad avviare

la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche.

Con l'articolo 19 del decreto-legge n. 13 del 2017 convertito in legge n. 46 del 2017, l'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998 in esame è stato modificato prevedendo la possibilità di proroga di tale termine di ulteriori quindici giorni, previa convalida del giudice di pace, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio, termine della cui utilità pratica, data anche la brevità, è legittimo dubitare.

Ipotesi particolari di trattenimento presso i CPR del richiedente asilo sono previste dall'articolo 6 decreto legislativo n. 142 del 2015 che, avvalendosi di alcune facoltà di trattenimento consentite agli Stati membri in determinati casi dalla Direttiva CE c.d. direttiva rimpatri, ha abrogato la precedente disciplina dettata dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 25 del 2008.

TRATTENIMENTO NEI
CONFRONTI DEL
RICHIEDENTE ASILO
CHE ABBA COMMESSO
GRAVI REATI

Da un lato, si ribadisce il principio che il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine dell'esame della domanda di protezione internazionale, dall'altro si prevedono, in via eccezionale, ipotesi di trattenimento facoltativo del richiedente asilo che si sia macchiato dei gravi crimini previsti dalla Convenzione di Ginevra (crimini contro l'umanità, azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite, gravi reati di diritto comune), che costituisca pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, o sia sospettato di operare con organizzazioni terroristiche o si trovi nelle condizioni di pericolosità sociale legittimanti l'applicazione di misure di prevenzione. Nella valutazione della pericolosità sociale si tiene conto anche di eventuali condanne per gravi reati.

RISCHIO DI FUGA

Può essere disposto il trattenimento anche nei confronti del richiedente asilo a rischio di fuga, tale dovendosi ritenere colui che abbia fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione ovvero non abbia ottemperato ad un precedente provvedimento di espulsione, o ordine di allontanamento o divieto di reingresso o si sia allontanato da un CPR.

DOMANDA DI
PROTEZIONE
PRESENTATA DA CHI È
GIÀ TRATTENUTO IN
UN CPR

Ulteriore ipotesi riguarda lo straniero che, all'atto della presentazione della domanda di protezione, era già trattenuto in un CPR ai fini dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento (l'estensione dell'obbligo del trattenimento anche al respinto è stata disposta dall'articolo 19 decreto-legge n. 13 del 2017 convertito in legge n. 46 del 2017), quando vi è motivo di ritenere che la domanda sia presentata al solo scopo di impedire l'esecuzione di detti provvedimenti.

Anche per queste ipotesi è previsto il controllo giurisdizionale, ma competente per il giudizio di convalida è il Tribunale in composizione monocratica (non il giudice di pace come per i corrispondenti provvedimenti adottati nei confronti di stranieri non richiedenti asilo). Per il relativo giudizio viene richiamato l'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, compresa la possibilità di adozione delle misure alternative di cui al comma 1-*bis* del medesimo articolo 14. Si deve, pertanto, ritenere, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8 della Direttiva UE 2013/33/UE c.d. Rimpatri, che il trattenimento di un richiedente asilo presso un CPR costituisca l'*extrema ratio* dovendosi privilegiare, ove possibile, l'applicazione delle misure anzidette.

Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda che avviene con procedura accelerata.

PROROGA DEL
TRATTENIMENTO

Nell'ipotesi di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale, il richiedente asilo può essere trattenuto per tutto il tempo in cui ha diritto a rimanere sul territorio nazionale in conseguenza del ricorso presentato. In tali casi, il questore chiede la proroga del trattenimento in corso per periodi ulteriori non superiori a sessanta giorni di volta in volta prorogabili da parte del tribunale in composizione monocratica. In ogni caso il periodo complessivo di trattenimento non può superare i dodici mesi.

Appare evidente la sproporzione tra il periodo massimo di durata del trattenimento consentito, seppur in ipotesi

particolari, per il richiedente asilo – dodici mesi – rispetto a quello previsto per gli altri stranieri espellendi – massimo novanta giorni - di gran lunga minore.

Tale disparità di trattamento non sembra trovare alcuna razionale giustificazione e pare porsi in contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza e con il disposto della Direttiva 2013/33/UE c.d. Direttiva Rimpatri, che prevede che il richiedente asilo «sia trattenuto per un periodo il più breve possibile».

Un ulteriore elemento di perplessità di ordine costituzionale discende dal raffronto tra le esigenze di tutela del diritto di difesa e la previsione che consente il trattenimento del richiedente asilo per tutto il tempo in cui è autorizzato a permanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale presentato, costituendo evidente disincentivo alla richiesta di tutela giurisdizionale e dunque una possibile lesione al principio indicato nella Direttiva europea c.d. Rimpatri secondo cui deve essere garantita l'effettività del diritto a ricorrere all'autorità giudiziaria.

Al di là delle previsioni normative delle ipotesi di trattenimento degli stranieri al fine del rimpatrio, resta, comunque, il dato oggettivo della carenza di posti disponibili negli centri di trattenimento.

I CENTRI DI
IDENTIFICAZIONE ED
ESPULSIONE SONO
TRASFORMATI IN
CENTRI DI
PERMANENZA PER I
RIMPATRI

A tale problema si è inteso offrire risposta con il più volte citato decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017. L'articolo 19 (*“Disposizioni urgenti per assicurare l'effettività delle espulsioni ed il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri”*), oltre a ridenominare “centro di permanenza per i rimpatri” (CPR) gli ex Centri di Identificazione ed Espulsione - CIE (articolo 9 decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, recante *“misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”* che, a sua volta così ridenominava gli ex Centri di Permanenza Temporanea - CPT istituiti dall'articolo 12, comma 5 della legge n. 40 del 1998) ne prevede, altresì, l'ampliamento della rete in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero

territorio nazionale, privilegiando la dislocazione, sentite le autorità locali, in siti ed aree esterne ai centri urbani, più facilmente raggiungibili, nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica eventualmente adeguabili. Si disciplina, altresì, che i CPR siano strutture di capienza limitata tale da garantire il trattenimento nel rispetto della dignità della persona. Correlata a tale previsione, la disposizione della possibilità di accesso ivi del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e degli altri soggetti che hanno diritto di accesso nelle strutture penitenziarie.

Le intenzioni del Governo, così come rappresentate dal Ministro dell'Interno Minniti nel corso dell'audizione tenutasi il 22 febbraio 2017, sono di creare dei centri destinati agli irregolari che, pur incensurati, risultino pericolosi. I centri dovrebbero essere di piccole dimensioni e dislocati uno per regione, per una capienza complessiva di 1600 posti. Tali centri non dovrebbero avere nella sostanza nulla a che vedere con i vecchi CIE.

Alla data del 22 novembre 2017 alla funzione di CPR, nonostante la previsione legislativa, non sono stati adibiti nuovi centri ma solo riconvertiti ex CIE .

In particolare, sono attualmente agibili quelli di Brindisi, Caltanissetta, Roma e Torino, per una capienza effettiva di 374 posti e presenze pari a 376 (dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione).

MANCANZA DI
ACCORDI CON I PAESI
DI ORIGINE

Ma il problema principale incidente sul funzionamento del sistema dei rimpatri è quello della mancanza di accordi con i Paesi di origine degli stranieri irregolari.

Il Ministro Minniti, nel corso della sopraricordata audizione, ha precisato che il Governo si sta muovendo, anche unilateralmente, per raggiungere accordi di rimpatrio con paesi all'origine dei flussi migratori. Molto importanti in tal senso l'accordo raggiunto dall'UE con il Niger ed il rinnovo dell'accordo risalente al 2011 con la Tunisia. Ha aggiunto il Ministro che, parallelamente, però, si è puntato sui rimpatri volontari assistiti per i quali sono stati raddoppiati i fondi.

Al di là degli accordi di riammissione, che in alcuni casi prevedono anche la possibilità di rimpatri plurimi contestuali attraverso voli *charter* – è il caso della Nigeria, dell’Egitto e della Tunisia – in occasione di migrazioni massicce come quelle attuali, un ulteriore, grave problema dei rimpatri è costituito dai costi, anche in termini di risorse umane. Sforzo solo in parte attenuato dalla politica dei rimpatri congiunti gestiti dall’Agenzia Frontex.

L’inefficienza del sistema sembra essere confermata anche dai dati forniti dal Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere: nel 2015 su 34.107 stranieri rintracciati in posizione irregolare quelli effettivamente allontanati sono stati 15.979 di cui rimpatriati 5.505; nel 2016 su 41.473 stranieri rintracciati in posizione irregolare quelli effettivamente allontanati sono stati 18.664 di cui rimpatriati 5.817; alla data del 31 ottobre 2017, su 39.052 stranieri rintracciati in posizione irregolare quelli effettivamente allontanati sono stati 17.163 di cui rimpatriati 5.278.

In valore percentuale nel 2015 gli stranieri effettivamente allontanati ed i rimpatriati sul totale di quelli rintracciati in posizione irregolare sono stati rispettivamente il 46 % ed il 16 % , nel 2016 il 45 % ed il 14 % e alla data del 31 ottobre 2017, la percentuale è scesa ancora rispettivamente al 43,9 % ed al 13,5 %.

Il monitoraggio dei centri: alcuni focus di approfondimento

Glossario

CENTRI GOVERNATIVI. Tale espressione è contenuta nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015, il cui comma 1 prevede che "lo straniero è accolto nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'articolo 16."

CAPS. La denominazione si riferisce ai Centri di Primo Soccorso ed Assistenza (CPSA), previsti dall'articolo 23, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999. Sono centri sorti per fornire primissimo soccorso, materiale e sanitario agli immigrati per il tempo strettamente necessario a predisporre il loro trasferimento presso altri centri del territorio nazionale. Il decreto legislativo n. 142 del 2015 richiama tale tipologia di centri all'articolo 8. I centri attualmente attivi, Lampedusa e Pozzallo, svolgono le funzioni di *hotspot*.

CARA - centri di accoglienza per richiedenti asilo. Sono strutture istituite ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo per il periodo necessario alla loro identificazione e/o all'esame della domanda d'asilo da parte della competente Commissione Territoriale.

Il decreto legislativo n. 142 del 2015, abrogando il citato articolo 20, ha ricompreso tale tipologia di strutture nei centri governativi di prima accoglienza di cui all'articolo 9. I centri attualmente attivi sono quelli di Bari Palese, Brindisi Restinco, Foggia Borgo Mezzanone, Isola Capo Rizzuto (KR) loc. Sant'Anna, Caltanissetta Pian del Lago, Mineo (CT), Castelnuovo di Porto (RM), Gradisca d'Isonzo (GO).

CID - Centri di Identificazione. Regolati dall'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303 recante "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato", il quale ha previsto l'istituzione di "sette centri di identificazione nelle province individuate con decreto del Ministro dell'interno, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le regioni e le province autonome interessate, che si esprimono entro trenta giorni". Il comma 2 del citato articolo prevedeva altresì che "Qualora ne ravvisi la necessità, il Ministro dell'interno, con proprio decreto, può disporre, anche temporaneamente, l'istituzione di nuovi centri o la chiusura di quelli esistenti, nel rispetto delle procedure di cui al comma 1" e il comma 3 prevedeva che le strutture allestite ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, potessero essere destinate alle finalità di cui al comma 1 mediante decreto del Ministro dell'interno.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 2004 è stato abrogato dall'articolo 40, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21. L'articolo 18, comma 1, lett. a) del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 2015 ha confermato la suddetta abrogazione.

CAS - Centri di accoglienza straordinaria. Corrispondono ai centri temporanei attivati dalle Prefetture ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015, per dare accoglienza ai richiedenti asilo "nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di

posti all'interno delle strutture di cui agli articoli 9 e 14, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti"

CDA - Centri di accoglienza. Sono strutture istituite ai sensi del decreto-legge n. 451 del 1995 (*"Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia"*), convertito in legge 29 dicembre 1995 n. 563 (c.d. Legge Puglia) e relativo decreto attuativo del 2 gennaio 1996 che, per *"fronteggiare situazioni di emergenza che coinvolgono gruppi di stranieri giunti o comunque presenti sul territorio nazionale in condizione di non regolarità e privi di qualsiasi mezzo di sostentamento"* ha finanziato *"interventi straordinari a carattere assistenziale, alloggiativo ed igienico-sanitario per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione o espulsione"*.

Con la riforma del sistema di accoglienza attuata con il più volte citato decreto legislativo n. 142 del 2015, tali centri sono ricompresi tra i centri di accoglienza di cui all'articolo 9, comma 3. I centri attualmente attivi sono Gradisca d'Isonzo, Castelnuovo di Porto, Mineo.

REGIONAL HUBS. La denominazione è stata utilizzata per la prima volta nell'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata Stato- Regioni- Enti Locali in data 10 luglio 2014, con riferimento ai centri di prima accoglienza dislocati sui territori regionali (o interregionali) - da individuarsi in base ai criteri indicati dai Tavoli di coordinamento regionali - in cui i richiedenti protezione internazionale vengono collocati per il tempo necessario alla formalizzazione ed esame della domanda da parte della competente Commissione territoriale (cd. fase di prima accoglienza e qualificazione).

L'Intesa prevede altresì che gli Hub regionali assorbano tutte le attività gestite nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Fatta eccezione per i centri di Bologna (ex CIE Mattei), di Settimo Torinese (TO) e Bresso (MI), gli hub non hanno trovato larga operatività in quanto le strutture individuate sono state utilizzate in realtà come centri di accoglienza anziché di smistamento dei migranti.

