

RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA **CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

3/2023

EDITORIALE. *Una nuova era negli studi sulla criminalità organizzata*, Nando dalla Chiesa | DISCIPLINE. *La società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia: genesi, natura, finalità e prospettive*, Stefano D'Alfonso | *Una società scientifica contro le mafie*, Alberto Vannucci | LA RICERCA. *La Commissione antimafia dall'XI legislatura ad oggi: risultati e criticità*, Daniele Canovi | SCHEDA. *La proposta della Commissione europea di Direttiva in tema di recupero e confisca dei beni. Un'analisi della proposta di Direttiva alla luce degli indirizzi espressi sino a ora dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea*, Guillem Frova | STORIA E MEMORIA. *Alle origini della Commissione parlamentare antimafia*, *Ciro Dovizio*



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



OSSERVATORIO
SULLA
CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA

Direttore

Nando dalla Chiesa, *Università degli Studi di Milano*.

Comitato Scientifico

Fabio Basile, *Università degli Studi di Milano* – Stefan Bielanski, *Uniwersytet Pedagogiczny* – Nando dalla Chiesa, *Università degli Studi di Milano* – Donatella Della Porta, *Scuola Normale Superiore Firenze* – Giovanni De Luna, *Università di Torino* – Alessandra Dino, *Università degli Studi di Palermo* – Ombretta Ingrassi, *Università degli Studi di Milano* – Angela Lupone, *Università degli Studi di Milano* – Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, *Universidad Complutense de Madrid* – Monica Massari, *Università degli Studi di Milano* – Mariele Merlati, *Università degli Studi di Milano* – Stefania Pellegrini, *Università di Bologna* – Christian Ponti, *Università degli Studi di Milano* – Rocco Sciarrone, *Università di Torino* – Alberto Vannucci, *Università di Pisa* – Federico Varese, *University of Oxford* – Ugi Zvekic, *Ambassador, European Public Law Organization*.

Redazione

Thomas Aureliani, *Università degli Studi di Milano* – Federica Cabras, *Università degli Studi di Milano* – Andrea Carnì, *Università degli Studi di Milano* – Nando dalla Chiesa, *Università degli Studi di Milano* – Annaclara de Tuglie, *Università degli Studi di Milano* – Ciro Dovizio, *Università degli Studi di Milano* – Ombretta Ingrassi, *Università degli Studi di Milano* – Michela Ledi – Mariele Merlati, *Università degli Studi di Milano* – Christian Ponti, *Università degli Studi di Milano* – Marzia Rosti, *Università degli Studi di Milano* – Arianna Zottarel, *Università degli Studi di Milano*.

Avvertenza: Le note bibliografiche sono redatte in conformità con gli usi delle discipline di appartenenza degli autori

This work is licensed under a [This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

ISSN 2421-5635 | DOI: 10.54103/2421-5635/2023/9/3

INDICE

Editoriale

UNA NUOVA ERA NEGLI STUDI SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
(N.d.C.) (pp. 1-10)

Discipline

**LA SOCIETÀ SCIENTIFICA ITALIANA DEGLI STUDI SU MAFIE E
ANTIMAFIA: GENESI, NATURA, FINALITÀ E PROSPETTIVE**
di *Stefano D'Alfonso* (pp. 11-33)

UNA SOCIETÀ SCIENTIFICA CONTRO LE MAFIE
di *Alberto Vannucci* (pp. 34-46)

La ricerca

**LA COMMISSIONE ANTIMAFIA DALL'XI LEGISLATURA AD OGGI:
RISULTATI E CRITICITÀ**
di *Daniele Canovi* (pp. 47-86)

Scheda

**LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI DIRETTIVA IN
TEMA DI RECUPERO E CONFISCA DEI BENI**
*Un'analisi della proposta di Direttiva alla luce degli indirizzi espressi sino a ora dal
Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea*
di *Guillem Frova* (pp. 87-116)

Storia e memoria

ALLE ORIGINI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA
a cura di *Ciro Dovizio* (pp. 117-133)

QUESTO NUMERO

Una nuova era negli studi sulla criminalità organizzata

Questo numero di fine 2023 della Rivista giunge in un momento particolare. Per il mondo, ovviamente, scosso e attonito di fronte alle guerre, costretto a misurarsi con una crisi radicale e devastante del principio di legalità internazionale. Per i sistemi culturali di riferimento delle civiltà avanzate, al cui interno lo spettro dell'intelligenza artificiale, pur giustamente enfatizzato, non sembra onestamente essere il più preoccupante in assoluto. Molti sono i punti di svolta che si affacciano e si accavallano. E tra questi è giusto che la Rivista ne segnali uno in particolare. Piccolo, puntiforme, ma non irrilevante affatto nelle onde di lungo periodo della cultura civile. Ed è il convegno che segnerà a Milano la nascita della Società Scientifica Italiana di Studi su Mafie e Antimafia, SISMA, un acronimo che evoca un po' l'effetto che l'evento vorrebbe causare all'interno del mondo accademico e scientifico. Il convegno, che si terrà il 19 e 20 gennaio all'Università degli Studi, costituisce infatti il punto di arrivo di un lungo, difficile e innovativo cammino che ha visto intrecciarsi e susseguirsi percorsi, biografie e contributi di centinaia di studiosi e studiose delle diverse discipline, soprattutto sociologiche e giuridiche, per affermare l'urgenza di conoscenze e strategie scientificamente fondate di fronte al crimine organizzato. Inutile qui ricordare le diffidenze che è stato necessario superare perché gli studi in materia si vedessero riconosciuti una piena legittimazione sul piano accademico-culturale. Perché si iniziasse a vederli non come prodotto di una militanza priva di respiro intellettuale, ma come patrimonio decisivo per il futuro sia del nostro Paese (che alla criminalità organizzata ha pagato un prezzo altissimo in ogni senso) sia di intere aree del pianeta. Piuttosto è importante il fatto che nel convegno non si discuterà solo dello stato dell'arte, ossia del punto di maturazione della ricerca e delle prospettive teoriche nei differenti rami specialistici. Ma, prima ancora, delle grandi premesse e cornici mentali in grado di dare qualità e coerenza all'intero processo di cambiamento perseguito.

Si parlerà così, ad esempio, dell'evoluzione e del ruolo degli studi sulla criminalità organizzata nella storia civile e culturale nazionale; così come della multidisciplinarietà-interdisciplinarietà a cui essi devono sapersi informare; o della stessa (complessa, delicatissima) etica della metodologia della ricerca. Si discuterà, ancora, dei criteri di valutazione della ricerca, decisivi

per tracciare nel modo più consapevole le opportunità accademiche di generazioni di ricercatrici e ricercatori; o delle relazioni tra lo sviluppo di questi studi e il contesto internazionale o il contesto istituzionale (segnatamente giudiziario) di riferimento. O, ancora, di come definire ampiezza e specificità della celebre “terza missione” universitaria in un campo tanto speciale. Come si può capire, il 19 e il 20 gennaio possono dunque davvero costituire un punto di svolta nello statuto delle scienze sociali nazionali.

