

L'ITALIA DI FRONTE ALLA MAFIA

Elisabetta Cesqui

Abstract

Nowadays mafias are seeing a phase of strong expansion, in a variety of different directions and shapes. The work carried out by the General States promoted by the Ministry of Justice has highlighted the complexity of the relations between mafia and society and underlined the weak areas of the existing law.

The legal system is now facing the necessity of developing new strategies and tools for tackling and preventing the mafia phenomenon which increasingly proves to have no borders, either geographically or socially or culturally.

Keywords: organized crime, mafias, General States, strategy, prevention, awareness, legality

L'esigenza di fronteggiare la sfida della criminalità organizzata, che ha assunto storicamente nel nostro paese connotati peculiarissimi, ci ha imposto nel tempo l'elaborazione di strumenti di contrasto che si sono fatti sempre più articolati e specifici e che sono stati in qualche modo suggeriti dallo stesso modo di agire ed organizzarsi delle associazioni criminali. Questo ha comportato da una parte la stratificazione di interventi di diversa caratura e dall'altra ha scontato inevitabilmente uno sfasamento tra l'evoluzione della realtà criminale e l'adeguamento delle contromisure, sfasamento che corre il rischio di farsi più marcato quanto più rapidamente si trasforma il nostro antagonista.

È matura ormai l'esigenza di riconsiderare la complessiva strategia di prevenzione e contrasto della criminalità mafiosa che impone certo di raffinare la risposta repressiva, ma soprattutto di rafforzare massicciamente gli strumenti di prevenzione, che necessariamente comportano l'analisi delle fragilità che, nei

diversi settori della vita del Paese, allargano le crepe che favoriscono l'insinuazione della criminalità mafiosa.

Nonostante, infatti, i tantissimi risultati positivi ottenuti dallo Stato in anni di impegno legislativo e operativo, la presenza della criminalità organizzata continua a rappresentare un'anomalia che riduce la competitività internazionale dell'Italia e impedisce il superamento del dualismo territoriale, con una distanza fra Centro-Nord e Mezzogiorno che non accenna a ridursi e rappresenta la più macroscopica diseguaglianza del nostro Paese.

La scelta di Milano per la chiusura dei lavori degli Stati generali è discesa proprio da questa consapevolezza e dalla volontà di superare una lettura stereotipata del fenomeno per collocarla in una più attuale e realistica dimensione e prospettiva.

Il lavoro preparatorio degli Stati Generali si è posto l'obiettivo di coinvolgere le migliori energie del Paese per ampliare la conoscenza, arricchire le interpretazioni e suggerire nuove forme di contrasto al fenomeno.

Nell'ottobre 2016 il Ministro ha incontrato le associazioni e, subito dopo, si è insediato il Comitato scientifico che, attraverso i suoi 32 componenti, ha fissato le linee di metodo e coordinato i lavori di 16 tavoli tematici, che hanno complessivamente coinvolto 220 esperti e studiosi di varie discipline, esponenti del mondo dell'associazionismo, delle libere professioni, della magistratura, del giornalismo e alcune importanti figure istituzionali.

Il lavoro dei tavoli si è avvalso di ulteriori contributi e testimonianze, anche attraverso il sistema della videoconferenza e di ampie raccolte documentali, confluite su una apposita piattaforma informatica.

Grazie a questo, è stato possibile costruire una rete che ha consentito, nei tempi dati e con la massima economicità, di realizzare un lavoro di approfondimento, conoscenza, analisi e proposta davvero partecipato e, probabilmente, inedito nella sua estensione e varietà.

Nel mese di maggio scorso, i coordinatori dei 16 Tavoli hanno depositato gli elaborati conclusivi sui diversi ambiti tematici dai quali sono scaturite più di 100 proposte di intervento, che sarebbe impossibile qui illustrare compiutamente, e, grazie alle preziose indicazioni del Comitato Scientifico, si sono delineate alcune

chiavi di lettura che costituiscono il filo conduttore della riflessione dei due giorni milanesi, con la prospettiva di definire un documento finale¹, che possa raccogliere il senso degli *Stati generali della lotta alle mafie* e consegnarlo alla pubblica opinione, così come agli studiosi del fenomeno e agli interlocutori istituzionali a livello nazionale ed europeo.²

Emerge con evidenza prima di tutto il superamento di una visione manichea del fenomeno mafioso, fondata su chiavi di lettura semplificate, se non semplicistiche, costruite su mere logiche di contrapposizione legalità-illegalità, Stato-antistato, buoni-cattivi, mafia-antimafia, lecito-criminale.