SPRAR - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Strutture predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e finanziate dal Fondo di cui all'articolo 1-septies del medesimo decreto. Tali strutture sono ora disciplinate dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

CIE - Centri di Identificazione ed Espulsione. Sono strutture istituite ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998. Il previgente testo del medesimo articolo 14 li denominava Centri di permanenza temporanea ed assistenza - CPTA e la denominazione CIE è stata introdotta dall'articolo 9 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 24 luglio 2008, n. 125.

L'attuale denominazione di CIE è stata sostituita da quella di Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 46 del 2017.

Le modalità di trattenimento ed il funzionamento all'interno dei CIE sono disciplinate dagli articoli 21 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999. I CPR al momento attivi sono quelli di Brindisi, Caltanissetta, Torino, Roma.

Centri polifunzionali. Con tale termine sono state indicate strutture che ospitano diverse tipologie giuridiche di immigrati, compresi i richiedenti asilo, persone che hanno già ottenuto lo *status* di rifugiato o titolari della protezione umanitaria e vulnerabili.

Sono stati attivati nel 2007 previa sottoscrizione di un accordo di programma tra il Ministero dell'interno e i comuni di Roma, Milano, Torino e Firenze e regolate da singoli accordi stipulati dalle Prefetture competenti ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990. In base agli accordi, il Comune gestisce il centro ricevendo dalla Prefettura un contributo economico per le spese di gestione.

Alla data odierna nessun centro polifunzionale è ancora attivo.

Complessivamente, si rileva che, indipendentemente dalla loro denominazione, tutte le strutture attualmente attive (CPSA, CDA, CARA, CAS) svolgono la medesima funzione di accoglienza, con i servizi prestazionali previsti dal contratto.

La filiera del sistema dell'accoglienza

Di seguito si rappresenta, schematicamente, il flusso delle attività in cui è coinvolto il migrante presente irregolarmente sul territorio nazionale, ferma restando la descrizione normativa analiticamente esposta nei primi due capitoli.

INGRESSO ILLEGALE -
RINTRACCIO PRESSO
CONFINI MARITTIMI O
TERRESTRI -
IDENTIFICAZIONE

All'ingresso illegale nel territorio nazionale o al rintraccio presso i confini marittimi e terrestri del nostro Paese segue l'attività di censimento e di identificazione dei migranti ad opera del personale della Polizia di Stato. Attività, a cui vengono parallelamente affiancati i controlli di natura sanitaria.

GESTIONE DEL PRIMO
TRASFERIMENTO
DALLA PREFETTURA
DI SBARCO O DI
INGRESSO A QUELLE
DI DESTINAZIONE

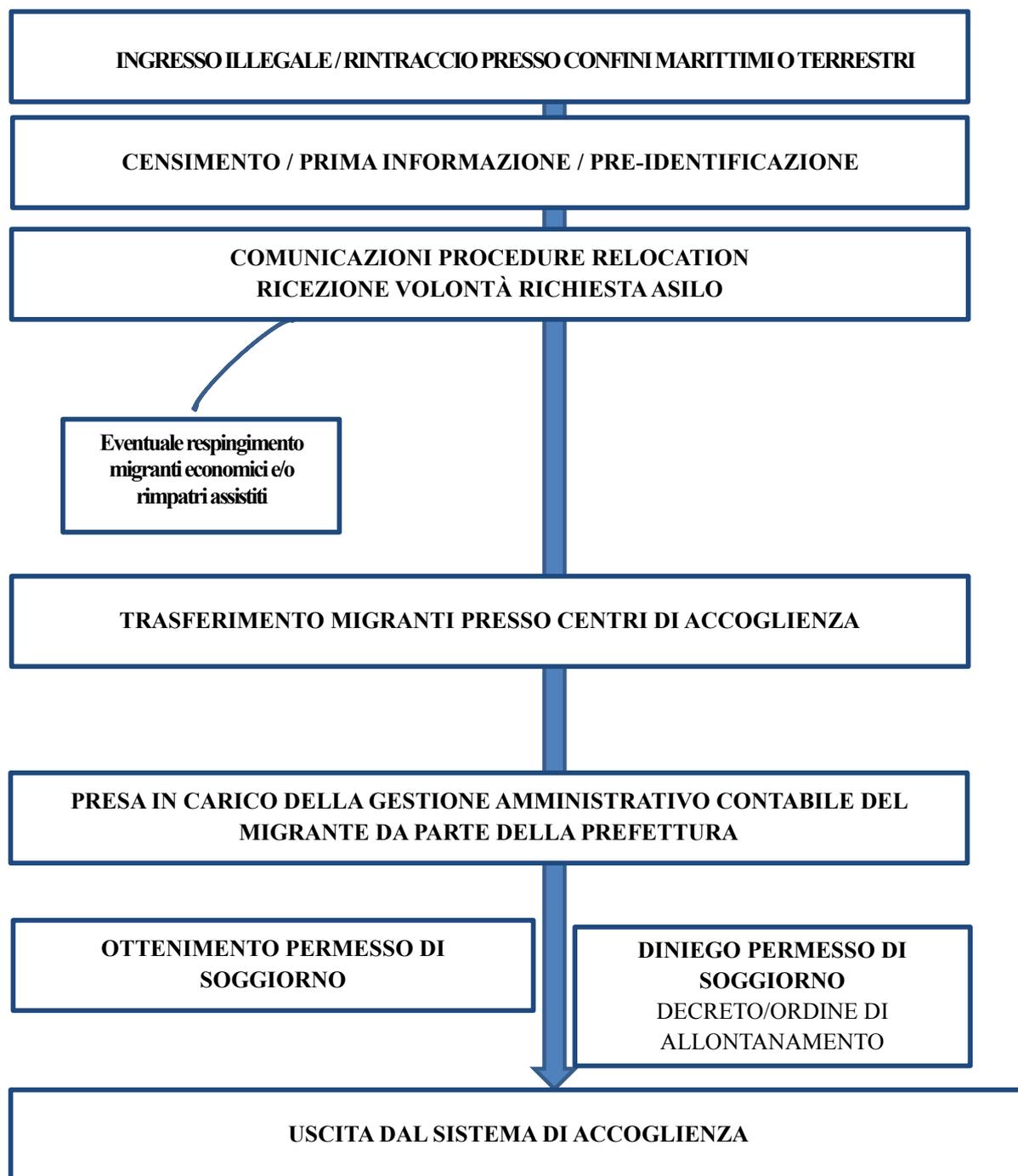
Successivamente alla identificazione, vi è la pianificazione della distribuzione dei migranti, prima a livello regionale e delle Prefetture capoluogo di regione e poi con riguardo alle singole province (c.d. "prima accoglienza"). Avvenuta l'effettiva allocazione dei migranti nei centri di accoglienza, si procederà alla ricezione della eventuale richiesta di protezione internazionale, a cui può conseguire la successiva trattazione da parte dell'Unità Dublino per i casi di competenza estera o di *relocation*.

PRESA IN CARICO
DELLA GESTIONE DEL
MIGRANTE DA PARTE
DELLA PREFETTURA

Il controllo ed il monitoraggio delle strutture ove sono ospitati i migranti è svolto da parte delle singole Prefetture durante la fase di gestione dell'accoglienza.

USCITA DAL SISTEMA
DI ACCOGLIENZA

All'esito dell'*iter* amministrativo e, quindi, al contestuale ottenimento o diniego del titolo di soggiorno, corrisponde l'attivazione del processo di uscita dall'accoglienza (irreperibilità, espulsione, ottenimento dello *status* di rifugiato).



Dati generali sull'accoglienza

Come noto la scelta governativa di non affidarsi, come accaduto nel passato, ad una gestione *extra ordinem* della crisi migratoria, trae origine dagli stessi accordi stabiliti nel corso della Conferenza Unificata del 2014 che ha posto le basi per la costruzione di un'infrastruttura stabile e ordinaria di accoglienza, regolata da un impianto normativo più delineato in controtendenza rispetto a passate scelte di politiche emergenziali.

DISTANZA TRA IL
MODELLO TEORICO
STABILITO DAL
DECRETO N. 142 DEL
2015 E LA REALTÀ
DEL SISTEMA DI
ACCOGLIENZA

Ancora oggi, tuttavia, come più volte ribadito in vari ambiti dalla stessa Commissione, emerge una non allineata corrispondenza tra il modello teorico stabilito dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e la realtà dell'attuale sistema di accoglienza.

Anche il ricorso alla c.d. fase transitoria, che solitamente accompagna l'applicazione "a regime" di un nuovo dettato normativo, non appare più sostenibile considerato il tempo trascorso dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015. In particolare, il continuo ricorso all'accoglienza dei migranti in centri straordinari non è più tollerabile e richiede oggi l'adozione di impellenti correttivi nel sistema di accoglienza.

MASSICCIO E
PATOLOGICO RICORSO
ALLE STRUTTURE
TEMPORANEE (CAS)

L'analisi comparata dei dati forniti dal Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione sulle presenze dei migranti nel sistema di accoglienza rende un'impetosa fotografia dello stato attuale del sistema di accoglienza, in particolare confermando il dato del massiccio e patologico ricorso alle strutture temporanee (CAS).

Le due tabelle che seguono riepilogano infatti detti dati, aggiornati rispettivamente all'1 dicembre 2016 e 2017.

Per l'analisi dei flussi migratori e degli incrementi rilevati nell'ultimo quadriennio, si rimanda alle osservazioni già svolte³⁸.

DISTRIBUZIONE
REGIONALE DEI
MIGRANTI NEL 2017

Qui appare interessante soffermarsi sull'analisi della distribuzione regionale dei migranti nell'anno in corso. Dai dati in esame emerge che le regioni che, nel 2017, hanno fatto registrare il maggior numero di presenze sono: la Lombardia (26.744 migranti ospitati pari al 14,31% del totale sul territorio nazionale), la Campania (16.857 pari al 9,02%), il Lazio (16.575 pari al 8,87%). Seguono, poi, con percentuali variabili tra il 7 ed il 7,5%, l'Emilia Romagna, la Sicilia, il Piemonte ed il Veneto. Quindi, a stretta distanza, la Toscana e la Puglia, mentre le altre regioni seguono con numeri di presenze decisamente inferiori.

Le regioni che, nel 2017, hanno fatto registrare i maggiori incrementi di presenze sono la Val d'Aosta (+19,37%), la Campania (+19,20%) e la Lombardia (+16,45%). Per contro, le regioni che hanno fatto rilevare un decremento delle presenze di migranti nell'anno in corso - rispetto al 2016 - sono la Sicilia (-6,02%), la Sardegna (-6,29%) e il Molise (-7,80%).

TIPOLOGIE DI
STRUTTURE PRESENTI
IN CIASCUNA
REGIONE

Di estremo rilievo sono anche i dati relativi alle tipologie di strutture presenti in ciascuna regione che depongono per un panorama assai disomogeneo nella distribuzione delle strutture di primissima, prima e seconda accoglienza nonché di quelle temporanee sul territorio nazionale.

PRIMISSIMA E PRIMA
ACCOGLIENZA

Il maggior numero di migranti accolti in strutture di primissima e prima accoglienza si trovano in Sicilia dove d'altronde sono stati aperti tre dei quattro hotspot attivi (3.741 migranti pari al 33,9% delle presenze negli hotspot e nei centri di prima accoglienza), in Puglia (2.534 pari al 22,9%) ed in Veneto (1.749 pari al 15,8%). Oltre il 70% dei migranti in primissima e prima accoglienza è, dunque, ospitato in sole tre regioni italiane.

³⁸ Vedi pag. 56.

SPRAR

Il maggior numero di presenze negli SPRAR si registra ugualmente in Sicilia (4.090, pari al 16,64% del totale nazionale), nel Lazio (3.295, pari al 13,41%), in Calabria (2.619, pari al 10,66%), in Puglia (2.559, pari al 10,41%). Decisamente inferiori numericamente i progetti SPRAR attivati nelle altre regioni del Centro/Nord.

CAS

Per quanto riguarda, invece, i CAS, il maggior numero di presenze di migranti ospitati nelle strutture temporanee si rileva in Lombardia (25.128 pari al 16,61% del totale nazionale delle presenze nei CAS ed al 93,9% del totale regionale di presenze di migranti), in Campania (15.057 pari al 9,95% del totale nazionale ed all'89,3% del totale regionale di presenze di migranti), in Piemonte (12.453 pari all'8,23% ed al 90,21%), nel Lazio (12.382 pari all'8,1% ed al 74,7%), in Emilia Romagna (12.193 pari all'8,06% ed al 87,1%).

Da tali dati, si deduce che le regioni che ospitano il maggior numero di migranti li allocano, tuttavia, in misura del tutto prevalente in centri straordinari di accoglienza, ciò, d'altronde, del tutto in linea con quella che è la tendenza a livello nazionale, come qui di seguito evidenziato.

RICHIEDENTI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE
ACCOLTI IN CENTRI
STRAORDINARI

Per quel che concerne, infatti, il numero totale dei richiedenti protezione internazionale accolti in centri straordinari, risulta essere pari a 137.214 all'1 dicembre 2016 (quasi il 78% del totale, che è di 176.257) e pari a 151.239 all'1 dicembre 2017 (circa l'81% del totale, che è 186.833).

È possibile, inoltre, rilevare dal 2016 al 2017 una variazione percentuale in aumento del numero delle presenze di migranti presso i CAS pari al 10,22%.