Perciò questo numero della Rivista (che ha cercato di partecipare sin dalla sua nascita, quasi nove anni fa, alla costruzione di un tale percorso) apre guardando al convegno. Chi legge troverà due contributi mirati a inquadrarne il senso. Uno, di prevalente taglio giuridico, è di Stefano D’Alfonso, dell’Università di Napoli, vicepresidente di Sisma. L’altro, di prevalente taglio politologico, è opera di Alberto Vannucci, dell’Università di Pisa, uno degli ideatori della nuova società scientifica. La diversità di linguaggio e di spunti ideativi che li caratterizza va considerata più che mai una promessa.

Il numero ospita inoltre un articolo-saggio che si iscrive proprio nella relazione tra istituzioni e studi sulla criminalità organizzata. Si tratta di un rapporto di ricerca sulla storia della Commissione parlamentare antimafia dall’XI legislatura a oggi, inedito per logica espositiva e nato all’interno di un più ampio lavoro di ricerca svolto da CROSS per la presidenza della Commissione tra il 2020 e il 2023. Lo ha scritto, con la supervisione del sottoscritto e all’interno di uno specifico gruppo di ricerca, Daniele Canovi, laureato di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Milano. L’interesse della relazione e insieme le esigenze di una sua fruizione unitaria da parte del lettore ne hanno consigliato in via eccezionale la pubblicazione integrale piuttosto che una riduzione o una pubblicazione a puntate.

Segue una scheda critica e bibliografica sulla Direttiva europea relativa alla gestione dei beni confiscati. Guillerme Frova, dottorando in Studi sulla criminalità organizzata a Milano, si misura con il percorso della proposta della Commissione europea visitando gli emendamenti che ad essa sono stati presentati in sede di Parlamento europeo e di Consiglio dell’Unione. L’autore solleva il dubbio che il progetto di sistematizzazione unitaria della materia rischi di sacrificare lo spirito originario della legislazione italiana su un tema che ha certamente segnato uno spartiacque nella storia della lotta alla mafia.

Chiude come di prammatica la sezione “Storia e memoria”, curata e aperta anche in questa occasione da Ciro Dovizio. L’oggetto è stavolta un prezioso pezzo di storia politico-parlamentare, poco conosciuto anche dagli ormai numerosi lettori di testi sulla questione

mafiosa. Quasi procedendo a ritroso dal rapporto di ricerca di Canovi, viene lumeggiato il faticoso iter fondativo della Commissione parlamentare antimafia, dalle prime richieste del 1948 a opera delle sinistre, fino al disegno di legge del 1958 e alla prima legge istitutiva del 1962. E vengono indicate le contraddizioni e vischiosità che si oppongono nel dopoguerra alla nascita della Commissione nonostante Cosa Nostra avesse già apertamente mostrato il proprio volto violento e anticostituzionale.

Storia, sociologia, diritto... Nella seconda parte della Rivista si trova insomma una involontaria ma plastica conferma delle ragioni di SISMA. E della validità dell'approccio scientifico e metodologico proposto nella prima parte dagli interventi di Stefano D'Alfonso e Alberto Vannucci. Buona lettura e...appuntamento a Milano il 19 e il 20!!

N.d.C.

1° Convegno Nazionale SISMA, Assemblea dei soci e Consiglio direttivo. Università degli studi di Milano, 19-20 gennaio 2024, in Via Festa del Perdono, n. 7, aula 211, Milano.

19 gennaio - 1° Convegno Nazionale SISMA dalle ore 11,30

20 gennaio - Assemblea dei soci ore 9,30 a seguire il Consiglio direttivo

Statuto della Società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia (SISMA).

Articolo 1

Costituzione, sede e durata

1. È costituita la Società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia (SISMA).
2. La SISMA ha sede presso l'Università degli studi di Napoli Federico II, Dipartimento di scienze sociali, Vico Monte di Pietà, 1, 80138 Napoli.
3. Possono essere previste presso atenei italiani sedi operative della SISMA.

4. La durata della SISMA è illimitata.
5. La società non ha scopo di lucro.

Articolo 2

Finalità

1. La SISMA promuove l'insegnamento, la ricerca scientifica e la terza missione con riferimento ai fenomeni mafiosi e alle azioni antimafia. La sua attività si esplica primariamente nel mondo accademico. La Società si prefigge anche di sostenere la crescita di competenze scientifiche e di qualificate attività formative in scuole, amministrazioni pubbliche, ordini professionali e associazioni. In tal senso essa costruisce forme di interazione e scambio per la prevenzione e il contrasto del fenomeno mafioso, in Italia e all'estero.
2. La SISMA promuove il ruolo di questi studi nel mondo accademico e in ogni opportuna sede istituzionale e politica, al fine di garantire al Paese il patrimonio di conoscenze e sensibilità di cui esso necessita per fronteggiare adeguatamente il pericolo mafioso.
3. La SISMA incoraggia l'interdisciplinarietà e il pluralismo degli approcci allo studio e alla ricerca sul fenomeno mafioso. Anche a tal fine indice periodiche occasioni di confronto tra i suoi associati e con gli interlocutori esterni più accreditati. Riserva particolare attenzione alle giovani generazioni di studiosi e, nel pieno esercizio della terza missione dell'università, attraverso cui realizzare un'interazione diretta con la società, si offre come punto di riferimento per le aree del Paese maggiormente sottoposte all'intimidazione e al condizionamento mafioso.

Articolo 3

Soci

1. La qualifica di socio è conferita a seguito di valutazione della domanda di adesione presentata da studiosi e studiosi che svolgono attività di insegnamento, ricerca e terza missione nel campo delle mafie e dell'antimafia.
2. I soci della società scientifica si distinguono in:
 - a) ordinari;
 - b) aggregati
3. I soci hanno l'obbligo di pagamento della quota associativa.
4. Possono essere nominati soci onorari; questi non sono tenuti al pagamento della quota associativa.
5. I soci aggregati sono tenuti al pagamento della quota associativa ridotta della metà.
6. La qualifica di socio cessa per dimissioni, per mancato pagamento di due quote annuali consecutive, per il protrarsi di un'insufficiente partecipazione alle attività della Società o al ricorrere di una delle condizioni previste dall'articolo 9.

Articolo 4

Soci ordinari

1. Sono soci ordinari gli appartenenti a una delle seguenti categorie: professori di prima fascia, seconda fascia e ricercatori, anche in quiescenza;

2. I soci ordinari hanno diritto di voto nell'Assemblea dei soci.

Articolo 5

Soci aggregati

1. Possono essere soci aggregati:

- a) i dottori di ricerca e i dottorandi;
- b) titolari di borse di studio, assegni di ricerca e contratti di ricerca universitari

2. I soci aggregati partecipano all'Assemblea dei soci e hanno diritto di voto.

Articolo 6

Soci onorari

1. Sono nominati soci onorari coloro che si sono distinti nella propria attività professionale o nel sociale nell'analisi, prevenzione e contrasto dei fenomeni mafiosi.

2. I soci onorari partecipano all'Assemblea dei soci e hanno diritto di voto limitatamente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 6, lett. c).