È, invece, chiaro come tali forme di contrapposizione – per certi versi anche tranquillizzanti – appaiano del tutto inadeguate a decodificare fenomeni in continua trasformazione.

Le mafie si somigliano tutte nei loro tratti essenziali: società criminali che hanno l'arricchimento come fine e la sopraffazione del potere legittimo nei territori e negli ambiti economici in cui si insediano come connotato tipico, ma al tempo stesso cambiano ed evolvono, non solo nascono nuove mafie, ma quelle tradizionali subiscono trasformazioni. Lo stesso uso della violenza e dell'intimidazione assume connotati nuovi e perde di essenzialità, come la stessa giurisprudenza sta, con inevitabili moti di assestamento, riconoscendo³.

A questo processo mimetico occorre reagire con strumenti adeguati di anticipazione e differenziazione degli strumenti di tutela e di maggiore consapevolezza culturale. L'insediamento territoriale, a volte pervasivo, della criminalità organizzata, impone il necessario rafforzamento delle reti sociali di resistenza, la messa in campo di

¹ La presentazione pubblica del documento è prevista per il 31 gennaio 2017.

² Il materiale che costituisce il frutto del lavoro dei tavoli, che il ministero ha messo a disposizione nel sito istituzionale nella sezione "itinerari a tema" sotto la voce "stati generali della lotta alle mafie 2017", contiene ricchi riferimenti bibliografici ai quali si fa qui complessivamente rinvio.

³ La giurisprudenza della corte di cassazione degli ultimi anni attesta la trasformazione in atto dei criteri di valutazione della rilevanza dell'uso della violenza nell'attività delle associazioni mafiose e i limiti in cui i parametri valutativi costruiti attorno alle associazioni tradizionali siano riferibile anche a nuovi modi di atteggiarsi della criminalità organizzata: v. cass. Sez. I, 19 aprile 2012, n. 35627; sez. II, 21 aprile 2015, n. 34147; sez. V, 3 marzo 2015, n. 31666; sez. I, 5 maggio 2010 n. 24803. In attesa del consolidarsi del giudicato definitivo sulla vicenda nota come "mafia capitale", per la quale in primo grado non è stata riconosciuta l'ipotesi di associazione di stampo mafioso, può essere utile riferirsi ai giudicati formati in corte di legittimità sui provvedimenti cautelari: v. cass. sez. VI, 10 aprile 2015, n. 24535 e 245346.

azioni volte ad accrescere la reputazione delle istituzioni, la promozione presso i cittadini di un'etica pubblica per la valorizzazione dei beni comuni.

Il Coordinamento del Comitato Scientifico ha voluto di raggruppare il lavoro dei tavoli, al di là della loro intestazione formale, ma tenendo conto del senso complessivo dell'indagine, intorno a tre nuclei di riflessione che si ritrovano declinati nel programma dell'evento conclusivo.

Il primo: *"Internazionalizzazione, finanza e profili evolutivi"*, intende proporre il punto di vista prospettico dell'apertura globale sul terreno dell'economia della sfida della criminalità mafiosa e della necessità sulla medesima scala di disporre di strumenti adeguati. Un punto di vista che si coglie attraverso la visione complessiva del lavoro dei tavoli 1) mafia e globalizzazione, 2) Mafia ed economia, 11) Mafia e sistemi finanziari, 15) Mafia ed Europa che, pur nella diversità degli ambiti e dei metodi, consentono una lettura unitaria degli obiettivi.