Né può ritenersi, come evidenziato nella terza tabella, che la predetta variazione percentuale sia in linea con il *trend* in crescita delle presenze di migranti nelle strutture di accoglienza nazionali. Il numero complessivo degli ospiti è, infatti, aumentato nel 2017 rispetto all'anno precedente in misura percentualmente assai inferiore: 6%. Praticamente nella stessa misura – 6,11% - sono aumentati i migranti

ospitati nelle strutture di seconda accoglienza – SPRAR. Del tutto insufficiente si è rivelata, invece, la disponibilità di posti nelle strutture governative di prima accoglienza che, addirittura, hanno visto diminuire la loro ricettività (-27,92%).

PRESENZE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA (AGG. 1/12/2016)						
Regione	Presenze nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli Hotspot	Presenze centri 1° accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 18 novembre 2016)	Presenze totali	% Presenze totali nel sistema di accoglienza
Lombardia	21.448			1.518	22.966	13%
Lazio	9.942		925	4.202	15.069	9%
Veneto	10.593		3.039	519	14.151	8%
Piemonte	13.010			1.237	14.247	8%
Campania	12.831			1.311	14.142	8%
Sicilia	4.929	866	4.686	4.259	14.740	8%
Toscana	11.474			857	12.331	7%
Emilia-Romagna	10.760		424	1.187	12.371	7%
Puglia	6.005	217	3.350	2.223	11.795	7%
Calabria	3.667		1.189	2.365	7.221	4%
Liguria	5.172			478	5.650	3%
Sardegna	5.326			193	5.519	3%
Friuli-Venezia Giulia	3.285		1.189	355	4.829	3%
Marche	4.115			711	4.826	3%
Abruzzo	3.655			257	3.912	2%
Molise	2.926			498	3.424	2%
Umbria	2.779			400	3.179	2%
Basilicata	2.207			439	2.646	2%
Provincia Autonoma di Bolzano	1.494				1.494	1%
Provincia Autonoma di Trento	1.312			149	1.461	1%
Valle d'Aosta	284				284	0,2%
TOTALE COMPLESSIVO	137.214	1.083	14.802	23.158	176.257	100%
	77,85%	0,61%	8,40%	13,14%	100%	

(aggiornamento 1/12/2016)
Fonte DLCI

PRESENZE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA (AGG. 1/12/2017)						
Regione	Presenze nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli Hotspot	Presenze centri 1° accoglienza	Posti SPRAR occupati	Presenze totali	% Presenze totali nel sistema di accoglienza
Lombardia	25.128			1.616	26.744	14,31%
Campania	15.057			1.800	16.857	9,02%
Lazio	12.382		898	3.295	16.575	8,87%
Emilia-Romagna	12.193		430	1.367	13.990	7,49%
Sicilia	6.022	296	3.445	4.090	13.853	7,41%
Piemonte	12.453			1.351	13.804	7,39%
Veneto	11.210		1.749	652	13.611	7,29%
Toscana	11.607			1.146	12.753	6,83%
Puglia	7.483	56	2.478	2.559	12.576	6,73%
Calabria	4.179		807	2.619	7.605	4,07%
Liguria	5.629			578	6.207	3,32%
Sardegna	4.942			230	5.172	2,77%
Marche	4.317			780	5.097	2,73%
Friuli-Venezia Giulia	3.879		862	322	5.063	2,71%
Abruzzo	3.950			460	4.410	2,36%
Trentino-Alto Adige	3.271			149	3.420	1,83%
Molise	2.538			619	3.157	1,69%
Umbria	2.666			415	3.081	1,65%
Basilicata	2.005			514	2.519	1,35%
Valle d'Aosta	328			11	339	0,18%
TOTALE COMPLESSIVO	151.239	352	10.669	24.573	186.833	100%
	80,95%	0,19%	5,71%	13,15%	100%	

Aggiornamento dati al: 01.12.2017
Fonte DLCI

È evidente che, a fronte di un modesto incremento della capienza delle strutture di seconda accoglienza (SPRAR) e di una contrazione dei posti nelle strutture di prima accoglienza, sia stato necessario ricorrere maggiormente a strutture temporanee attivate in via straordinaria, al punto che il numero dei migranti ospitati in queste ultime è cresciuto più che proporzionalmente (10,22%) rispetto all'incremento complessivo delle presenze (6%).

COMPARAZIONE MIGRANTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA		periodo 01/12/2016-01/12/2017				
		CAS	HOTSPOT	PRIMA ACCOGLIENZA	SPRAR	TOTALE
01/12/2016	Totale nazionale	137.214	1.083	14.802	23.158	176.257
01/12/2017	Totali nazionale	151.239	352	10.669	24.573	186.833
	differenza	14.025	-731	-4.133	1.415	10.576
	percentuale	10,22%	-67,50%	-27,92%	6,11%	6,00%

Il dato sembra confermare che l'aumento della pressione migratoria, in particolare dato dal numero degli sbarchi e dai tempi di permanenza nel sistema dell'accoglienza, genera una crisi del sistema che si riflette in una risposta incentrata quasi esclusivamente sui centri governativi gestiti del Ministero dell'Interno.

SCARSA PROPENSIONE
DEGLI ENTI LOCALI AL
MODELLO SPRAR

L'eccessivo ricorso all'attivazione di strutture temporanee, concepite nel disegno legislativo come strumento straordinario di gestione dell'accoglienza ed, invece, divenute nella realtà componente ordinaria e preponderante del dispositivo di accoglienza nazionale, è inevitabile conseguenza, oltre che di una complessiva insufficienza di posti nelle strutture tanto di prima che di seconda accoglienza, di una scarsa propensione degli enti locali al modello SPRAR di accoglienza diffusa e di qualità.

Il sistema di protezione per i richiedenti asilo, i rifugiati ed i minori stranieri non accompagnati (SPRAR), così ridenominato da ultimo con la legge 7 aprile 2017, n. 47, di cui si è già detto *supra*, rappresenta il sistema nazionale di

seconda accoglienza ed è composto da una rete strutturale di enti locali che, accedendo ai finanziamenti erogati da apposito fondo gestito dal Ministero dell'Interno (FNPSA), realizzano progetti di accoglienza/integrazione destinati alle predette categorie di soggetti in cooperazione con realtà del terzo settore operanti sul territorio. Il sistema presuppone l'adesione volontaria degli enti locali.

NON SONO STATI
ATTIVATI 6.302
POSTI, NONOSTANTE I
FINANZIAMENTI
STANZIATI

I dati forniti dal Servizio centrale dello SPRAR, come riportati nella tabella che segue, evidenziano come, a fronte di ben 31.270 posti finanziati, gli enti locali aderenti siano stati 661 con 775 progetti presentati per un totale di 24.972 posti. Non sono stati, quindi, attivati, nonostante i finanziamenti stanziati, ben 6.302 posti!

PRESENZE NELLO SPRAR (30/11/2017)

N. ENTI LOCALI	N. PROGETTI	TOTALE POSTI SPRAR	TOTALE POSTI OCCUPATI	POSTI VUOTI
661	775	31.270	24.972	6.302

Fonte: Servizio Centrale dello Sprar

La ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli Enti locali, pur a fronte di interventi normativi ed amministrativi - di cui si dirà di seguito – volti ad incentivare e sostenere i comuni in tal senso, evidentemente compensata da un inevitabile ricorso ai centri di accoglienza straordinari, sembra rendere imprescindibile la necessità di un complessivo ripensamento del modello teorico di accoglienza tracciato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 che vede il suo fulcro proprio nel sistema SPRAR.

La tipologia delle strutture di accoglienza

Il *focus* sulla tipologia di strutture di accoglienza è volto a individuare dati, a livello nazionale, in grado di rilevare la quantità e le tipologie delle strutture che ospitano i richiedenti asilo e, contestualmente, verificare le più recenti tendenze dell'“accoglienza diffusa”.

In tal senso, la Commissione ha posto in essere una propria attività di monitoraggio volta a raccogliere, in modo coordinato e puntuale, elementi informativi ritenuti necessari a fotografare - in un determinato periodo temporale - la situazione dei centri di accoglienza a livello provinciale, regionale e nazionale e poter disporre, quindi, di ulteriori dati utili per le proprie analisi.

Sono pertanto stati richiesti, tramite il coinvolgimento a tappeto di tutte le Prefetture, dati su:

- gli enti gestori appaltatori;
- le strutture coinvolte nell'accoglienza degli stranieri richiedenti asilo;
- la tipologia dei centri di accoglienza e il relativo utilizzo;
- le procedure amministrative di affidamento;
- i dati relativi agli esborsi finanziari.

La necessità di disporre di più circostanziate indicazioni sulla dislocazione e sui soggetti affidatari delle strutture di accoglienza è stata valutata anche per:

- esercitare al meglio i poteri di inchiesta, anche in relazione alla possibilità di svolgimento di autonome attività ispettive anche "a sorpresa", tutelando pertanto l'alveo di riservatezza sottesa;
- disporre di uno strumento di natura statistico-informativa atto a realizzare un processo di analisi interno, basato su un approccio più integrato dei dati, idoneo ad abbracciare anche aspetti di natura amministrativa, come ad esempio:
 - ✓ la tipologia delle procedure di affidamento utilizzate;
 - ✓ la varietà degli enti gestori e le possibili ipotesi di rischio di concentrazione d'impresa;
 - ✓ la misura della distribuzione dei migranti sul territorio nazionale;
 - ✓ il numero dei comuni coinvolti nell'accoglienza;
 - ✓ la misura delle risorse finanziarie impiegate.

Riguardo agli esiti dell'attività di monitoraggio, è doveroso rappresentare - ai fini di una maggiore

comprensione dell'analisi dei dati - che le Prefetture hanno potuto fornire con maggiore facilità i dati sui centri direttamente rimessi alla loro gestione (CAS), mentre solo alcune di esse hanno raccolto anche dati su altre tipologie di centri (SPRAR, CAS minori).

Per quanto ora rileva, la successiva fase di rielaborazione dei dati raccolti ha consentito di focalizzare l'analisi sull'“accoglienza diffusa”.

In tal senso, è stato realizzato un *software* applicativo denominato “Gestione Migranti”, nel quale è inserito un apposito campo denominato “tipologie strutture” che reca voci appositamente individuate allo scopo di poter circoscrivere le diverse tipologie di strutture di accoglienza e la loro incidenza nell'ambito del panorama logistico dell'accoglienza.

La voci più analitiche sono state infatti raggruppate nelle seguenti 8 tipologie:

TIPOLOGIE DI STRUTTURE	
“accoglienza diffusa”	<ul style="list-style-type: none">- appartamento- casa- casa colonica- casale- casolare- fabbricato
alberghiere	<ul style="list-style-type: none">- affittacamere- agriturismo- b&b/ostello- hotel- albergo- residence
religiose	<ul style="list-style-type: none">- canonica- convento- parrocchia- struttura ecclesiastica
scolastiche	<ul style="list-style-type: none">- edificio scolastico- istituto

temporanee	- moduli abitativi - tensostruttura
militari	- caserma
familiari	- casa famiglia
altro	- altro

Sulla base dei dati raccolti, aggiornati alla data del 31 agosto 2017, risultavano essere presenti sul territorio 173.783 migranti, ospitati presso 9.358 strutture, come di seguito rappresentato:

DISTRIBUZIONE DEI MIGRANTI PER TIPOLOGIA DI STRUTTURA							
TIPOLOGIA STRUTTURA	STRUTTURE			MIGRANTI			
	TIPOLOGIA	PERCENTUALE	MEDIA MIGRANTI PER STRUTTURA	PRESENZE MIGRANTI	PERCENTUALE	PRESENZE NEI SOLI CAS	%
APPARTAMENTO; CASA; FABBRICATO; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE;	7.073	75,58%	11	81.338	46,80%	79.404	50,19%
HOTEL -ALBERGO; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; AFFITTACAMERE; RESIDENCE;	819	8,75%	49	40.239	23,15%	36.643	23,16%
STRUTTURA ECCLESIASTICA; CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA;	280	2,99%	22	6.294	3,62%	6.050	3,82%
EDIFICIO SCOLASTICO; ISTITUTO;	128	1,37%	41	5.190	2,99%	5.102	3,22%
MODULI ABITATIVI; TENSOSTRUTTURA;	35	0,37%	162	5.655	3,25%	3.335	2,11%
ALTRO;	959	10,25%	31	30.015	17,27%	24.481	15,47%
CASA FAMIGLIA;	41	0,44%	10	406	0,23%	406	0,26%
CASERMA;	23	0,25%	202	4.646	2,67%	2.786	1,76%
TOTALE	9.358	100%		173.783	100,00%	158.207	100,00%

Dei 173.783 migranti ripartiti nelle suddette strutture, 158.207 sono ospitati presso i CAS, per una percentuale pari al 91,04 del totale, come evidenziato nella tabella sottostante:

	CAS	SPRAR	CAS MINORI	CPA	HOTSPOT	CPR (Ex CIE)	CPA MINORI (DM 1/9/16)	CENTRI MINORI FAMI	ALTRO	TOTALE
STRUTTURE	9.073	137	77	10	4	4	-	4	49	9.358
PRESENZE MIGRANTI	158.207	1.073	1.451	6.792	447	545	-	50	5.218	173.783
PERCENTUALE	91,04%	0,62%	0,83%	3,91%	0,26%	0,31%	0,00%	0,03%	3,00%	100%

Dall'analisi della prima tabella sopra riportata emerge che il 75% delle strutture rientrano nelle categorie della "accoglienza diffusa", per cui si tratta in linea di massima di strutture destinate ad un numero non elevatissimo di ospiti.

NELLE ABITAZIONI
SONO ACCOLTI CIRCA
LA METÀ DEI
MIGRANTI

In tale categoria (appartamento, casa, casa colonica, casale, casolare e fabbricato), sono accolti 81.338 migranti, pari al 46,80% del totale di quelli presenti in accoglienza.