Articolo 7

Organi della società scientifica

1. Sono organi:

- a) l'Assemblea dei soci;
- b) il Consiglio direttivo;
- c) il Presidente;
- d) il Vicepresidente;
- e) il Tesoriere;
- f) il Segretario;

2. I componenti degli organi della SISMA non percepiscono compensi; previa autorizzazione del Consiglio direttivo, è previsto il rimborso delle spese sostenute per l'assolvimento di incarichi specificamente conferiti per la realizzazione delle attività previste dallo Statuto.

3. Può essere nominato un revisore legale iscritto all'Albo professionale nonché eventuali collaboratori e o consulenti determinando la retribuzione o il compenso.

Articolo 8

Assemblea dei soci

1. L'Assemblea dei soci si riunisce almeno una volta l'anno per approvare il bilancio e organizzare il convegno annuale.
2. L'avviso di convocazione contenente la data, l'ora e il luogo della riunione, nonché l'ordine del giorno, è inviato ai soci, con un preavviso di almeno trenta giorni, a mezzo posta elettronica, e pubblicato nel sito della SISMA.
3. Su proposta della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio direttivo o di un quinto dell'Assemblea quest'ultima può essere ulteriormente convocata secondo le stesse modalità.
4. L'Assemblea è presieduta dal Presidente della SISMA o, in mancanza, dal Vicepresidente o dal membro più anziano di età.
5. Ciascun socio ha diritto a un voto.
6. L'Assemblea delibera sulle seguenti materie:
 - a) approvazione del bilancio;
 - b) elezioni del Presidente e dei componenti del Consiglio direttivo;
 - c) gli indirizzi generali delle attività della SISMA, per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 2;
 - d) eventuale destinazione di utili o avanzi di gestione comunque denominati, nel rispetto del presente Statuto e della normativa vigente;
 - e) approvazione di proposte di organizzazione di convegni nazionali o internazionali della SISMA;
 - f) approva a maggioranza assoluta dei componenti le proposte di donazioni ed elargizioni di soci o terzi ed eventuali contributi e finanziamenti versati da enti pubblici o privati;
 - g) approva eventuali proposte di creazione di una rivista, una serie o una collana;
 - h) l'Assemblea è competente alla modifica dello statuto e allo scioglimento della società secondo le modalità disciplinate dall'articolo 16;
 - i) approva i regolamenti attuativi dello Statuto proposti dal Consiglio direttivo.
7. Le delibere dell'Assemblea risultano da apposito verbale redatto dal Segretario e sottoscritto dal Presidente o da chi ne esercita le funzioni e dal Segretario.
8. L'Assemblea è regolarmente costituita se è presente la maggioranza assoluta dei soci aventi diritto al voto che viene verificata a seguito di eventuale richiesta di un terzo dei presenti.
9. Le delibere dell'Assemblea sono approvate con la maggioranza dei soci presenti aventi diritto al voto.
10. Per evitare di attribuire alla SISMA posizioni che non siano state discusse e condivise i singoli soci non possono agire in sua rappresentanza.
11. L'assemblea dei soci può svolgersi anche in più luoghi, audio e o video collegati, e ciò alle seguenti condizioni, delle quali deve essere dato atto nei relativi verbali:
 - che sia consentito al presidente dell'assemblea di accertare l'identità e la legittimazione degli intervenuti, regolare lo svolgimento dell'adunanza, constatare e proclamare i risultati della votazione;
 - che sia consentito al soggetto verbalizzante di percepire adeguatamente gli eventi assembleari oggetto di verbalizzazione;
 - che sia consentito agli intervenuti di partecipare alla discussione e alla votazione simultanea sugli argomenti all'ordine del giorno, nonché di visionare, ricevere o trasmettere documenti;
 - che siano indicati nell'avviso di convocazione i luoghi audio e o video collegati, ovvero i relativi link, a cura della società, nei quali gli intervenuti potranno affluire, dovendosi ritenere svolta la riunione nel luogo ove sarà presente il presidente.

12. In tutti i luoghi audio e o video collegati in cui si tiene la riunione dovrà essere predisposto il foglio delle presenze.

Articolo 9

Consiglio direttivo

1. Il Consiglio direttivo è composto da nove membri, eletti tra i soci ordinari, tra cui il Presidente e il Vicepresidente, che restano in carica per tre anni.
2. I componenti del Consiglio direttivo non sono rieleggibili per più di un mandato consecutivo.
3. Il Consiglio direttivo si riunisce almeno tre volte l'anno, di cui una in occasione dell'assemblea annuale convocata per l'approvazione del bilancio.
4. Il Presidente, di propria iniziativa, o quando ne faccia richiesta un terzo dei componenti, convoca il Consiglio direttivo.
5. Il Consiglio direttivo è convocato per posta elettronica almeno quindici giorni prima.
6. Il Consiglio direttivo approva, a scrutinio segreto, l'adesione alla SISMA di nuovi soci ordinari, aggregati e onorari.
7. Il Consiglio si adopera per attuare gli indirizzi generali delle attività della SISMA, deliberati dall'Assemblea dei soci.
8. Il Consiglio approva le richieste di patrocinio di convegni, seminari, scuole e altre iniziative dei singoli atenei.
9. Il Consiglio è investito dei poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione non riservati dal presente statuto all'Assemblea.
10. Il Consiglio sceglie tra i soci il tesoriere e il segretario, che possono essere anche componenti del consiglio direttivo, e, ove lo ritenga, nomina il revisore legale, quest'ultimo anche esterno alla società.
11. Il Consiglio definisce le quote associative.
12. Predisporre la proposta di bilancio da sottoporre all'assemblea.
13. Individua gli editori dell'eventuale serie, collana e rivista.
14. Dirime eventuali controversie tra i soci e tra i soci e la società.
15. Nel garantire e valorizzare la libertà di ricerca nella sua pluralità e la libertà di manifestazione del pensiero, a garanzia del prestigio e della credibilità della SISMA, il Consiglio esamina eventuali comportamenti o condizioni in cui incorrono i soci valutandone l'appropriatezza rispetto allo scopo e alle caratteristiche della società scientifica o che possono definirsi lesivi del suo prestigio e della sua reputazione, ivi compreso l'uso non appropriato dell'adesione alla società o il riferimento a essa per attività non ricomprese in quelle previste dallo Statuto.
16. Al ricorrere delle condizioni di cui al comma 15, il Consiglio può deliberare un'ammonizione o, nei casi più gravi, la sospensione per un anno, anche reiterabile, e la cessazione della qualifica di socio; in ogni caso il socio deve essere informato del procedimento in corso che lo coinvolge e gli deve essere garantita la possibilità di un confronto su quanto gli viene addebitato nel rispetto del principio del contraddittorio.
17. Delibera sui convegni e seminari e può decidere di patrocinare attività seminariali, scuole e altre iniziative organizzate dai soci e dagli atenei cui afferiscono.
18. Propone all'Assemblea i regolamenti di attuazione dello Statuto.
19. Può decidere di prevedere dei premi, anche in denaro, eventualmente finanziati da soggetti terzi sulla cui proposta si pronuncia, da assegnare per tesi di laurea, dottorato e monografie di giovani studiosi; può attribuire una menzione speciale a persone che si siano distinte per il proprio contributo in tema di mafie e antimafia.

20. Le deliberazioni del Consiglio direttivo avvengono a maggioranza dei votanti, verificato il numero legale; in caso di parità di voti prevale il voto del Presidente o di chi ne esercita le funzioni.