Il carattere pervasivo della criminalità organizzata rischia costantemente di penetrare e inquinare settori importanti del sistema produttivo, e trova un punto debole in quell'economia di carta, nella finanza globale il cui ruolo dominante non sfugge a nessuno. Nella regolazione dei mercati e della concorrenza, nelle politiche di liberalizzazione ormai intestate all'Unione Europea è opportuno considerare anche la potenziale illecita influenza degli operatori appartenenti all'area grigia dell'economia. Gli indispensabili requisiti di trasparenza e i limiti all'attività speculativa possono rappresentare un argine effettivo all'espansione della criminalità organizzata nell'ambito delle attività finanziarie.

Che le mafie abbiano da tempo risalente cercato un respiro internazionale è un'evidenza che non ha bisogno di dimostrazioni, come è quasi una banalità richiamare l'esigenza di strumenti di contrasto della stessa ampiezza. Su questo terreno, sul quale all'inizio persino la definizione di criminalità organizzata costituiva un problema, si sono fatti molti passi avanti, ma ancora molto deve essere fatto.

È oggi però importante ribadire che la collaborazione fra gli organismi giudiziari e di polizia, che pure si dimostra sempre più efficace, va affiancata da un'opera di armonizzazione che tenda ad una normativa sostanziale comune e dalla evoluzione

e potenziamento di attori importanti, come Eurojust e Eppo, quanto a competenze e concrete possibilità operative.

La ricchezza delle proposte, e anche degli spunti critici emersi dal tavolo 15 (mafia ed Europa) rendono conto ampiamente non solo dello stato dell'arte, ma anche delle prospettive future. Non a caso è proprio il tavolo dal quale sono emerse più proposte operative.

La mappatura dell'espansione delle organizzazioni mafiose a livello mondiale elaborata dal tavolo 1) rende evidente l'indifferenza ai confini delle logiche economiche e di quelle criminali che le inseguono e suggerisce la necessità di una lettura integrata delle informazioni provenienti da una pluralità di fonti (Eurojust, Europol, Interpol, Ministeri, Forze dell'ordine, PNA ...) ed anzi l'indispensabilità di un ampliamento e rafforzamento delle reti di monitoraggio. Anche le proposte di portata più "nazionale" (come quelle in tema di beni confiscati e sul fondo antiusura) sintetizzate nelle conclusioni del tavolo 2 su Mafia ed economia assumono in questo contesto una rafforzata valenza. Solo aggiornati strumenti di conoscenza e di riconoscibilità di specifici *indicatori di mafiosità*, sino ad un vero e proprio Indice di presenza mafiosa (IPM) potranno orientare un'efficace azione di prevenzione e agevolare la valutazione di impatto delle politiche territoriali.

Nelle due giornate conclusive milanesi i lavori della la mattinata del secondo giorno sono riconducibili tutti al tema del secondo panel, intitolato "*Una nuova consapevolezza nella lotta alla mafia*", che esprime l'esigenza di superare lo spazio chiuso dell'azione penale e, insieme, il bisogno di una nuova e diffusa iniziativa culturale e sociale di contrasto alle mafie. Una nuova iniziativa culturale che deve necessariamente evolvere dalla generica accezione di "cultura della legalità" ad una rinnovata consapevolezza della presenza delle mafie, basata su una lettura scientificamente fondata dei loro processi evolutivi, nei diversi settori della vita istituzionale, sociale ed economica, segnati da contesti a legalità debole se non a illegalità diffusa.

Su questo tema si è registrata piena convergenza del lavoro dei Tavoli che, accanto a misure specifiche di contrasto o prevenzione nei diversi settori e campi di analisi, hanno avanzato proposte mirate alla promozione di azioni positive interdisciplinari,

fortemente connotate dal punto di vista culturale, e che tendono al rafforzamento dei ruoli nevralgici degli operatori delle istituzioni, dalle pubbliche amministrazioni a quelle che svolgono attività di contrasto alla criminalità organizzata; al mondo dei professionisti che operano nei settori di espansione qualitativa e quantitativa della presenza mafiosa – dal sociale allo sport, dalla finanza alla tecnologia – coinvolgendo ordini professionali ed organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici e sociali.