UN ULTERIORE
QUARTO DEI
MIGRANTI È OSPITATO
PRESSO STRUTTURE
PARA ALBERGHIERE

Una quota delle strutture di accoglienza, pari all'8,75%, è inoltre affidata all'"area alberghiera", o para alberghiera, che ospita il 23,15% dei richiedenti asilo, pari a 40.239 migranti.

Va, peraltro, rilevato che anche le altre strutture, ad eccezione di quelle di natura temporanea o militare, hanno una media migranti inferiore alle 50 unità (vedasi colonna 4).

LE STRUTTURE CON IL
MAGGIOR NUMERO DI
OSPITI SONO LE EX
CASERME

Nelle "caserme", infatti, si riscontra la più alta media di migranti per singola struttura, pari a circa 202 unità. Seguono, infine, i moduli abitativi e le tensostrutture, che ospitano mediamente 162 migranti.

Complessivamente, le due categorie giungono al 6% dei migranti accolti.

Si tratta di un dato in linea con quanto preventivabile e riscontrato dalla Commissione nel corso dei suoi sopralluoghi.

In conclusione, pur non ignorandosi che esistono ancora grandi centri di accoglienza che proprio a causa del loro sovradimensionamento non riescono ad offrire dignitose condizioni di accoglienza né tantomeno adeguati servizi alla persona volti all'integrazione del migrante verso il cui superamento si dovrà necessariamente andare, all'esito del monitoraggio è comunque emerso, che, avuto riguardo ai valori medi di ricettività delle strutture, una percentuale di migranti prossima al 60% delle complessive presenze è ospitata in strutture dalle dimensioni adeguate.

FOCUS SULLA
TITOLARITÀ DELLE
STRUTTURE

Accanto a questi dati, sembra interessante aggiungerne altri ottenuti attraverso una diversa estrazione dei dati raccolti, relativa alla titolarità delle strutture, ossia sull'assetto proprietario delle strutture destinate all'accoglienza dei migranti.

In tal senso, è stato richiesto alle Prefetture di riempire una serie di voci, volte ad esplicitare se le stesse fossero:

- beni demaniali;
- in comodato d'uso gratuito;

- di proprietà dell'Ente gestore;
- in regime di affitto o in locazione.

L'elaborazione dei dati ottenuti ha permesso di realizzare la tabella sottostante, che suddivide le 9.358 strutture di accoglienza, già oggetto delle precedenti tabelle, in base al titolo di possesso.

L'analisi del dato è stata ritenuta rilevante poiché di regola, così come insistentemente denunciato dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dott. Raffaele Cantone, anche in sede di audizione avanti alla Commissione, l'accentrarsi in capo al medesimo soggetto della titolarità della gestione del centro e della proprietà della struttura, ostacola l'opportuno *turn over* nell'affidamento del servizio di accoglienza e favorisce il consolidarsi di posizioni di monopolio o, comunque, di condizioni tali da ostacolare la libera concorrenza.

DISTRIBUZIONE DELLE STRUTTURE IN BASE ALLA TIPOLOGIA DI UTILIZZO								
TIPOLOGIE STRUTTURE		AFFITTO	ALTRO	BENE DEMANIALE	COMODATO	LOCAZIONE	PROPRIETA'	TOTALE
APPARTAMENTO; CASA; CASA COLONICA; CASALE; CASOLARE; FABBRICATO;	nr.	2860	741	13	248	2951	260	7073
	%	40,44%	10,48%	0,18%	3,51%	41,72%	3,68%	100%
AFFITTACAMERE; AGRITURISMO; B&B/OSTELLO; HOTEL - ALBERGO; RESIDENCE;	nr.	262	104	2	20	301	130	819
	%	31,99%	12,70%	0,24%	2,44%	36,75%	15,87%	100%
CANONICA; CONVENTO; PARROCCHIA; STRUTTURA ECCLESIASTICA;	nr.	37	69	0	84	34	56	280
	%	13,21%	24,64%	0,00%	30,00%	12,14%	20,00%	100%
EDIFICIO SCOLASTICO; ISTITUTO;	nr.	25	24	1	23	30	25	128
	%	19,53%	18,75%	0,78%	17,97%	23,44%	19,53%	100%
MODULI ABITATIVI; TENSOSTRUTTURA;	nr.	6	12	4	5	2	6	35
	%	17,14%	34,29%	11,43%	14,29%	5,71%	17,14%	100%
ALTRO;	nr.	200	534	11	50	105	59	959
	%	20,86%	55,68%	1,15%	5,21%	10,95%	6,15%	100%
CASA FAMIGLIA;	nr.	10	4	1	10	11	5	41
	%	24,39%	9,76%	2,44%	24,39%	26,83%	12,20%	100%
CASERMA;	nr.	1	4	15	2	0	1	23
	%	4,35%	17,39%	65,22%	8,70%	0,00%	4,35%	100%
TOTALI		3401	1492	47	442	3434	542	9358
		36,3%	15,9%	0,5%	4,7%	36,7%	5,8%	100%

IL 72,6% DELLE
STRUTTURE SONO
AFFITTATE

Dall'analisi emerge pertanto che:

- 6.835 strutture (3.401 della terza colonna e 3.434 della settima colonna) sono utilizzate dagli Enti gestori in base a contratti di locazione o affitto, per un insieme complessivo pari al 73% del totale;
- 542 strutture risultano essere di proprietà degli enti gestori affidatari dei servizi, per una quota pari al 5,8%;
- un ridottissimo numero è rappresentato dai beni demaniali o in comodato d'uso gratuito.

In conclusione, la Commissione ritiene che i dati così raccolti siano piuttosto confortanti nel ritenere il rischio del verificarsi di situazioni di ostacolo ad una libera e sana concorrenza, allo stato, piuttosto limitato.

Riassumendo i dati fin qui esposti, si può constatare che la gran parte dell'accoglienza grava sui centri governativi, che spesso sono di dimensioni piccolo-medie e altrettanto spesso sono condotti in regime di locazione.

Si tratta di un dato che fa riflettere sulla necessità di affiancare all'accoglienza di livello primario, principalmente vitto, alloggio e servizi medici di base, delle reali opportunità di integrazione ed inclusione.

Se si riuscisse in tale intento, si condurrebbe il circuito dell'accoglienza fuori da logiche meramente assistenziali.

L'inserimento socio-lavorativo costituisce il punto di svolta per far incontrare l'esigenza di manodopera anche straniera del Paese, in qualche modo inevitabile se si considerano i dati sull'invecchiamento medio della popolazione residente e sul generale calo della natalità, e le aspettative dei migranti, fuggiti dai Paesi di origine e bisognosi di procurarsi un reddito nel Paese di destinazione.

Risultati dell'attività di monitoraggio con riguardo al rapporto migranti su popolazione

Un ulteriore *focus* di approfondimento effettuato dalla Commissione riguarda il rapporto numerico che esiste tra migranti e popolazione.

I risultati di tale approfondimento, su base regionale, sono riportati nella tabella che segue:

SITUAZIONE REGIONALE ACCOGLIENZA										
RAPPORTO MIGRANTI SU POPOLAZIONE										
REGIONE	TOTALE COMUNI DELLA REGIONE	TOTALE ABITANTI DI TUTTA LA REGIONE	N. COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA	% DEI COMUNI COINVOLTI SUL TOTALE DELLA REGIONE	N. ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA	PRESENZE MIGRANTI	RAPPORTO % MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI COINVOLTI	RAPPORTO % MIGRANTI/ABITANTI DEI COMUNI DI TUTTA LA REGIONE	TOTALE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA	TOTALE ENTI GESTORI AFFIDATARI
Abruzzo	305	1.307.309	65	21,31%	774.467	4.212	5,439	3,222	120	53
Basilicata	131	578.036	38	29,01%	301.722	2.137	7,083	3,697	124	24
Calabria	409	1.959.050	69	16,87%	847.957	5.755	6,787	2,938	152	81
Campania	550	5.766.810	175	31,82%	3.522.627	15.804	4,486	2,741	393	155
Emilia-Romagna	333	4.342.135	262	78,68%	4.081.104	13.646	3,344	3,143	1197	170
Friuli-Venezia Giulia	216	1.218.985	91	42,13%	847.668	7.134	8,416	5,852	358	38
Lazio	378	5.502.886	129	34,13%	4.395.784	13.847	3,150	2,516	690	91
Liguria	235	1.570.694	107	45,53%	1.396.323	5.447	3,901	3,468	468	83
Lombardia	1.523	9.704.151	635	41,69%	6.891.989	24.643	3,576	2,539	1507	279
Marche	229	1.541.319	98	42,79%	1.172.656	4.650	3,965	3,017	422	42
Molise	136	313.660	41	30,15%	184.373	2.793	15,149	8,905	78	31
Piemonte	1.202	4.364.460	370	30,78%	3.242.903	14.051	4,333	3,219	1031	236
Puglia	258	4.052.566	86	33,33%	2.391.643	11.023	4,609	2,720	273	70
Sardegna	377	1.639.362	63	16,71%	836.590	5.929	7,087	3,617	149	87
Sicilia	390	5.002.904	74	18,97%	2.264.568	10.219	4,513	2,043	129	83
Toscana	276	3.672.202	228	82,61%	3.490.644	11.611	3,326	3,162	830	195
Trentino-Alto Adige	292	1.028.931	80	27,40%	644.815	3.228	5,006	3,137	199	4
Umbria	92	884.268	49	53,26%	783.295	2.958	3,776	3,345	306	14
Valle d'Aosta	74	126.806	12	16,22%	62.276	329	5,283	2,595	24	6
Veneto	575	4.857.210	287	49,91%	3.591.623	14.367	4,000	2,958	908	170
TOTALE	7.981	59.433.744	2.959	37,08%	41.725.027	173.783	4,165	2,924	9.358	1.912

COMUNICINVOLTI NELL'ACCOGLIENZA

Un primo dato rilevante – evidenziato nella quinta colonna - riguarda la percentuale di comuni, all'interno di ciascuna regione, coinvolti nell'accoglienza. Si può notare che, mediamente, meno del 50% dei comuni di ciascuna regione ospitano migranti.

Fanno eccezione la Toscana, dove ben l'82,61% dei comuni (228 in numero assoluto) sono coinvolti nell'accoglienza di migranti, l'Emilia Romagna con il 78,68% (262 comuni) e l'Umbria con il 53,26% (49 comuni).

Per contro, la presenza di migranti in ambito regionale è particolarmente concentrata in pochi comuni in Valle d'Aosta (16,22% per 12 comuni) dove, tuttavia, il numero complessivo di migranti ospitati è particolarmente basso

(329), in Sardegna (16,71% per 63 comuni), in Calabria (16,87% per 69 comuni), in Sicilia (18,97% per 74 comuni).

Si rileva, altresì, che nelle regioni con più alto numero di presenze, i migranti sono concentrati in un numero di comuni nettamente inferiore alla metà di quelli della regione: in Lombardia - dove il numero complessivo dei migranti presenti, pari a 24.643, l'accoglienza è effettuata da 635 comuni, pari al 41,69% ; in Campania, 15.804 migranti sono ospitati in 175 comuni, per una quota pari al 31,82%; nel Lazio, 13.847 migranti sono concentrati in 129 comuni, per una quota pari al 34,13%.

RAPPORTO MIGRANTI/ABITANTI

Di estremo interesse sono anche i dati relativi al rapporto migranti/popolazione³⁹.

Nella nona colonna sono riportati i dati relativi al rapporto tra migranti presenti in ciascuna regione e popolazione regionale.

In linea di massima, i valori - salvo le eccezioni di cui si dirà qui di seguito - si attestano attorno al 3‰, con lievi scostamenti. Solo il Molise ed il Friuli-Venezia Giulia se ne discostano più sensibilmente, attestandosi rispettivamente circa al 9 e al 6‰.

Tali valori sono ovviamente destinati ad aumentare nettamente se il numero dei migranti, presenti nella regione, viene rapportato con quello della popolazione dei soli comuni effettivamente coinvolti nell'accoglienza (colonna n. 8). Spiccano, in particolare, il rapporto migranti/popolazione dei comuni coinvolti nell'accoglienza del Molise (15,149 ‰), del Friuli-Venezia Giulia (8,416‰), della Sardegna (7,087‰), della Basilicata (7,083‰) e della Calabria (6,787‰).

I risultati appena esposti non sembrano in linea con l'obiettivo di ripartizione equilibrata dei migranti sul territorio, recepito nel Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati, concordato tra Ministero dell'Interno ed ANCI nel dicembre 2016, in base al quale, in linea tendenziale, il

³⁹ I dati sulla popolazione sono tratti dal censimento del 2011.

rapporto tra popolazione residente nei comuni e migranti dovrebbe aggirarsi intorno a 2,5/3 ogni mille abitanti.

RAPPORTO ENTI
GESTORI/STRUTTURE
DI ACCOGLIENZA

Nelle colonne 10 e 11 della tabella viene indicato - per ciascuna regione - il numero totale delle strutture di accoglienza presenti e quello degli enti gestori.

Si può facilmente notare che il numero dei soggetti affidatari risulta sempre inferiore a quello delle strutture, in quanto evidentemente, di regola, a ciascun ente gestore fanno capo più strutture di accoglienza.

Il rapporto enti gestori/strutture di accoglienza risulta particolarmente basso in Trentino Alto-Adige, dove mediamente ad un gestore corrispondono 49 strutture, in Umbria dove il rapporto è di 1 a 21, nelle Marche e nel Friuli Venezia Giulia dove mediamente ad ogni ente gestore fanno capo circa dieci centri.