21. Il Consiglio Direttivo può svolgersi anche in più luoghi, audio e o video collegati, e ciò alle seguenti condizioni, delle quali deve essere dato atto nei relativi verbali:

- che sia consentito al presidente dell'assemblea di accertare l'identità e la legittimazione degli intervenuti, regolare lo svolgimento dell'adunanza, constatare e proclamare i risultati della votazione;
- che sia consentito al soggetto verbalizzante di percepire adeguatamente gli eventi assembleari oggetto di verbalizzazione;
- che sia consentito agli intervenuti di partecipare alla discussione ed alla votazione simultanea sugli argomenti all'ordine del giorno, nonché di visionare, ricevere o trasmettere documenti;
- che siano indicati nell'avviso di convocazione i luoghi audio e o video collegati (ovvero i relativi link) a cura della società, nei quali gli intervenuti potranno affluire, dovendosi ritenere svolta la riunione nel luogo ove sarà presente il presidente.

22. In tutti i luoghi audio e o video collegati in cui si tiene la riunione dovrà essere predisposto il foglio delle presenze.

23. Il Consiglio direttivo continua a esercitare le proprie funzioni fino all'elezione del nuovo organo.

Articolo 10

Presidente

1. Il Presidente ha la rappresentanza legale della SISMA, anche in giudizio.
2. Dura in carica tre anni ed è rieleggibile per non più di una volta.
3. Convoca e presiede l'Assemblea dei soci e il Consiglio direttivo.
4. Tra i soci ordinari nomina il Vicepresidente che dura in carica fino alla cessazione dell'incarico del presidente.
5. In caso di impedimento o assenza, le funzioni del Presidente sono esercitate dal Vicepresidente o, in sua assenza, dal componente del Consiglio direttivo più anziano d'età.
6. In caso di dimissioni o impedimento permanente, si procede a nuova elezione del Presidente.
7. Il Presidente e il Vicepresidente continuano a esercitare le proprie funzioni fino al rinnovo di tali cariche.

Articolo 11

Tesoriere, Segretario e revisore legale

1. Il Tesoriere ha la funzione di gestione del patrimonio e delle altre risorse finanziarie della società scientifica.
2. Il Tesoriere sottopone all'Assemblea gli schemi di bilancio preventivo e di rendiconto consuntivo, apre e amministra i conti correnti e, a tal fine, ha la firma sociale.
3. Il Segretario tiene l'elenco dei soci, cura i verbali e le delibere dell'Assemblea dei soci e del Consiglio direttivo, gestisce la posta elettronica ordinaria e certificata della SISMA.
4. Il Tesoriere, il Segretario e il revisore legale, ove previsto, restano in carica per la durata dell'Assemblea e continuano a esercitare le loro funzioni finché non sono scelti i loro successori.

5. Il tesoriere e il segretario partecipano alle riunioni del Consiglio direttivo senza diritto di voto, a meno che non ne siano componenti.
6. Il Tesoriere e il Segretario e il revisore legale possono essere revocati dal Consiglio direttivo a maggioranza assoluta dei componenti.

Articolo 12

Convegni e seminari

1. Su proposta dei soci, la SISMA organizza il convegno annuale ed eventuali ulteriori convegni internazionali o nazionali, indicando il tema, i relatori, il luogo e la data.
2. Può essere prevista l'iscrizione a titolo oneroso dei soci e degli esterni per sostenere i costi; possono essere previste l'esenzione o la riduzione per i soci onorari e aggregati e per i giovani studiosi esterni alla Società.
3. La SISMA può decidere di patrocinare attività seminariali, scuole e altre iniziative organizzate da singoli atenei.

Articolo 13

Attività editoriale

1. La SISMA può dotarsi di una rivista interdisciplinare, di una serie o una collana editoriale sui temi delle mafie e dell'antimafia.
2. Gli eventuali costi sono a carico della società.

Articolo 14

Osservatori e gruppi di lavoro

1. La SISMA può istituire osservatori e gruppi di lavoro su specifiche tematiche, privilegiando l'interdisciplinarietà.

Articolo 15

Patrimonio

1. Il patrimonio è costituito dall'ammontare di:
 - a) quote associative annuali;
 - b) proventi di iniziative anche editoriali della Sisma;
 - c) eventuali donazioni ed elargizioni di soci o di terzi;
 - d) eventuali contributi e finanziamenti versati da enti pubblici o privati.

Articolo 16

Modifica dello statuto e scioglimento della società

1. Le proposte di revisione dello statuto devono essere sottoscritte da almeno un quinto dei soci e fatte circolare, a cura del Presidente, almeno sei mesi prima dell'Assemblea che dovrà pronunciarsi.
2. Per approvare la proposta di revisione occorre la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.
3. La proposta di scioglimento della società può essere sottoscritta da due quinti degli aventi diritto al voto e va presentata al Presidente almeno sei mesi prima dell'assemblea annuale e fatta circolare tra i soci. La proposta è approvata se votata dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.
4. In caso di scioglimento sarà stabilito il soggetto beneficiario del patrimonio.

Articolo 17

Norme transitorie e finali

1. In sede di costituzione della Società scientifica saranno indicati dai soci fondatori i componenti l'Assemblea, il Consiglio direttivo, il Presidente, il Vice Presidente, il Tesoriere, il Segretario e i primi componenti l'Assemblea. Le figure del tesoriere e del segretario possono coincidere.
2. Il Consiglio direttivo, il Presidente, il Vice Presidente, il Tesoriere e il Segretario durano in carica un anno al fine di avviare le attività della SISMA.
3. Per quanto non espressamente disposto dal presente Statuto, si applicano le norme del Codice civile e le altre leggi vigenti in materia di associazioni senza scopo di lucro.

LA SOCIETÀ SCIENTIFICA ITALIANA DEGLI STUDI SU MAFIE E ANTIMAFIA: GENESI, NATURA, FINALITÀ E PROSPETTIVE

Stefano D'Alfonso*

Title: The Italian Scientific Society of Mafia and anti-mafia studies: genesis, nature, aims and perspectives

Abstract

The purpose of the contribution is to describe the Italian learned Society on Mafia and Anti-Mafia Studies, established in 2023. It is an interdisciplinary society composed of university researchers engaged in teaching, research and third mission. The role of universities and researchers, the constitutive process, its positioning in the academy, its organization, and its aims and activities are analyzed in the paper.

Keywords: Sisma; mafias; anti-mafia; learned society; mafias studies

Lo scopo del contributo è descrivere la Società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia, istituita nel 2023. È una società interdisciplinare composta da ricercatori universitari impegnati nell'insegnamento, nella ricerca e nella terza missione. È analizzato il ruolo delle università e dei ricercatori, il processo costitutivo, il posizionamento nell'Accademia, l'organizzazione, le finalità e le attività che si prefigge.