Il ruolo della scuola, sia nella fase della formazione di base che di quella universitaria è essenziale ed è stato interpretato con grande impegno e punte di eccellenza, ma con non poche discontinuità e distrazioni. (Tav. 12)

Cruciale nella formazione della nuova consapevolezza è la proiezione mediatica del fenomeno mafioso, soprattutto laddove ci si ponga l'obiettivo di problematizzare e sottoporre a critica il rapporto divenuto essenziale tra mafie e informazione, nelle sue molteplici implicazioni, che vanno dai tentativi di violenta intimidazione e condizionamento del diritto di cronaca, alla sterilizzazione delle voci di dissenso, alla mitizzazione cui ricorrono alcune rappresentazioni mediatiche, alla necessità di rivendicare un giornalismo ed un'editoria realmente autonomi. I tavoli 6) e 7) affrontano esattamente questi temi.

Anche l'analisi svolta in settori cruciali – quale quello, ad esempio, del ruolo dei *minori nelle mafie* e, più in generale, di tutela dei soggetti vulnerabili e delle vittime – evidenzia la necessità di un approccio di prossimità nelle pratiche sociali di contrasto e prevenzione nei contesti a forte pervasività mafiosa, abbandonando la logica "militare", spettacolare e mitizzata, dello scontro tra buoni e cattivi, in favore della ricerca di modelli giuridici, organizzativi e sociali realmente efficaci. La innovativa impostazione del progetto di intervento "liberi di scegliere" che fa capo al Tribunale dei minori di Reggio Calabria fornisce un esempio di straordinario interesse di attuazione di una strategia di affrancamento dei minori dalla cultura criminale (tavoli 7 e 10)

Ed ancora da richiamare è l'avvertita esigenza, espressa dal tavolo 13, di un diverso rapporto con la religione, sia per quanto riguarda i parallelismi riduttivi e tralatici tra i ritualismi religiosi e quelli mafiosi, sia per quanto riguarda la straordinaria potenzialità del ruolo attivo della chiesa anche nelle sue declinazioni istituzionali, a

volte un po' timide, chiesa che è invece sollecitata ad una vera e propria *"teologia della liberazione"* dalle mafie, peraltro nel solco di una svolta che risale a 25 anni fa e che trova conferma nelle parole di Papa Francesco per il quale i mafiosi "rubano il bene comune togliendo speranza e dignità alle persone",

Ma una nuova consapevolezza culturale deve accompagnarsi anche ad uno speciale riguardo per gli ambiti di più recente espansione o di rafforzata penetrazione delle organizzazioni mafiose, quali quelle dell'ambiente, dello sport, del settore agro-alimentare (con i lavori e le proposte dei tavoli 3, 8 e 16) delle amministrazioni locali su tutto il territorio nazionale, cui rimandano anche gli interventi delle associazioni antimafia coordinati dal prof. Dalla Chiesa e le interviste ad amministratori pubblici o giornalisti vittime di minacce condotte da Gad Lerner nel corso della seconda giornata. Proprio le amministrazioni locali infatti devono costituire oggetto di particolare attenzione, in uno con la rivisitazione delle norme sul loro controllo e sui presupposti e modalità per lo scioglimento degli organi rappresentativi.

Il terzo stadio della riflessione, che è parso logicamente discendere dai due poli richiamati, si incentra sulla necessità di *"Un'ordinaria azione di contrasto"*.

Una nuova strategia di contrasto alle mafie ha bisogno di una *straordinaria ordinarietà* dell'azione pubblica nella promozione e nella difesa degli interessi collettivi che non può fare a meno di una riflessione sullo Stato e sullo stato della democrazia italiana.

Una capillare opera di riaffermazione, in ogni settore, dell'elementare principio del primato delle regole non in nome di un astratto principio d'ordine, ma della consapevolezza che la legalità non è fatta da un sistema di divieti, ma è un valore fondante della cittadinanza.