È appena il caso di precisare che, al fine di accertare se tali rapporti rivelino situazioni di monopolio o di oligopolio, occorrerebbe un ulteriore approfondimento, identificando i soggetti affidatari della gestione di più centri, anche a livello nazionale. Una estrazione di dati in tal senso, grazie al software a disposizione della Commissione, non è però allo stato agevole, atteso che il censimento dei codici fiscali degli enti gestori (l'unico elemento che avrebbe dato certezza sull'identità dei soggetti in questione) reca – come preventivabile – molti errori di compilazione, pregiudicando un riepilogo affidabile.

Risultati dell'attività di monitoraggio con riferimento alle procedure di affidamento

Un ulteriore e diverso tema su cui si è incentrata l'attività di monitoraggio da parte della Commissione attiene alla verifica delle procedure di affidamento.

Prima di entrare nel merito del tema, vale la pena premettere che la Commissione - con la Relazione sull'attività svolta, approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016⁴⁰ – ha già proceduto a segnalare una serie di criticità riguardanti il tema del funzionamento dei centri di accoglienza straordinari, con particolare riferimento alla tematica dell'individuazione dell'Ente gestore.

I centri straordinari, come già rilevato, sono stati pensati per ovviare in via residuale a situazioni di carenza di posti. Nel funzionamento pratico, questi centri sono molte volte apparsi deficitari sotto l'aspetto della qualità dei servizi erogati. Nella Relazione appena ricordata, la Commissione - con riferimento alle modalità di affidamento della gestione dei servizi – aveva segnalato che:

- la filosofia di gestione dei CAS è criticabile in ragione del frequente ricorso ad affidamenti diretti, troppo spesso giustificati per fronteggiare situazioni emergenziali, nonché per il frequente verificarsi di situazioni di monopolio, favorite dalla coincidenza fra l'ente gestore e la figura del proprietario della struttura;
- è necessario favorire, al termine del periodo di durata dell'appalto, un avvicendamento dell'Ente gestore, obiettivo troppo spesso reso difficile dalla coincidenza tra ente gestore e titolare della struttura di accoglienza;
- l'esigenza di garantire maggiormente l'osservanza dei principi di concorrenza, trasparenza e rotazione dei soggetti nelle procedure di affidamento dei servizi, in ottemperanza alle disposizioni del Codice degli appalti;

⁴⁰ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf

- l'esigenza di superare il diffuso fenomeno della proroga dei termini, a volte tollerato in situazioni emergenziali nella logica della continuità dell'assistenza, che però crea di fatto, in situazioni ordinarie, condizioni di monopolio a beneficio dell'ente che si è aggiudicato l'appalto.

LE AUDIZIONI DEL
PRESIDENTE
DELL'ANAC

Nel corso delle attività di inchiesta, la Commissione ha proceduto a due audizioni del Presidente dell'ANAC, dottor Raffaele Cantone. L'ultima delle due audizioni si è svolta il 18 maggio 2017 ed è stata in gran parte finalizzata all'illustrazione del nuovo schema di capitolato di gara d'appalto, approvato con il decreto del Ministro dell'interno 7 marzo 2017⁴¹ e predisposto in collaborazione con la stessa Autorità. Lo stesso Ministro Minniti, nella sua audizione del 22 febbraio 2017, dopo aver sottolineato il merito del provvedimento, evidenziando gli aspetti del contraente unico, della tracciabilità dei servizi e dell'incremento della capacità ispettiva da parte del Ministero dell'interno, ha fortemente ribadito il totale accordo del Ministero dell'Interno con le osservazioni dell'Autorità anti-corrruzione.

ESIGENZA DI UN
LIMITE AL RICORSO
AGLI AFFIDAMENTI
DIRETTI

Degno di nota è sicuramente l'orientamento dell'Autorità relativamente alla salvaguardia della concorrenza che impone un limite al ricorso agli affidamenti diretti, principio rimarcato anche nella delibera 20 gennaio 2016, n. 32, della stessa Autorità.

Nel corso dell'audizione del Capo del III Reparto-Operazioni della Guardia di finanza, Generale di divisione Stefano Screpanti, svoltasi il 29 novembre 2017, è stato sottolineato che nel corso delle attività di controllo svolte, *“sono emerse plurime casistiche di omessa effettuazione delle procedure di gara, pur in presenza dello specifico obbligo normativo, procedendo di contro all'affidamento diretto dei servizi di gestione e accoglienza dei migranti, anche a beneficio di soggetti sprovvisti dei requisiti necessari. Si tratta con tutta evidenza di forme di illegalità contigue fra il settore pubblico e privato, in quanto non realizzabili senza il necessario*

⁴¹ Illustrato a pagina 70.

coinvolgimento dei pubblici funzionari responsabili dei procedimenti”.

L'IMPORTANZA DI
DISTINGUERE
PROPRIETÀ DELLE
STRUTTURE E
GESTIONE DEI SERVIZI

In un'ottica di apertura della concorrenza, accesso al mercato delle piccole e medie imprese e rotazione dei soggetti affidatari, l'Autorità anti corruzione ha posto in evidenza l'esigenza che le stazioni appaltanti assicurino la separazione della proprietà della struttura dalla gestione del servizio, prevedendo che le infrastrutture necessarie all'accoglienza siano individuate preventivamente tra quelle di proprietà dello stesso ente appaltante o del demanio, allo scopo di consentire una selezione dei gestori indipendente dalla proprietà, considerando esclusivamente l'effettiva capacità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto.

IL TEMA DELLE
PROROGHE DELLE
CONVENZIONI
STIPULATE E DEGLI
AFFIDAMENTI DIRETTI

Il Presidente Cantone, inoltre, ha rappresentato che un ulteriore elemento distorsivo della concorrenza deriva anche dal ricorso a proroghe delle convenzioni in atto o ad affidamenti diretti per far fronte alle necessità di accoglienza in situazioni di estrema urgenza o emergenza.

In tali casi, assume particolare rilevanza provvedere a una adeguata programmazione che tenga conto anche di possibili situazioni di emergenza, individuando preventivamente i mezzi per farvi fronte. A parere dell'Autorità lo strumento più adeguato a garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, concorrenza e trasparenza è rappresentato dagli accordi-quadro che consentono di selezionare preventivamente, mediante procedure ad evidenza pubblica, i possibili erogatori dei servizi con i quali sottoscrivere specifici accordi nel momento in cui si concretizza l'esigenza dell'accoglienza.

Sotto il profilo delle procedure di affidamento l'attività di monitoraggio espletata dalla Commissione ha permesso di effettuare un *focus* sulle modalità maggiormente utilizzate per la gestione dei servizi di accoglienza per richiedenti asilo.

La tabella che segue elenca la somma totale delle procedure di affidamento espletate nel periodo in esame da ogni provincia, pari ad un totale di 9.358 procedure di

affidamento. Di queste, 1.430 sono state affidate in forma diretta, senza gara pubblica, e rappresentano il 15,28% del totale.

TABELLA 1		Riepiogo regionale delle procedure di affidamento in ordine decrescente rispetto al numero di affidamenti diretti							
REGIONE	01 - PROCEDURA NEGOZIATA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	02 - PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	03 - PROCEDURA APERTA	04 - PROCEDURA RISTRETTA	05 - AFFIDAMENTO DIRETTO	06 - CORRIDOI UMANITARI Accordo 15 dicembre 2015	NON DISPONIBILE	TOTALE	% AFFIDAMENTO DIRETTO
Lombardia Totale	351	98	785	2	259	0	12	1507	18,11%
Veneto Totale	388	0	315	4	201	0	0	908	14,06%
Toscana Totale	5	37	604	0	182	2	0	830	12,73%
Emilia-Romagna Totale	264	24	544	1	151	0	213	1197	10,56%
Piemonte Totale	86	11	783	1	114	0	36	1031	7,97%
Umbria Totale	0	0	224	0	82	0	0	306	5,73%
Puglia Totale	74	3	114	2	80	0	0	273	5,59%
Calabria Totale	20	1	46	0	75	0	10	152	5,24%
Friuli-Venezia Giulia Totale	105	1	184	0	66	0	2	358	4,62%
Sardegna Totale	39	0	53	1	55	0	1	149	3,85%
Lazio Totale	273	35	335	0	47	0	0	690	3,29%
Molise Totale	0	0	44	0	34	0	0	78	2,38%
Sicilia Totale	11	1	90	0	26	0	1	129	1,82%
Liguria Totale	150	61	224	5	25	0	3	468	1,75%
Campania Totale	43	130	196	0	21	2	1	393	1,47%
Basilicata Totale	110	1	4	0	9	0	0	124	0,63%
Marche Totale	234	2	184	0	2	0	0	422	0,14%
Abruzzo Totale	4	0	115	0	1	0	0	120	0,07%
Trentino-Alto Adige Totale	0	0	0	0	0	0	199	199	0,00%
Valle d'Aosta Totale	0	0	24	0	0	0	0	24	0,00%
TOTALE COMPLESSIVO	2157	405	4868	16	1430	4	478	9358	100%
TOTALE PERCENTUALE	23,05%	4,33%	52,02%	0,17%	15,28%	0,04%	5,11%	100,00%	

LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO RISULTANO CONCENTRATE IN POCHE REGIONI

Il dato che vale subito la pena di evidenziare è quello relativo al totale degli affidamenti (penultima colonna).

In particolare, sembra significativo rilevare che su 9.358 affidamenti censiti, ben 5.473 sono concentrati in cinque regioni (Lombardia, Veneto, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna), che da sole raggiungono un ammontare pari a oltre il 63% del totale.

Le stesse regioni producono un volume di affidamenti tramite gara (procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata con pubblicazione del bando e procedura negoziata senza pubblicazione del bando) per un totale di 4.303 affidamenti, pari a circa il 46% del totale nazionale (9.358).

Gli affidamenti diretti di queste Regioni sono, invece, 907, pari a circa il 10% del totale nazionale.

In questo ambito, come si vede nella sesta colonna, in valore assoluto la Regione che presenta il numero maggiore di affidamenti diretti risulta essere la Lombardia, con 259 casi.

La tabella 2, invece, riepiloga i medesimi dati rilevando, per ciascuna Regione, l'incidenza percentuale degli affidamenti diretti sul totale delle procedure svolte dalle Prefetture.

Sulla base di tali risultanze, il dato maggiore risulta essere quello della Regione Calabria, che ha fatto ricorso agli affidamenti diretti nel 49,34% dei casi.

TABELLA 2		Riepilogo regionale delle procedure di affidamento in ordine decrescente rispetto alla percentuale degli affidamenti diretti							
REGIONE	01 - PROCEDURA NEGOZIATA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	02 - PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO	03 - PROCEDURA APERTA	04 - PROCEDURA RISTRETTA	05 - AFFIDAMENTO DIRETTO	06 - CORRIDOI UMANITARI Accordo 15 dicembre 2015	NON DISPONIBILE	TOTALE	% AFFIDAMENTO DIRETTO
Calabria Totale	20	1	46	0	75	0	10	152	49,34%
Molise Totale	0	0	44	0	34	0	0	78	43,59%
Sardegna Totale	39	0	53	1	55	0	1	149	36,91%
Puglia Totale	74	3	114	2	80	0	0	273	29,30%
Umbria Totale	0	0	224	0	82	0	0	306	26,80%
Veneto Totale	388	0	315	4	201	0	0	908	22,14%
Toscana Totale	5	37	604	0	182	2	0	830	21,93%
Sicilia Totale	11	1	90	0	26	0	1	129	20,16%
Friuli-Venezia Giulia Totale	105	1	184	0	66	0	2	358	18,44%
Lombardia Totale	351	98	785	2	259	0	12	1507	17,19%
Emilia-Romagna Totale	264	24	544	1	151	0	213	1197	12,61%
Piemonte Totale	86	11	783	1	114	0	36	1031	11,06%
Basilicata Totale	110	1	4	0	9	0	0	124	7,26%
Lazio Totale	273	35	335	0	47	0	0	690	6,81%
Campania Totale	43	130	196	0	21	2	1	393	5,34%
Liguria Totale	150	61	224	5	25	0	3	468	5,34%
Abruzzo Totale	4	0	115	0	1	0	0	120	0,83%
Marche Totale	234	2	184	0	2	0	0	422	0,47%
Trentino-Alto Adige Totale	0	0	0	0	0	0	199	199	0,00%
Valle d'Aosta Totale	0	0	24	0	0	0	0	24	0,00%
TOTALE COMPLESSIVO	2157	405	4868	16	1430	4	478	9358	
TOTALE PERCENTUALE	23,05%	4,33%	52,02%	0,17%	15,28%	0,04%	5,11%	100,00%	

Va, peraltro, segnalato che i dati ottenuti dall'interpello rivolto alle Prefetture hanno fornito un quadro parziale del fenomeno, in quanto per un numero non trascurabile di casi di affidamento (478, pari al 5,11% del totale), il dato relativo alle modalità seguita risulta non disponibile.

In particolare, per la regione Trentino-Alto Adige, probabilmente a causa delle competenze provinciali, è stato fornito il solo dato complessivo, per cui risultano 199 procedure di affidamento, senza specificazione delle modalità adottate.

Valutazioni e proposte della Commissione

DIFFICOLTÀ DI
REALIZZARE IL
MODELLO
LEGISLATIVO

La Commissione, durante l'attività d'indagine, ha potuto constatare la marcata divergenza tra l'astratto modello di sistema di accoglienza normativamente delineato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e successive modificazioni e la sua concreta attuazione che, pur tenuto conto di una necessaria fase di graduale avvicinamento, è ancora ben distante dallo schema legislativo e tale da richiedere per la sua realizzazione adeguati correttivi.