Parole chiave: Sisma; mafie; antimafia; società scientifica; studi sulle mafie

* Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. Il processo costitutivo della società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia: le criticità e la prospettazione di un modello associativo unitario e condiviso

La costituzione, il 14 aprile 2023, della Società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia attesta formalmente il completamento di un processo avviato circa due anni prima da alcuni studiosi universitari, afferenti ad atenei diversi, da tempo impegnati sul tema delle mafie e dell'antimafia. Si può, oggi, affermare come sia risultata efficiente la scelta di muovere con ponderata progressione i primi passi per la realizzazione di un progetto finalizzato alla più ampia condivisione, partendo dalla formulazione di un testo completo finalizzato a contenere le caratteristiche della Società — le finalità, gli organi nella loro composizione e nelle funzioni attribuite, le attività, fino ad aspetti più operativi (es. i procedimenti di votazione, il patrocinio dei convegni, la creazione di riviste o collane, il patrimonio). Si è trattato di un vero e proprio “banco di prova”, su cui ci si è inizialmente impegnati senza la certezza di poter arrivare a una progettualità comune, consapevoli del rischio di non riuscire a darvi concretezza a causa della ambiziosità di un progetto che avrebbe rappresentato un *unicum* nella comunità accademica. La presenza attorno al tavolo di studiosi di distinte discipline, dalla diversa formazione ed esperienza maturata, è stata foriera di un'iniziale perplessità (in particolare rispetto ai fini) e qualche diffidenza di fondo. Vi era infatti la consapevolezza che sino ad allora il livello massimo di condivisione fosse stato rappresentato dalla presenza in Italia di un unico dottorato di ricerca specificamente dedicato al tema¹ e di un numero limitato di laboratori e centri di ricerca che, pur apprezzati per la qualità dei loro contributi, erano principalmente composti da studiosi afferenti a singoli atenei quand'anche a singoli dipartimenti. Il numero di tali gruppi formalizzati, inoltre, quando posto in relazione a quello complessivo degli atenei, appariva esiguo. Un altro dato preso in considerazione era quello delle collaborazioni tra diversi studiosi nella realizzazione di progetti scientifici e iniziative formative quali, ad esempio, master e corsi di specializzazione. Sostanzialmente non potevano individuarsi esperienze in grado di attestare il successo di modelli realmente aggreganti in larga scala, vieppiù associativi. La diffusa percezione degli effetti che tali prime criticità sarebbero state in grado di determinare sulla strutturazione del progetto, sin dalla fase ideativa, era stemperata, però, dalla comune sentita volontà associativa, pur se circoscritta, nella prima fase, sul solo piano ideativo.

¹ Il riferimento è al dottorato in Studi sulla criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano.

Fatta questa premessa, a partire dal quadro conoscitivo di partenza, devono essere richiamate le principali caratteristiche di contesto, caratterizzato da una serie di specifici elementi. Un primo riferimento è alla copiosa produzione scientifica in materia (espressione dell'applicazione di metodologie scientifiche differenti), al significativo impegno profuso nella disseminazione dei risultati, alle collaborazioni attive nelle e tra le università, con le istituzioni e i corpi intermedi e, più in generale, nel tessuto sociale. Era ivi riconoscibile una matrice comune sottostante lo sforzo degli studiosi (singolarmente intesi, o in collaborazione con altri), caratterizzata da una comunanza valoriale, dal riferimento ai principi costituzionali di libertà ed eguaglianza, da un sentimento di razionale e al contempo appassionato contrasto all'agire criminale — specificamente quello più esiziale dei sodalizi mafiosi, che si riverbera sui piani sociale (ma non meno individuale), istituzionale, politico ed economico. Si era inclini nel riconoscersi in una potenziale “comunità epistemica” che avrebbe potuto costruire, attraverso una veste formale, “una rete stabile e organizzata di relazioni e di scambi”, un contesto relazionale di confronto tra “singoli studiosi e gruppi di ricerca” a supporto dell'insegnamento, della ricerca e alle azioni ricollegabili alla terza missione universitaria². Prospettazione ricollegabile a quanto già osservato in tema di movimento antimafia, in esso potendosi cogliere “una memoria e un linguaggio comuni e (...) una stabilità di riferimenti ideali, perfino di una ‘cultura organizzativa’”³.

Sono state, quindi, condivise una serie di riflessioni che hanno sostenuto l'idea di procedere alla prospettazione di un modello organizzativo che profilasse una concreta strutturazione di quella parte del “sistema universitario”, che, com'era stato ben evidenziato, svolge per “la società italiana una funzione (...) utile”, appropriandosi del fondamentale ruolo di analisi di

² In questi termini descrittivi si esprimevano Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi, Rocco Sciarrone e Alberto Vannucci nelle *Conclusioni* del lavoro collettaneo Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie. La ricerca e la formazione*, Donzelli, Roma, 2021, 213 – 218, in cui ventinove studiosi di atenei differenti hanno analizzato, con approccio quantitativo e qualitativo, lo stato dell'arte dell'impegno accademico in materia. In particolare, viene affermato come la presenza di un “insieme variegato di ricercatori che nella loro attività scientifica si interfacciano con altri soggetti, a loro volta portatori di molteplici esperienze professionali”; ciò consente di raffigurare “almeno a livello embrionale, (...) una vera e propria “comunità epistemica”, che associa la condivisione di un insieme di credenze valoriali e principi normativi all'istanza di una potenziale applicazione in chiave di riforma delle conoscenze prodotte”. Il volume è *open access* ed è consultabile in lingua italiana e inglese (Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi (eds.), *Universities in the Fight against Mafias. Research, Teaching and Training*, Federico II University Press - fedOA Press, Naples, 2021) nel sito della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), specificamente all'indirizzo <https://repertoriopubblicazioniantimafia.crui.it>.

³ Cfr. Nando dalla Chiesa, *Antimafia (Movimento)* in *Dizionario enciclopedico di mafie e antimafia*, Manuela Mareso, Livio Pepino (a cura di), Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2013, p. 26.

una vera e propria patologia⁴. Siamo in presenza di un “campo di studi” che si è progressivamente istituzionalizzato in ambito accademico⁵.

2. La peculiarità della Sisma rispetto alle altre società e associazioni scientifiche universitarie

Passando a esaminare le fasi più strettamente operative, appare utile osservare come la stesura del testo finalizzato alla qualificazione di un’associazione del tutto nuova abbia preliminarmente richiesto lo studio approfondito degli statuti di diverse società e associazioni di studiosi, specificamente universitari. Il riferimento ai diversi modelli esistenti è stato proficuo. Tuttavia si è ritenuto necessario considerare l’esigenza di dar conto dell’originalità del progetto che si andava definendo, in considerazione, *in primis*, di una presenza di

⁴ Cfr. Nando dalla Chiesa, *Manifesto dell’Antimafia*, Einaudi, Torino, 2014, p. 106. Un simile spunto analitico lo si rinviene in Antonio La Spina, *Riconoscere le organizzazioni mafiose, oggi: neo-formazione, trasformazione, espansione e repressione in prospettiva comparata*, in *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Marco Santoro (a cura di), il Mulino, Bologna, 2015, p. 97.