È, in passato, invalso il luogo comune che la forza delle mafie risiedesse nella capacità di dare lavoro alla manovalanza criminale, quasi fosse un intervento assistenziale e di welfare. È vero il contrario. È la presenza della criminalità organizzata a impoverire le aree dove maggiore è il suo insediamento, perché principale obiettivo delle mafie è uccidere il mercato occupando gli spazi più vicini al monopolio. Nel settore delle costruzioni punta alla valorizzazione della rendita fondiaria con la speculazione immobiliare o l'abusivismo edilizio. Il caporalato e

l'imposizione di mano d'opera è strumento per controllare la produzione agricola. La grande distribuzione può imporre ai produttori le sue regole. Le farmacie sono oligopoliste per legge. E altrettanto vale per i rifiuti e i reati ambientali. E a una logica di rendita corrisponde la corruzione per accaparrarsi importanti fette della spesa pubblica con gli appalti di infrastrutture, nella sanità o nei servizi.

Ma anche questo processo conosce una sua perversa modernizzazione attraverso la creazione di una sorta di terziario avanzato criminale che non si limita a fagocitare risorse, ma attrae e contamina circuiti economici e sociali sani offrendo servizi, vantaggi e canali privilegiati per ottenere contatti e contratti.

Occorre dimostrare, presidiando nella quotidianità l'osservanza delle regole, ma garantendo anche l'efficacia dell'azione pubblica ed il funzionamento delle istituzioni, che abbandonare la via della legalità, non solo è rischioso, ma non è affatto vantaggioso.

È stata opinione condivisa dei Tavoli che sia prioritario concentrare l'attenzione sull'illecita accumulazione di ricchezze e sul loro reimpiego.

Questo significa, sul piano delle condotte sociali, mettere in campo un complesso di strumenti amministrativi di controllo per sfavorire *l'accumulazione di "ricchezza senza titolo"*, che precedano l'azione penale e ne prescindano. Allo stesso modo comporta una attenzione particolare per la repressione dei *reati "spia"*, rafforzando il contrasto a fenomeni criminali attraverso cui le mafie possono proliferare, nel solco delle iniziative normative che, negli anni più recenti, hanno introdotto nuove fattispecie di reato, hanno inasprito il trattamento sanzionatorio di alcune esistenti (corruzione, autoriciclaggio, falso in bilancio, scambio elettorale politico-mafioso, reati ambientali, appalti e reati contro la pubblica amministrazione, caporalato) ed hanno attuato una rinnovata strategia di aggressione all'accumulazione illecita di patrimoni.

La riforma del codice antimafia ha già raccolto molte delle sollecitazioni che andavano via via emergendo dai lavori e che manifestavano anche l'esigenza di garantire l'efficace e trasparente gestione dei patrimoni destinati alla confisca e alla successiva loro immissione nei circuiti dell'economia e della società.

Su queste premesse si sono sviluppate le discussioni milanesi, arricchite dal prezioso contributo del presidente del Senato e dall'autorevole punto di vista del Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia che hanno concorso a definire i nuovi ambiti operativi delle associazioni mafiose ed al tempo stesso a disegnare una nuova dimensione culturale di contrasto.

Le ipotesi di lavoro formulate nei lavori preparatori si sono confrontate con le analisi che i vertici dei più importanti uffici inquirenti italiani che sono stati invitati a verificare quante delle intuizioni formulate trovassero riscontro nel corpo vivo delle attività investigative e processuali svolte sul territorio nazionale. Ogni ipotesi ricostruttiva va infatti confrontata con la materiale epifania delle mafie attraverso le indagini della magistratura, non solo perché la natura criminale delle organizzazioni rimanda in ogni caso alla centralità dell'accertamento giudiziario, ma anche perché gli uffici di procura per primi e meglio di tutti sono in grado di cogliere e comprendere cambiamenti e trasformazioni, così come di riconoscere costanti e ricorrenze.

La pluralità delle voci coinvolte in questa iniziativa ha inteso non solo riflettere collettivamente su una così vasta problematica, ma ha voluto opporre, per di più in una sede simbolica e solenne, alla segretezza e all'oscurità dei fenomeni mafiosi, la trasparenza delle opinioni e la pubblicità del confronto, che costituiscono l'essenza stessa della democrazia, attuando così, per il suo stesso svolgersi, un sano esercizio di civile crescita democratica.