HUB, CAS E CARA

Gli *hub* regionali o interregionali – terminologia che, peraltro appare solo nella *roadmap* governativa del 28 settembre 2015 ma non viene ripresa in alcun testo normativo – con capienza dai 100 ai 250 posti di cui le regioni avrebbero dovuto dotarsi e che avrebbero dovuto costituire i centri governativi di prima accoglienza di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 142 del 2015, salvo poche eccezioni non sono stati in realtà costituiti. Senza sostanziale soluzione di continuità la funzione di prima accoglienza perciò continua ad essere garantita, oltre che dai CAS, dagli ex CARA di cui, ininfluente evidentemente il cambio di "etichetta", permane la disfunzionalità legata alle eccessive dimensioni.

L'ECESSIVA
PERMANENZA DEI
MIGRANTI NELLE
STRUTTURE DI PRIMA
ACCOGLIENZA

Altra evidente criticità rilevata dalla Commissione è la mancanza di "fluidità" nel passaggio dalle strutture di prima accoglienza a quelle di seconda legata essenzialmente alla carenza di posti nel servizio SPRAR. La mancanza del necessario *turn over*, unitamente all'incremento esponenziale degli arrivi dei migranti verificatosi nell'ultimo quadriennio, determina la saturazione e l'eccessiva permanenza dei migranti nelle strutture di prima accoglienza senza, quindi, possibilità per molti di essi di accedere concretamente a quei percorsi personalizzati di integrazione assicurati nelle strutture di seconda accoglienza che ne dovrebbero garantire l'inclusione socio-lavorativa nel nostro Paese.

L'ECESSIVO RICORSO
AI CENTRI DI
ACCOGLIENZA
STRAORDINARIA

Ma l'anomalia forse più grave del nostro sistema di accoglienza che investe sia la fase della prima che quella della seconda accoglienza, è l'eccessivo ricorso ai centri di

(CAS)

accoglienza straordinaria (CAS) Questi, concepiti quali strutture temporanee cui eccezionalmente ricorrere in situazioni di emergenza (articolo 11 decreto legislativo n. 142 del 2015), sono in realtà diventati la regola costituendo il segmento, per numero di presenze di migranti, più importante del nostro sistema di accoglienza.

Alcuni dati possono rendere con maggiore evidenza quanto testé affermato. I migranti accolti in strutture temporanee erano al 31 dicembre 2014 circa il 50% rispetto al totale, al 31 dicembre 2015 il 67%, al 31 dicembre 2016 il 77,4% ed alla data del 17 novembre 2017 ben l'80,78%. Si rilevi, peraltro, come, contro ogni logica ed auspicio, la percentuale dei migranti ospitati nei CAS sia, nonostante l'impegno speso al fine di strutturare ed ottimizzare il dispositivo nazionale di accoglienza, costantemente e sensibilmente aumentata negli ultimi anni.

SERVIZI EROGATI ALLA
PERSONA VOLTI:

- ALLA INFORMATIVA
LEGALE
- ALLA MEDIAZIONE
CULTURALE
- ALL'INTEGRAZIONE
SOCIO-LAVORATIVA

Tali centri, di piccole o grandi dimensioni che siano, condizionati proprio dal loro carattere di temporaneità e dalla logica emergenziale che ne ha visto la nascita talvolta anche a seguito di affidamenti diretti, sono quelli che presentano le maggiori problematiche in termini di qualità dei servizi erogati specie di quelli alla persona volti alla informativa legale, alla mediazione culturale ed all'integrazione socio-lavorativa, di idoneità delle strutture e della loro ubicazione e di professionalità e specializzazione degli operatori impiegati. Ciò determina, altresì, frequenti situazioni di disparità di trattamento dei migranti per cui, a parità di *status* giuridico, essi possono essere accolti in condizioni molto diverse, peraltro, con costi a carico dello Stato invariati a prescindere dal livello dei servizi offerti.

I CAS, inoltre – a differenza delle rete SPRAR – sfuggono per definizione a strumenti di programmazione, controllo e monitoraggio, con effetti anche sul piano dell'impatto sociale nel territorio.

I tempi dilatati di permanenza dei migranti nelle strutture di prima accoglienza, il ricorso eccessivo ai CAS deficienti sotto il profilo soprattutto dei servizi volti

all'integrazione della persona e per contro la carenza di posti, peraltro con rilevanti differenze locali, nel servizio SPRAR che dovrebbe invece essere il modello privilegiato di seconda accoglienza coniugata all'integrazione del migrante, determinano una sostanziale indifferenziazione e sovrapposizione tra strutture di prima e seconda accoglienza, una disomogeneità sul territorio ed una complessiva carenza quantitativa e qualitativa dell'attività di integrazione/inclusione del nostro sistema di accoglienza.

L'ECESSIVO
PROTRARSI DEI TEMPI
DI ESAME DELLE
DOMANDE DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

Da ultimo, l'eccessivo protrarsi dei tempi di esame delle domande di protezione internazionale sia in sede amministrativa che giurisdizionale, durante i quali – si ribadisce – il richiedente asilo ha diritto all'accoglienza a spese dello Stato, ha pesantissime ricadute sul sistema di accoglienza nazionale determinandone il sovraccarico di tutte le strutture ed il lievitare esponenziale dei costi dell'intero apparato.

I più recenti interventi sia amministrativi che legislativi hanno effettivamente come obiettivo il superamento di diversi degli aspetti critici rilevati dalla Commissione.

Con particolare riferimento all'eccessivo protrarsi dei tempi di esame delle domande di protezione internazionale, va ripreso il tema dei dubbi insorti intorno alla disciplina introdotta con il cosiddetto decreto Minniti (*vedi pag. 32*).

DUBBI SULLA
LEGITTIMITÀ DELLA
COMPRESSIONE DEI
DIRITTI DELLA DIFESA
DEL RICHIEDENTE
ASILO

Dubbi di legittimità costituzionale sono stati sollevati in ordine alle nuove norme procedurali che, nel loro complesso, comprimerebbero eccessivamente il diritto di difesa del richiedente la protezione internazionale con irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre situazioni giuridiche e, quanto al nuovo rito camerale, potrebbero financo violare il principio di pubblicità del giudizio sancito dall'articolo 6 CEDU.

LE SEZIONI
SPECIALIZZATE NON
CONSENTONO NUOVE
ASSUNZIONI

Legittimo, poi, il dubbio circa l'effettiva efficacia ed utilità pratica delle disposizioni in esame al fine di accelerare i procedimenti giurisdizionali. Si consideri che l'istituzione delle Sezioni specializzate è riforma prevista per così dire "a costo zero" cui "si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e,

comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche” (articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 13 del 2017). I magistrati che vi saranno assegnati non avranno, quindi, esclusive funzioni in materia di immigrazione ed asilo (fatta esclusione per gli eventuali applicati da altro distretto) e non è contemplata alcuna nuova assunzione, né con riferimento ai magistrati né con riguardo al personale di cancelleria. Viene previsto unicamente il ricorso ad un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali, la cui attuazione è demandata al CSM, limitatamente a venti unità su tutto il territorio nazionale, strumento già adottato in recente passato con risultati invero assai deludenti.

L’allungamento complessivo dei tempi della giustizia potrebbe essere ulteriormente favorito dal fatto che i tempi delle Commissioni territoriali dovrebbero essere ridotti con le previste assunzioni di 250 unità di personale specializzato.

Non sembra che l’adozione del rito camerale - di regola senza fissazione dell’udienza di comparizione delle parti - comporti un alleggerimento del carico degli uffici giudiziari.

Del tutto da verificare, poi, che la visione della videoregistrazione della lunga audizione del richiedente asilo avanti alla commissione territoriale (di media della durata di due ore) comporti per il giudice un effettivo risparmio di tempo rispetto alla celebrazione di un’udienza in cui il giudice formula al ricorrente specifiche e mirate domande anche alla luce delle argomentazioni del ricorso. Deleteria, infine, appare la scelta della composizione collegiale per la decisione sui ricorsi in materia di protezione internazionale, considerata la difficoltà di formazione dei collegi specie in tribunali di non grandi dimensioni.

DAL 2016, ACCREDITO
PERMANENTE LA
POSSIBILITÀ DI
PRESENTAZIONE DEI
PROGETTI

Allo scopo di incentivare l’adesione dei comuni alla rete SPRAR potenziandone il numero dei posti disponibili, nel contempo assicurandone una più omogenea distribuzione sul territorio nazionale, con Decreto del Ministero dell’Interno 10 agosto 2016 (*“Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i*

richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)”), con intento di semplificazione procedurale, si è introdotto l’accredito permanente e si è prevista la possibilità di presentazione dei progetti in ogni tempo senza più necessità di partecipazione ad apposito bando. In altri termini, si è inteso superare la rigidità imposta dalla periodicità di pubblicazione dei bandi di adesione, introducendo un sistema di gestione dei progetti sulla base di liste sempre aperte. Il finanziamento del Fondo è stato elevato al 95% e la compartecipazione dell’ente locale è limitata al 5%.

Provvedimenti volti a favorire distribuzione nel territorio e migliore inclusione sociale dei migranti

TENTATIVI DI
INCENTIVARE
L’ADESIONE AL
SISTEMA SPRAR

Nell’ottica, non solo di incentivare l’adesione degli enti locali al sistema SPRAR a discapito del necessario ricorso ai CAS, ma anche di assicurare una più equa distribuzione dei migranti sul territorio nazionale con conseguente minore impatto dei centri sulle comunità locali e, per contro, con maggiore possibilità degli ospiti di reale inclusione nel tessuto sociale-lavorativo locale, si collocano una serie di provvedimenti, che verranno illustrati subito appresso.

CLAUSOLA DI
SALVAGUARDIA:
I COMUNI CHE
ADERISCONO ALLA
RETE SPRAR SONO RESI
ESENTI
DALL’ATTIVAZIONE
NEL LORO TERRITORIO
DI STRUTTURE
TEMPORANEE

Con Circolare del Ministero dell’Interno dell’11 ottobre 2016 (*“Regole per l’avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo SPRAR”*) è stata introdotta la c.d. clausola di salvaguardia per cui i comuni che aderiscono alla rete SPRAR sono resi esenti dall’attivazione nel loro territorio di strutture temporanee, ciò nei limiti in cui il numero di posti SPRAR soddisfa la quota a carico dell’ente sulla base del Piano Nazionale.

Già con precedenti circolari ministeriali del maggio ed agosto 2016, si erano dettate disposizioni operative per agevolare la riconversione di CAS esistenti in SPRAR e, nell’ipotesi di apertura di nuovi centri SPRAR, per la riduzione

o cessazione delle strutture temporanee insistenti sul medesimo territorio.

INCENTIVO DI 500 €
PRO CAPITE STABILITO
A FAVORE DEI COMUNI
CHE ACCOLGONO
MIGRANTI

Incentivi finanziari sono stati, quindi, previsti per i comuni dal decreto-legge n. 193 del 2016, convertito in legge n. 225 del 2016 (*“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili”*), che ha stabilito a favore dei comuni che accolgano migranti, senza alcuna distinzione o riferimento a particolari tipologie di centri, l'erogazione di 500 € *pro capite* quale misura premiale di natura solidaristica senza, pertanto, alcun vincolo di specifica destinazione.

DICEMBRE 2016:
PIANO NAZIONALE DI
RIPARTIZIONE DEI
RICHIEDENTI ASILO E
RIFUGIATI

Sempre nel dicembre 2016, il Ministero dell'Interno ha concordato con l'ANCI il Piano nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati che, in ossequio anche alle previsioni già contenute nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, mira a realizzare una distribuzione più equa e sostenibile degli immigrati anche all'interno delle regioni in base ad un criterio di ripartizione che, ferma la quota regionale di riferimento, si fonda su una proporzione tra numero di abitanti e popolazione residente nel territorio comunale. Il Piano presuppone, comunque, la volontaria adesione dei comuni.

INCREMENTO DEL
NUMERO DELLE
SEZIONI DELLE
COMMISSIONI
TERRITORIALI

Per contrastare l'eccessivo carico del sistema nazionale di accoglienza dipendente dall'aumentato numero delle domande di protezione internazionale e dal conseguente allungamento dei tempi di definizione delle stesse tanto in sede amministrativa che giudiziaria, si è invece intervenuti aumentando il numero delle sezioni (oggi le sezioni aggiuntive sono in totale 28) delle Commissioni territoriali (decreto-legge n. 119 del 2014, convertito in legge n. 146 del 2014, attuato con D.M. 10 novembre 2014 e successivi decreti) e, con apposite circolari, si sono fornite indicazioni operative volte ad ottimizzare il funzionamento delle commissioni ed accelerare i procedimenti amministrativi. Con il decreto-legge n. 13 del 2017, si sono introdotte importanti modifiche procedurali soprattutto in sede giurisdizionale e previste assunzioni di nuovo personale per le Commissioni territoriali.

Considerazioni conclusive

L'ITALIA AL TERZO
POSTO NEL MONDO PER
LE DOMANDE DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE
PRESENTATE

Secondo le stime del *Global Trends* dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, dal dopoguerra ad oggi sono state presentate in Italia oltre mezzo milione di domande di protezione internazionale. In particolare negli ultimi anni abbiamo assistito ad un sensibile aumento del fenomeno, che fa dell'Italia uno dei paesi più esposti ai flussi per richieste di protezione internazionale tra quelli industrializzati. Nel 2016, secondo il rapporto *Global Trends*, l'Italia, con 123.000 domande, si è collocata al terzo posto nel mondo per il numero delle richieste d'asilo (subito dopo la Germania e gli Stati Uniti d'America). Di conseguenza, l'intera gestione del fenomeno dell'asilo ha conosciuto profonde trasformazioni nel nostro paese, sia sul piano normativo che su quello organizzativo, con inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, si è reso necessario rispondere tanto all'esigenza di potenziare la capacità ricettiva complessiva, quanto a diversificare la tipologia delle strutture sulla base delle funzioni a cui sono destinate e delle esigenze a cui devono far fronte.