Sulla potenziale funzione dell’Accademia sia consento il rinvio a un’audizione presso la Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Il riferimento è all’audizione del professore Gaetano Manfredi e del professore Stefano D’Alfonso sugli esiti della ricerca dal titolo «L’università nella lotta alle mafie», Resoconto stenografico n. 152, seduta giovedì 2 dicembre 2021, (consultabile in <https://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/375325.pdf>). In particolare, Stefano D’Alfonso (*idem*, p. 8) che, partendo dal richiamato contributo di Stefano D’Alfonso, Gaetano Manfredi, Rocco Sciarone, Alberto Vannucci, *op. cit.*, ha osservato come stessero maturando “le condizioni per avviare un percorso con gli altri studiosi che porti anche alla formalizzazione di un impegno comune in una forma associativa, da definire insieme, anche eventualmente nella prospettiva di creare una società scientifica sui temi delle mafie”. Tale progettualità verrà, poi, ripresa dalla stessa Commissione nella propria *Relazione conclusiva*, Doc. XXIII, n. 37, approvata nelle sedute del 7 e del 13 dicembre 2022, in particolare nel Tomo I, Sez. IX, «*Il contrasto alla criminalità organizzata nel mondo dell’università e della ricerca*», § 11, *Relazione su «Sviluppo dell’attività di contrasto sul piano della cultura antimafia e dell’antimafia sociale con particolare riferimento al ruolo delle università»*, pp. 463 – 464. Il testo, inoltre, rinvia alla Sezione V della Parte II della stessa *Relazione*, pp. 1251-1258. Con specifico riferimento alla prospettiva sistemica di costruzione di un soggetto associativo, auspicabilmente una società scientifica, la Commissione, partendo dai risultati ottenuti dalla ricerca, richiama il lavoro in corso delle “Università degli studi di Bologna, Milano, Napoli Federico II, Pisa e Torino”, “impegnate nella realizzazione di una progettualità che va in tale direzione, e che evidentemente sarà condivisa nelle singole fasi di realizzazione con gli studiosi delle mafie dei diversi atenei italiani. L’obiettivo auspicato, ampiamente condiviso dalla Commissione, è di giungere sino alla formalizzazione di un impegno comune, in una forma associativa rivolta all’istituzione di una “società scientifica” sui temi delle mafie e dell’antimafia” (p. 1256). Si auspicava anche la collaborazione con l’ANVUR e la CRUI, poi realizzatasi, e con gli studiosi universitari, in particolare quelli afferenti ai laboratori e centri di ricerca fortemente impegnati in alcuni atenei italiani.

⁵ Rocco Sciarone, *Fare ricerca sulle mafie*, in *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Ombretta Ingrassi, Monica Massari (a cura di), Donzelli, Roma, 2022, pp. IX-XIII, descrive criticamente il percorso compiuto dagli accademici, soffermandosi sull’uso delle fonti, inizialmente di tipo istituzionale, quindi della ricerca empirica. Particolare rilievo va attribuito alla collettanea che ricomprende tale contributo. Questa ‘certifica’ un elevato grado di maturazione degli studi in *subjecta materia*, raccogliendo, infatti, il contributo di studiosi delle più diverse discipline — in particolare: storici, sociologi, psicologi, geografi, giuristi, criminologi — che insieme contribuiscono alla definizione di uno strumento a supporto dei ricercatori (sul punto le curatrici del volume Ombretta Ingrassi, Monica Massari, *Prospettive e pratiche di ricerca qualitativa nello studio delle mafie: un’introduzione*, *op. cit.*, 4, sintetizzano il tipo di impegno come espressione di “una polifonia di voci in dialogo tra loro che” parte “dal terreno della ricerca e della riflessione teorica sulle mafie e la violenza organizzata”).

ricercatori, quali potenziali associati, incardinati in un numero significativo di macro-settori e settori scientifico-disciplinari (s.s.d.)⁶. Il dato, acquisito nell'ambito di una ricerca condotta da alcuni atenei con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), attestava la presenza di almeno cento s.s.d. interessati (pur tra loro fortemente distinti in termini di produttività, anche in considerazione della maggiore o minore propensione di talune scienze alla trattazione del tema delle mafie)⁷. Ciò a differenza, com'è noto, di quanto comunemente accade nelle altre società scientifiche, che in larga misura esprimono la volontà di aggregare ricercatori di uno o più s.s.d. ricompresi nello stesso macro-settore disciplinare (o che, in altri termini, è qualificato "concorsuale"), anche in considerazione della volontà di caratterizzare i profili disciplinari dalla prospettiva della valutazione dei percorsi universitari, quindi di carriera. Quanto si afferma trova corrispondenza nella rassegna delle associazioni e società scientifiche⁸ alle quali aderiscono i ricercatori universitari maggiormente impegnati scientificamente su tale oggetto di indagine⁹, ad esempio per gli studiosi dei macro-settori di "Sociologia", "Studi giuridici", "Psicologia", "Economia", "Storia" e "Scienze politiche"¹⁰. In merito alla qualificazione e al collocamento delle società scientifiche *lato sensu* intese¹¹ nel più ampio panorama universitario, deve essere ricordata la scelta recentemente assunta dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) di superare il modello preesistente che ne regolamentava la natura e i conseguenti "Rapporti" potenzialmente intercorrenti¹². In premessa, bisogna segnalare come l'ANVUR possa consultare le società, singolarmente o complessivamente intese¹³ (quando aggreganti più Società che rappresentano settori scientifico disciplinari diversi facenti capo a specifiche macroaree disciplinari). La delibera che qui si richiama, però, prevedeva che queste società

⁶ Le due categorie che qui si richiamano hanno come riferimento il sistema IRIS, che successivamente si richiama e contestualizza rispetto agli studi sulle mafie.

⁷ Ad esempio, è evidente come vi sia una netta distinzione tra il "diritto penale", quello "processuale penale", la "sociologia dei processi economici e del lavoro" o quella "giuridica, della devianza e del mutamento sociale", la "storia contemporanea" e la "psicologia", da un lato, e, dall'altro, le singole discipline afferenti a macro-settori quali, ad esempio, l'"architettura" o le "scienze matematiche e fisiche". Sul punto sia consentito il rinvio ai dati rielaborati da Attilio Scaglione, Elena Breno, Stefano D'Alfonso, *L'analisi dell'anagrafe della ricerca*, in *L'università nella lotta alle mafie*, Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi (a cura di), p. 60. Ad arricchire questo dato vi è quello concernente la produzione scientifica in questo settore di indagine (più specificamente, monografie, articoli scientifici, contributi in volume, atti di convegno), *idem*, p. 55.

⁸ Che in considerazione dell'alto numero qui non potrebbero essere riportate.

⁹ E non solo.

¹⁰ Attilio Scaglione, Elena Breno, Stefano D'Alfonso, *op. cit.*

¹¹ In tale categoria potendosi ricomprendere anche le associazioni e le consulte.

¹² Il riferimento è alla delibera n. 92 del 16 settembre 2014, rubricata "Rapporti tra l'ANVUR e le Società scientifiche".

¹³ Com'è noto, il dialogo che viene assicurato attraverso diverse forme è particolarmente apprezzato per il contributo che può essere assicurato nelle audizioni, nella trasmissione di documenti e pareri.

scientifiche nazionali dovessero presentare una serie di necessarie caratteristiche qualificanti¹⁴. Queste condizioni sono state superate, optando l’Agenzia per un diverso modello che non dovesse prevedere più una valutazione *ex ante* delle società, in quanto l’indicazione di specifici requisiti di enti che rappresentassero gli studiosi universitari andava rivista in considerazione di una più attenta valorizzazione della autonomia dell’esercizio della libertà di ricerca (ma anche di insegnamento) nel modello associativo che si andava a costruire.

3. Il posizionamento della Sisma nell’accademia e nel sistema antimafia tra valore simbolico e funzione collaborativa

È utile soffermarsi su alcuni ulteriori elementi che hanno motivato gli studiosi delle mafie nell’istituzione della SISMA. Le “finalità” da perseguire, che avrebbero potuto caratterizzare una società scientifica di questo tipo, avrebbero dovuto soddisfare anche a un’esigenza simbolica di posizionamento nell’Accademia e nel sistema antimafia. Infatti, nonostante il significativo impegno di tanti ricercatori (in difetto quantificabile, nell’intervallo 2000/2008, in più di tremila prodotti scientifici unici per autori in materia)¹⁵, non in tutti i territori è riconosciuto o, addirittura, riconoscibile; ciò a dispetto del simbolismo mafioso, strutturato su radici solide e in continua evoluzione, anche attraverso nuove forme di narrazione¹⁶.

¹⁴ Per avere cognizione della portata dei ‘vincoli’ si pensi, ad esempio, al riferimento, alla necessità di “annoverare la partecipazione, tra i componenti della Società, di almeno il 45 per cento dei professori e ricercatori universitari in servizio appartenenti a un determinato Settore scientifico-disciplinare (SSD) o in subordine dei soli professori ordinari se nello statuto della società ad essi soli è riservata l’iscrizione”. Nei SSD aventi più di 350 professori e ricercatori tale percentuale scende al 35 per cento.

¹⁵ Sul punto si veda Attilio Scaglione e Elena Breno, *La ricerca universitaria in tema di mafie (1. Profili metodologici)* in *L’università nella lotta alle mafie*, Stefano D’Alfonso e Gaetano Manfredi (a cura di), *op. cit.*, p. 53. I dati sono stati acquisiti attraverso il Catalogo dei prodotti della ricerca IRIS, sviluppato dal CINECA in collaborazione con gli atenei italiani nell’ambito del progetto U-GOV. IRIS (Institutional Research Information System). I dati sono stati successivamente rielaborati e inseriti in una banca dati (accessibile gratuitamente nel sito della CRUI (<https://repertoriopubblicazioniantimafia.cru.it>). Si tratta di una piattaforma digitale ad accesso aperto delle università italiane. Sono state quindi sviluppate le seguenti fasi: “(1) scelta del catalogo dei prodotti; (2) accesso al catalogo dei prodotti della ricerca; (3) selezione delle parole chiave; (4) sperimentazione sull’archivio dell’Università di Napoli Federico II; (5) interrogazione degli archivi ed estrazione dei prodotti della ricerca; (6) pulizia del campione; (7) individuazione delle variabili; (8) costruzione delle matrici” (p. 49). Le parole chiave utilizzate da rintracciarsi nei titoli dei contributi sono: mafi*; cosa nostra; camorr*; ’ndranghet*; sacra corona unita; criminal*; organized crime; organised crime; concorso esterno; area grigia; crimine organizzato; clan; boss (p. 51).

¹⁶ Marcello Ravveduto, *Conclusioni*, in *Le mafie nell’era digitale. Rappresentazione e immaginario della criminalità organizzata, da Wikipedia ai social media*, Marcello Ravveduto (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2023, p. 172, tratteggia le mafie come un “medium”, in quanto “corpi intermedi” che dialogano “con le élites e con le classi popolari” esercitando il ruolo di intermediario nei rapporti con gli attori economici, politici istituzionali e “nelle relazioni sociali”. L’autore, inoltre, mette in evidenza l’“universo simbolico e testuale” a partire dal quale avvengono comunicano al loro interno così come all’esterno; e lo fanno rappresentando “una mentalità e una

Quanto segnalato interessava rispetto al fine di potere rendere visibile e più facilmente acquisibile il contributo concreto dell'Accademia. Più specificamente, ci si è chiesti se l'Accademia esercitasse all'interno del sistema antimafia una funzione che fosse utilmente riconoscibile, quindi più agevolmente attivabile da una prospettiva di proficua collaborazione con soggetti quali, ad esempio, gli organismi giudiziari e di polizia, le prefetture, i legislatori statale e regionali (e ivi le commissioni parlamentari competenti o quelle regionali ove istituite), ma anche gli enti locali, così come le associazioni operanti sul territorio, gli enti religiosi o gli istituti scolastici cui è attribuita la formazione anche civica delle giovani generazioni. Ragionamento, questo, altresì traslabile sul piano dell'analisi dei punti di forza e debolezza, su cui gli atenei possono interrogarsi, al fine di migliorare attraverso la comunicazione la propria potenzialità relazionale.

Da un punto di vista teorico, la riflessione sull'esigenza di posizionamento dell'Accademia conseguiva da un'affermazione di carattere generale sul rapporto tra mafie e antimafia e dalla distinzione delle due macro classificazioni dell'"antimafia istituzionale" e "movimentista o della società civile": ove la prima è quella sostenuta da organismi dello Stato, in particolare quelli giudiziari e di polizia, in applicazione della legge; mentre la seconda è "espressione dei singoli e dei gruppi organizzati della società"¹⁷. L'inquadramento generale era arricchito dal riferimento a precedenti puntualizzazioni formulate da due autorevoli studiosi che avevano affermato, da un lato, come mafia e antimafia fossero "due facce dello stesso oggetto di studio"¹⁸, dall'altro, come le mafie risultassero essere composte da "un esercito di professionisti" mafiosi in grado di definire strategie propense all'adattamento e allo sviluppo.

cultura ondeggiante tra competizione e accordo con lo Stato". Lo stesso autore in *L'universo transmediale delle mafie*, in "Comparative Cultural Studies: European and Latin American Perspectives", 2023, v. 7, n. 15, pp. 9-14, definisce "universo transmediale" l'evoluzione delle rappresentazioni delle mafie come "insieme di linguaggi, codice, credenze, ideali, valori, riti, celebrazioni e associazioni mentali che la maggioranza del pubblico assimila unicamente attraverso il rispecchiamento dei media" (p.13), fino a descrivere gli effetti nell'"industria dello spettacolo e dell'intrattenimento, in formati mediali diversi" (il "*media franchise*"), un "universo narrativo che si è strutturato, nel corso del tempo, come un marchio da cui prendono vita vari prodotti" (p. 10).

Sul ruolo dei media, sulla conoscenza, sulla rappresentazione si veda il contributo di Alessandra Dino, *Mafia e libertà di informazione*, in *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Alessandra Dino (a cura di), Mimesis Edizioni, Milano, 2009.

¹⁷ Cfr. Vittorio Mete, *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni* (voce) in *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana*, vol. 16, Treccani – Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2015, 305-322, p. 306. "I caratteri fondamentali" del complesso movimento antimafia sono approfonditi da Nando dalla Chiesa, *Antimafia*, op. cit., pp. 24-28. L'autore si sofferma sul "*primato della dimensione sociale*" e sulla sua peculiarità di "movimento di persone", in continua trasformazione "ben più degli altri movimenti politici e sociali".