NECESSITÀ DI
RAFFORZARE LE
PROCEDURE DI
RIMPATRIO

Va peraltro segnalato che - oltre alle iniziative volte a potenziare le misure di accoglienza e di integrazione - dovrebbero essere rafforzate le misure di rimpatrio (sia quello volontario assistito che, in secondo luogo, quello forzato) nei confronti di coloro a cui non viene riconosciuta alcuna forma di protezione.

LA DIFFICOLTÀ DI
GESTIRE I PASSAGGI
DALLA PRIMA ALLA
SECONDA
ACCOGLIENZA

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, va rilevato che la permanenza all'interno dei centri di primissima accoglienza è limitata ad una prima rilevazione dei dati personali dei neo-arrivati. Successivamente, se il migrante presenta domanda di protezione, viene trasferito in un Centro di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. La fase della seconda accoglienza, destinata a protrarsi per un periodo più lungo, dovrebbe in teoria svolgersi in uno dei centri della rete SPRAR, che offrono una più ricca gamma di servizi finalizzati all'integrazione. In altre parole il sistema italiano pare delineare tre tipologie: una primissima, una prima e una seconda accoglienza. Ma, nonostante la normativa adottata disponga tale articolazione del sistema, che risponde evidentemente a una precisa scelta

politica, nella concreta attuazione il passaggio da una fase all'altra dell'accoglienza risulta stentato e difficoltoso con evidenti limiti nel coordinamento e nella condivisione delle prassi, oltreché eccessivamente oneroso anche a causa del rischio di duplicazione degli interventi. Peraltro, gli obbiettivi della gradualità della presa in carico delle persone e della messa in rete informatica dei diversi stadi del sistema d'accoglienza restano sostanzialmente inattuati.

LA PRIMA
ACCOGLIENZA SI
SVOLGE NEI CENTRI
GOVERNATIVI, LA
SECONDA SI BASA SUL
RUOLO DEGLI ENTI
LOCALI

Non da ultimo, mentre le funzioni di primissima e prima accoglienza vengono garantite in strutture governative messe a disposizione direttamente dal Ministero dell'Interno, la seconda accoglienza si svolge in strutture fornite dai privati o dal privato sociale che vi effettuano il servizio, nonché – nel caso degli Sprar – dalla rete territoriale attuatrice del progetto (Ente Locale, associazione, cooperativa ecc., comunque sotto la direzione dell'Ente Locale). Questo ha come conseguenza una permanente instabilità dell'offerta di posti che comporta – a fronte di eventuali esigenze improvvise - la necessità di attivare strutture di accoglienza straordinarie. Deriva da qui la causa principale del fatto che il forte incremento degli arrivi degli ultimi anni, in assenza di una adeguata pianificazione preventiva, ha portato nella seconda accoglienza una crescita esponenziale del numero dei centri straordinari: i CAS, che avrebbero dovuto rappresentare l'eccezione, superano invece di gran lunga il numero dei centri Sprar, che al contrario dovrebbero rappresentare la regola.

Alla luce di quanto sopra si può sostenere che nonostante gli indubbi e numerosi progressi di carattere organizzativo e normativo, a oltre quindici anni dall'avvio del primo dispositivo nazionale di accoglienza, protezione e integrazione per richiedenti asilo e rifugiati in Italia, il sistema nazionale d'asilo è ancora ben lontano da una piena efficacia e funzionalità, sia in termini di ottimizzazione delle risorse, che in termini di creazione di processi virtuosi di accoglienza finalizzati alla piena integrazione dei titolari di protezione internazionale.

SI PENSA PIÙ
ALL'ACCOGLIENZA
CHE NON
ALL'INCLUSIONE
SOCIALE

La crescente rilevanza del fenomeno impone non solo di procedere all'incremento della complessiva capacità ricettiva, ma anche al ripensamento e al miglioramento della misure di

accoglienza che troppo spesso si dimostrano fallimentari, perché non producono una vera inclusione delle persone accolte, nonostante l'impiego considerevole di risorse pubbliche. Gli interventi del settore, pur tenendo conto delle differenze territoriali e delle differenze tra i singoli circuiti, mancano spesso di una visione e di una strategia uniformi, col rischio di avere come risultato solo l'aumento dei posti in accoglienza o addirittura il solo protrarsi del periodo di permanenza nei centri. In altre parole, l'accoglienza nel nostro Paese spesso non sembra improntata a favorire l'accompagnamento e l'integrazione ma piuttosto limitata esclusivamente alle funzioni di soccorso e prima accoglienza. È evidente che in un simile contesto il settore diviene attrattivo anche per soggetti privi di specifiche motivazioni solidaristiche e competenze nel lavoro coi migranti, ma animati da un puro interesse speculativo nei confronti del *business* dell'accoglienza.

OCCORRE CALIBRARE I
SERVIZI IN BASE ALLO
STATUS DEL MIGRANTE
O DELLA SUA
CONDIZIONE DI
VULNERABILITÀ

Si rende quindi necessaria una seria riflessione sul funzionamento dell'intero sistema, ispirata all'esigenza di "calibrare" meglio i servizi in base:

- allo *status* legale dei migranti;
- alla probabilità della loro successiva permanenza in Italia (richiedenti protezione internazionale *versus* titolari della protezione internazionale);
- al loro stato di vulnerabilità.

In alcuni casi, l'intervento deve mirare all'inserimento nel mercato di lavoro, in altri bisogna mettere in conto prolungati periodo di accoglienza, a causa delle individuali condizioni socio-sanitarie, coinvolgendo anche i servizi sociali dei Comuni.

IL TEMA
DELL'OBBLIGO DI
GESTIRE
L'ACCOGLIENZA PER
GLI ENTI LOCALI

La discussione non può prescindere dal nodo dell'obbligatorietà della presa in carico dei titolari di protezione internazionale, ma l'organizzazione delle misure assistenziali dovrebbe tener conto anche delle fasi d'accoglienza precedenti, in un'ottica di gradualità e di "capitalizzazione" dell'intero periodo di permanenza nei centri (di primissima, di prima e di seconda accoglienza). A tal fine è essenziale un più efficace regime del controllo e delle verifiche sulla effettiva erogazione dei servizi da parte degli enti gestori, finalizzato anche ad uniformare gli *standard* di gestione, a partire da

alcuni servizi alla persona utili all'integrazione come l'insegnamento della lingua italiana o l'orientamento socio-lavorativo.

I CAS HANNO UNA
FUNZIONE SUPPLETIVA
SIA DELLA PRIMA SIA
DELLA SECONDA
ACCOGLIENZA?

A proposito di quest'ultimo aspetto giova ricordare che già oggi, ai sensi del decreto legislativo n. 142 del 2015, i centri di accoglienza straordinari (CAS) sono chiamati a svolgere le funzioni sia di prima che di seconda accoglienza. Di conseguenza, nell'immediato, gli *standard* di accoglienza di tali centri dovrebbero essere innalzati sia alla luce della prolungata permanenza dei migranti, sia in considerazione del perdurante "squilibrio" numerico tra le strutture di prima e di seconda accoglienza.

RICONDURRE ALLO
STATO CENTRALE
ANCHE LA SECONDA
ACCOGLIENZA?

In altre parole, laddove manca la disponibilità dell'Ente locale a farsi promotore di un progetto SPRAR, l'intervento del Prefetto dovrebbe mirare ad istituire non tanto Centri temporanei straordinari, ma veri e propri centri di seconda accoglienza che operano secondo i medesimi parametri e standard qualitativi previsti dal protocollo Sprar (quasi una sorta di "Sprar governativi").

Si sottolinea peraltro l'esigenza di affrontare il problema di una gestione efficace delle uscite dal sistema dell'accoglienza. È infatti sempre più diffuso il fenomeno di titolari di protezione internazionale che, una volta usciti dal circuito dell'accoglienza, seppur muniti di un permesso di soggiorno di validità pluriennale, in assenza di un sistema strutturato di accesso alle politiche e ai servizi per il lavoro, finiscono per scivolare nell'area della emarginazione sociale, soprattutto nelle principali aree urbane, dove frequentemente queste persone sono protagoniste dell'occupazione di stabili per far fronte a un drammatico disagio abitativo. Del resto i numeri effettivi delle richieste di protezione internazionale e le previsioni che ad oggi siamo in grado di fare ci dicono che, per quanto potenziata e migliorata, la capacità da parte dei circuiti di seconda accoglienza di "assorbire" la quantità crescente non solo dei richiedenti, ma anche dei titolari di protezione internazionale, continuerà ad essere molto limitata.

LA PERMANENZA NEI
CENTRI DI
ACCOGLIENZA DEVE

Considerata la ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili, si ritiene pertanto che il problema possa essere superato solo ottimizzando al massimo i risultati attesi nel

FAVORIRE
L'INSERIMENTO
LAVORATIVO

periodo di accoglienza dei beneficiari, e in particolare dei beneficiari di protezione, attraverso la realizzazione di iniziative propedeutiche alla loro piena integrazione (ed in particolare all'inserimento nel tessuto lavorativo). A tal fine, oltre alle misure che promuovano il maggior numero possibile di uscite dai centri di seconda accoglienza “per motivi di integrazione”, dovrebbero essere introdotti ulteriori interventi, sia a livello regionale che nazionale, volti a favorire un più rapido inserimento socio-lavorativo sul territorio per quanti non riescano a trovare posto nei circuiti di seconda accoglienza e/o comunque non siano interessati a tale inserimento.

Tali misure, volte a capitalizzare il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri, potrebbero riguardare in particolare:

CORSI DI
ORIENTAMENTO
CIVICO

a) l'organizzazione di Corsi di Orientamento Civico strutturati in moduli atti a fornire un quadro di base del Paese, in particolare in relazione ai seguenti argomenti: aspetti della cultura italiana; la Costituzione, diritti e doveri dei cittadini, ed Istituzioni dello Stato italiano; i servizi pubblici alla persona; il sistema educativo italiano; l'orientamento professionale/lavorativo, comprensivo della conoscenza delle norme e dei servizi per l'impiego nonché delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro; le informazioni di base sul Sistema Sanitario Nazionale;

REGISTRAZIONE DELLE
COMPETENZE DEI
MIGRANTI AI FINI
DELL'INSERIMENTO
LAVORATIVO

b) la registrazione sistematica dei c.d. Profili delle competenze dei richiedenti/titolari di protezione internazionale ospitati nei centri, volta a sostenere, sotto il profilo lavorativo, la loro uscita dai centri medesimi. A tal fine, dovrebbero essere svolte, non appena possibile, attività di accompagnamento dei beneficiari nell'elaborazione di piani di inserimento lavorativo nonché per l'individuazione di possibili forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

RAFFORZARE
L'AGGIORNAMENTO
PROFESSIONALE

c) il potenziamento delle attività di aggiornamento professionale (anche di breve durata) già durante la fase dell'accoglienza, anche attraverso il raccordo con il sistema di formazione professionale delle Regioni (il cui coinvolgimento “strutturato” è oggi ancora del tutto residuale rispetto alle politiche d'accoglienza e di integrazione);

PROGRAMMA
NAZIONALE DI
INSERIMENTO DELLE
POPOLAZIONI
RIFUGIATE

d) la realizzazione di un Programma nazionale (o in alternativa Programmi regionali) di integrazione che individui le possibili forme di “*job-matching*” tra domanda e offerta di lavoro in favore della popolazione rifugiata o titolare di protezione sussidiaria e/o umanitaria nonché forme di supporto all’autonomia (*voucher* formativi, contributi alloggio ecc.).

Attraverso questi strumenti tesi a valorizzare il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri con iniziative propedeutiche alla piena integrazione e in particolare all’inserimento nel tessuto lavorativo, si centrerebbe il duplice obiettivo di rispondere alle esigenze di soggetti già presenti sul territorio nazionale, portatori di professionalità e conoscenze linguistiche, e al tempo stesso venire incontro al fabbisogno di manodopera straniera. Si sottolinea che questi soggetti non solo sono già presenti sul territorio nazionale e nella maggior parte dei casi già possiedono la conoscenza di base della lingua italiana, ma anche che al momento dell’uscita dai centri ottengono un regolare titolo di soggiorno di durata pluriennale, rinnovabile al momento della scadenza.

MIGLIORARE LA
GOVERNANCE DEL
SISTEMA E IL
COORDINAMENTO
DELLE AZIONI
INTRAPRESE

Un ultimo aspetto rilevante, è rappresentato, infine, dalla necessità di assicurare una più efficace *governance* degli interventi. La predisposizione delle misure di accoglienza ed integrazione necessiterebbe infatti di essere ulteriormente potenziata attraverso l’elaborazione di una strategia d’intervento integrata e uniforme, finalizzata ad assicurare il maggior coordinamento tra le iniziative in atto. Negli ultimi anni, sono stati compiuti molti passi in avanti anche sotto questo profilo. A titolo d’esempio, è stato istituito, presso il Ministero dell’Interno, il Tavolo di Coordinamento nazionale, le cui linee di indirizzo e di programmazione vengono attuate a livello regionale dai Tavoli di Coordinamento regionali, istituite presso le Prefetture – Uffici territoriali di governo del capoluogo della Regione.

NECESSITÀ DI UN
COORDINAMENTO
OPERATIVO DELLE
INIZIATIVE DI
INTEGRAZIONE

Tuttavia, il ruolo di questi tavoli è necessariamente “politico-strategico”, essendo il loro compito inevitabilmente legato all’impostazione e alla programmazione degli interventi, a partire dalla definizione dei criteri di ripartizione regionale. L’eterogeneità sia quantitativa che qualitativa delle attività

svolte ma ancor più di quelle che dovrebbero essere messe in atto, la complessità della gestione dell'intero sistema nonché la rilevanza delle risorse economiche impiegate, pongono invece fortemente il problema del coordinamento operativo degli interventi, sia a livello nazionale che a livello regionale. C'è l'esigenza di ridisegnare la "mappa della *governance*" attuale in modo tale da responsabilizzare tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti ed assicurare una maggiore sinergia, anche inter-istituzionale, tra le diverse azioni, evitando la sovrapposizione di iniziative simili e valorizzando le buone prassi replicabili in altri/diversi contesti territoriali.

IMPLEMENTARE IL
RUOLO DELLE REGIONI

Un ruolo importante, anche sotto questo profilo, può essere svolto dalle Regioni nella loro funzione sia di coordinamento e armonizzazione che di monitoraggio degli interventi. Le Regioni, per loro funzioni istituzionali e per la loro vicinanza territoriale, potrebbero rappresentare la "chiave di volta" per contribuire a risolvere le maggiori criticità del settore legate alla qualità dell'accoglienza e dei processi di integrazione, ma anche alla carenza di coordinamento complessivo del sistema. Benché molte leggi regionali prevedano già interventi specifici in favore dei titolari di protezione internazionale e – anche sull'onda dell'esperienza fatta in occasione dell'emergenza Nord Africa - in molte realtà territoriali siano già state avviate interessanti forme di *governance* regionale, il sistema delle Regioni non è tuttora coinvolto in maniera strutturale e sistemica nelle politiche di accoglienza e integrazione dei richiedenti e titolari della protezione internazionale. Di conseguenza, tale processo necessiterebbe di essere potenziato anche con l'attribuzione di competenze formali in materia.

ISTITUIRE UNA
AGENZIA NAZIONALE
DELL'ACCOGLIENZA

Mentre a livello territoriale questa riorganizzazione del sistema potrebbe portare all'individuazione degli specifici uffici/servizi regionali aventi il compito di coordinare le attività locali, a livello nazionale – anche alla luce della crescente rilevanza del tema dell'asilo - si dovrebbe procedere alla istituzione di una specifica struttura pubblica con funzioni di coordinamento e direzione operativa nazionale dell'intero sistema: una Agenzia Nazionale per l'Accoglienza, incaricata delle funzioni di coordinamento centrale, organizzazione generale del lavoro, supporto tecnico agli enti gestori dei

centri, messa in rete di istanze di livello provinciale, regionale e nazionale, attuazione del monitoraggio sui servizi e sugli enti gestori, a garanzia della coerente attuazione sul piano nazionale di un modello unitario, efficiente ed efficace.

COORDINAMENTO
DELLA LEGISLAZIONE
SULL'ASILO

La revisione organizzativa del sistema dovrebbe infine accompagnarsi a un necessario aggiornamento dell'assetto normativo, attraverso l'armonizzazione delle disposizioni presenti nei diversi testi legislativi. Il problema della frammentarietà e della parzialità delle disposizioni amministrative in vigore dovrebbe essere affrontato mediante l'adozione di un Testo unico in materia d'asilo che raccolga e armonizzi la legislazione esistente, nel rispetto della normativa europea e alla luce delle principali criticità emerse dall'analisi dell'attuale sistema di accoglienza e integrazione.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato in missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti di deposito di munizioni, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno e da somministrazione di vaccini, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori	375
Esame testimoniale del Professore ordinario di radioterapia presso l'Università «La Sapienza» di Roma Vincenzo Tombolini (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	375
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	376

COMMISSIONE PLENARIA

Giovedì 21 dicembre 2017. — Presidenza del presidente Gian Piero SCANU.

La seduta comincia alle 8.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

Gian Piero SCANU, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante trasmissione diretta attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e diretta *streaming* sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Esame testimoniale del Professore ordinario di radioterapia presso l'Università «La Sapienza» di Roma Vincenzo Tombolini.

(Svolgimento e conclusione).

Gian Piero SCANU, *presidente*, avverte che la Commissione, in adempimento dei propri compiti, come fissati dall'articolo 1 della delibera della Camera dei deputati istitutiva della Commissione, del 30 giugno 2015, ha deliberato di procedere, ai sensi degli articoli 13, comma 1, e 15, commi 1 e 2, del proprio regolamento interno, all'esame testimoniale del Professore ordinario di radioterapia presso l'Università «La Sapienza» di Roma Vincenzo Tombolini.

Per consentire alla Commissione di valutare l'applicabilità delle garanzie che per

disposizioni regolamentari e per prassi costante vengono riconosciute ai soggetti indagati che compaiono in audizione, prega il teste di voler preliminarmente confermare che non gli risulti di essere sottoposto ad indagini in procedimenti connessi all'oggetto dell'inchiesta parlamentare.

Avuta conferma di ciò, avverte che, ove necessario, la seduta potrà proseguire in forma segreta.

Prima di procedere all'esame, ricorda che il professor Tombolini è intervenuto in audizione libera presso la Commissione nella seduta di ieri. In quella sede la presidenza ha ritenuto, con il consenso della Commissione, di proseguire l'audizione in forma testimoniale nel corso della seduta odierna, convocando direttamente il professore per oggi.

Rivolge pertanto al teste alcuni quesiti, in parte posti anche nella seduta di ieri.

Intervengono, a più riprese, per porre ulteriori quesiti i deputati Giulia GRILLO (M5S), Gianluca RIZZO (M5S), Maria

AMATO (PD), Donatella DURANTI (MDP) e Gian Piero SCANU, *presidente*.

Vincenzo TOMBOLINI, *Professore ordinario di radioterapia presso l'Università « La Sapienza » di Roma*, risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Gian Piero SCANU, *presidente*, ringrazia il professor Vincenzo Tombolini per il contributo fornito ai lavori della Commissione e dichiara concluso l'esame testimoniale.

La seduta termina alle 9.20.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.20 alle 9.30.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul sistema bancario e finanziario

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	377
Audizione del professor Vittorio Grilli	377
Sulla pubblicità dei lavori	378
Comunicazioni del presidente	378
Audizione del dottor Fabrizio Saccomanni	378

Giovedì 21 dicembre 2017. – Presidenza del presidente Pier Ferdinando CASINI indi del vicepresidente Mauro Maria MARINO.

La seduta comincia alle 10.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il PRESIDENTE comunica che, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web TV*.

Audizione del professor Vittorio Grilli.

Il PRESIDENTE introduce l'audizione del professor Vittorio Grilli.

Il professor GRILLI svolge la propria relazione.

Pongono quesiti gli onorevoli VILLAROSA (M5S), CENNI (PD) e RUOCCO (M5S) e il senatore MARTELLI (M5S).

Il professor GRILLI risponde ai quesiti posti.

Il PRESIDENTE, su richiesta del professor GRILLI, propone di proseguire i lavori in forma segreta.

La Commissione conviene.

(La Commissione prosegue in seduta segreta dalle 12.05 alle 12.07).

Pongono ulteriori quesiti all'audito l'onorevole RUOCCO (M5S), il senatore GIROTTI (M5S) e l'onorevole SIBILIA (M5S).

Il professor GRILLI risponde ai quesiti posti.

Il PRESIDENTE, ringraziando l'audito per la collaborazione, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.30.

Giovedì 21 dicembre 2017. – Presidenza del presidente Pier Ferdinando CASINI.

La seduta comincia alle 18.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il PRESIDENTE comunica che, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web TV*.

Comunicazioni del presidente.

Il PRESIDENTE comunica che ha prestato giuramento quale consulente il dottor Michele Ruggiero.

Audizione del dottor Fabrizio Saccomanni.

Il PRESIDENTE introduce l'audizione del dottor Fabrizio Saccomanni.

Il dottor SACCOMANNI svolge la propria relazione.

Formulano osservazioni e pongono quesiti all'audito il PRESIDENTE e i se-

natori Mauro Maria MARINO (PD) e GIROTTTO (M5S).

Il PRESIDENTE, su richiesta del senatore GIROTTTO (M5S), propone di proseguire i lavori in forma segreta.

La Commissione conviene.

(La Commissione prosegue in seduta segreta dalle 19.35 alle 19.40).

Pongono ulteriori quesiti all'audito gli onorevoli DELL'ARINGA (PD) e SIBILIA (M5S), i senatori CERONI (FI-PdL XVII), GIANNINI (PD), MARTELLI (M5S), l'onorevole VILLAROSA (M5S), il senatore D'ALÌ (FI-PdL XVII) e l'onorevole RUOCCO (M5S).

Il dottor SACCOMANNI risponde ai quesiti posti.

Il PRESIDENTE, ringraziando l'audito per la collaborazione, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21.10.

INDICE GENERALE

I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile. Nuovo testo C. 4605 Ferranti (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	3
<i>ALLEGATO 1 (Parere approvato)</i>	51
Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 2797 Governo (Parere alle Commissioni riunite II e III) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	5
<i>ALLEGATO 2 (Parere approvato)</i>	52
Modifica all'articolo 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la responsabilità dei dirigenti in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro. Testo unificato C. 3830 Pellegrino e abb. (Parere alle Commissioni riunite VII e XI) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	7
<i>ALLEGATO 3 (Parere approvato)</i>	53
Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico. Testo unificato C. 101 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	8
<i>ALLEGATO 4 (Parere approvato)</i>	54
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. C. 4768-A Governo, approvato dal Senato ed emendamenti (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>)	11
<i>ALLEGATO 5 (Parere approvato)</i>	55
AVVERTENZA	50

II Giustizia

SEDE REFERENTE:

Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile. C. 4605 Ferranti (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	61
Sui lavori della Commissione	61

IV Difesa

RISOLUZIONI:

7-01378 Artini: Per la promozione delle strutture dell'Accademia navale di Livorno (<i>Seguito della discussione e conclusione – Approvazione</i>)	63
7-01305 Basilio: Sulle iniziative immediate per incrementare il bacino della riserva selezionata con figure professionali specializzate in ambito psicologico-sanitario (<i>Seguito della discussione e conclusione – Approvazione della risoluzione n. 8-00288</i>)	63

ALLEGATO (<i>Risoluzione approvata</i>)	66
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sulla sicurezza e la difesa nello spazio cibernetico (<i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i>)	64
V Bilancio, tesoro e programmazione	
SEDE REFERENTE:	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 e relativa nota di variazioni. C. 4768-A Governo, approvato dal Senato e C. 4768/I Governo, approvato dal Senato. (<i>Esame e conclusione</i>)	67
ALLEGATO 1 (<i>Documentazione presentata dal rappresentante del Governo</i>)	71
ALLEGATO 2 (<i>Emendamenti 29-bis.15, 34-bis.30, 45.8, 52-bis.9, 81.11, 92.14, 96.21 e 100-bis.46 del relatore</i>)	77
COMITATO DEI NOVE:	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. C. 4768-A Governo	68
ERRATA CORRIGE	68
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI	
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.	
Audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di affari regionali, Gianclaudio Bressa (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	80
Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	80
Audizione del professor Mario Bertolissi, in rappresentanza della Regione Veneto (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	81
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	81
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE	
COMMISSIONE PLENARIA:	
Sui lavori della Commissione	82
Proposta di relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria (relatrice: on. Bindi) (<i>Seguito dell'esame e approvazione</i>)	82
ALLEGATO 1 (<i>Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria</i>)	84
Proposta di relazione sull'attività svolta (rel.: on. Bindi) (<i>Seguito dell'esame e approvazione</i>) ...	83
ALLEGATO 2 (<i>Relazione sull'attività svolta</i>)	167
COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA	
Comunicazioni del Presidente	247
Sui lavori del Comitato	247
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA	
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	248

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori	249
Esame dello schema di relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio (<i>Esame e conclusione</i>)	249
ALLEGATO (<i>Schema di relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei richiedenti asilo</i>) ...	252

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI CASI DI MORTE E DI GRAVI MALATTIE CHE HANNO COLPITO IL PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO IN MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO, NEI POLIGONI DI TIRO E NEI SITI DI DEPOSITO DI MUNIZIONI, IN RELAZIONE ALL'ESPOSIZIONE A PARTICOLARI FATTORI CHIMICI, TOSSICI E RADIOLOGICI DAL POSSIBILE EFFETTO PATOGENO E DA SOMMINISTRAZIONE DI VACCINI, CON PARTICOLARE ATTENZIONE AGLI EFFETTI DELL'UTILIZZO DI PROIETTILI ALL'URANIO IMPOVERITO E DELLA DISPERSIONE NELL'AMBIENTE DI NANOPARTICELLE DI MINERALI PESANTI PRODOTTE DALLE ESPLOSIONI DI MATERIALE BELLICO E A EVENTUALI INTERAZIONI

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori	375
Esame testimoniale del Professore ordinario di radioterapia presso l'Università «La Sapienza» di Roma Vincenzo Tombolini (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	375
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	376

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

Sulla pubblicità dei lavori	377
Audizione del professor Vittorio Grilli	377
Sulla pubblicità dei lavori	378
Comunicazioni del presidente	378
Audizione del dottor Fabrizio Saccomanni	378

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.



17SMC0009580