¹⁸ Rocco Sciarbone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009, p. 324.

Quest'ultimo aspetto è apparso non sufficientemente conosciuto “da vicino” dalla società italiana¹⁹.

4. Il ruolo svolto dalle università italiane e la prospettiva unitaria-identitaria

In questo scenario può innestarsi quanto espresso in sede di collaborazione istituzionale tra la Commissione parlamentare antimafia²⁰ e la CRUI in merito al potenziale ruolo delle università: all'interno di una comunità composta da docenti, giovani ricercatori e studenti deve essere intercettato e valorizzato il “potenziale antimafia” nella consapevolezza che “alla sistematicità della presenza mafiosa nel nostro Paese” debba contrapporsi “una sistematicità della lotta alla mafia”²¹. Quindi, come è stato osservato, alla presenza massiccia di “burocrazie professionali” e “professionisti del crimine” si contrappongono anche “specialisti dell'antimafia”, dove la “specializzazione” “è un bene (...), è necessaria”²².

Su tali analisi ci si è soffermati in occasione dei primi confronti sviluppatisi tra un numero limitato di studiosi che, nel tempo, avevano maturato un'embrionale idea di articolazione unitaria in grado di rappresentare le istanze di accorpamento ideale dell'impegno sino ad allora profuso. Fino a quel momento, però, come accennato, non erano stati ritenuti maturi i tempi nel dibattito accademico per dare concretezza a una progettualità associativa. Non può nascondersi come, tra coloro che ne avevano prospettato l'ideazione nelle più diverse sedi (in particolare nei convegni accademici, in alcuni contributi scientifici e in occasioni istituzionali, quali, ad esempio, le audizioni parlamentari), aleggiasse un sentimento di sfiducia. Questo, in particolare, non era attribuibile al fine generale, ma alla difficoltà di immaginare le fasi concrete di un processo costituente. L'assenza di un formante accademico che avesse dimostrato una qualche prospettiva di concreta ampia condivisione di un pensiero compiuto aveva in alcuni casi disincentivato gli studiosi nell'impegnare il proprio tempo e le

¹⁹ In tal senso Nando dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, *op. cit.*, p. 19, nel riprendere e rielaborare le affermazioni del magistrato vittima della mafia Giovanni Falcone.

²⁰ Il riferimento è alla Commissione istituita nella XVII legislatura con legge 19 luglio 2013, n. 87.

²¹ In questi termini la Presidente della Commissione Rosy Bindi in occasione del 2015, *Seminario Crui e Commissione antimafia «Il Contributo delle Università nella lotta alle mafie»*, presso l'Università della Calabria, Cosenza, 26 ottobre 2015.

²² Sul punto si veda anche Antonio La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafia*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 8. Come noto, il tema *lato sensu* delle competenze in tema di mafie, è stato sintetizzato, e non a caso, nell'espressione “professionisti dell'antimafia”. La questione ha origini risalenti nel tempo, è oggetto ancor oggi di dibattito, di rivisitazioni storiche. Contribuisce alla sua comprensione, con puntuali riferimenti, Salvatore Lupo, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018, in particolare pp. 321-326.

proprie risorse, in particolare nell'attivazione delle necessarie reti relazionali in un ambiente intellettuale così diversificato per formazione e rapporti. Come anche evincibile in letteratura, nei convegni accademici, così come in contesti istituzionali, ed egualmente nei dibattiti maturati sulle testate giornalistiche, la natura dei temi ha in alcuni casi evidenziato forti discrasie. Talvolta queste si sono acutamente accentuate, anche portando a contrapposizioni di scuola, di gruppi o di singoli studiosi che condividevano specifiche metodologie di ricerca o interpretazioni dei fenomeni, giungendo, a volte, anche a generare conflitti personali. In alcuni casi ciò era stato ravvisato non tanto e non solo all'interno di singole discipline, piuttosto nei rapporti tra scienze diverse²³.

I conseguenti effetti vengono stemperati dalla considerazione secondo cui i diversi approcci e le differenti posizioni si collocano all'interno di un quadro di ideali comuni, nei riferimenti a principi costituzionali e, tra questi, in particolare, quelli dell'ordine pubblico e la sicurezza, l'uguaglianza, i diritti, bilanciando i diversi interessi all'interno del sistema di garanzie a tutela della persona. Il compito impegnativo di ricondurre a sistema le differenti posizioni, in grado di generare tensioni (talvolta anche di matrice ideologica e politica), avrebbe però potuto trovare una sintesi nel lavoro di coloro che hanno come propri riferimenti le costituzionalizzate libertà di ricerca e insegnamento universitario.

In considerazione di tale complessità, nota agli studiosi più addentro al dibattito accademico in materia, vi era il timore che l'eventuale insuccesso di un'operazione interessata alla formulazione di un progetto associativo condiviso avrebbe pregiudicato anche future proposte che andassero in tale direzione, temendo che il dibattito che si sarebbe potuto

²³ Un esempio è in alcune contrapposizioni maturate tra sociologi e penalisti sul tema della natura del reato di associazione mafiosa di cui all'articolo 416-bis del Codice penale, di significativo rilievo scientifico e istituzionale. Non può essere questa la sede per richiamare la dottrina in materia, sia però consentito il rinvio a quanto già approfondito in altra sede, Stefano D'Alfonso, *Liberi professionisti e mafie. Per un modello sistematico di contrasto*, in *Mafie e libere professioni. Come riconoscere e contrastare l'area grigia*, Stefano D'Alfonso, Aldo De Chiara, Gaetano Manfredi, Donzelli, Roma, 2018, pp. 58-59, ove si richiama la posizione critica dei giuristi rispetto alla presunta influenza della sociologia nella trasposizione della volontà politico-repressiva all'interno dei canoni tecnico-legislativi, con conseguenti effetti nella determinazione in sede processuale del rischio di sanzionare l'adesione dell'agente al mero contesto sociale. Come noto, la giurisprudenza, in particolare quella della Suprema Corte di Cassazione, ha superato tale iniziale apparente inconciliabilità (si pensi anche alle pronunce che hanno permesso nel tempo di progressivamente meglio definire il concorso esterno). Ai nostri fini può essere utile osservare come i sociologi e gli storici, di converso, si relazionano con i giuristi in modo più neutrale. Infatti, generalmente, quando i loro approfondimenti scientifici si spingono oltre i classici confini che li separano dalle scienze giuridiche, la loro riflessione è limitata alla normativa e alle pronunce giurisprudenziali allo scopo di cogliere la narrazione dei fatti. Sono quindi ben distinti i piani teorici (il riferimento è prevalentemente alla scienza penalistica). Per una recente riflessione sull'evoluzione del delitto di associazione mafiosa si richiama la recentissima pubblicazione che riporta gli atti di un convegno: Giuseppe Amarelli (a cura di), *Quarant'anni di 416-bis c.p. Bilanci e prospettive del delitto di associazione di tipo mafioso*. Atti del Convegno, Napoli 14 novembre 2022, Torino, 2023.

generare portasse a una trasmigrazione delle differenti posizioni in proposte associative distinte, eventualmente rappresentate come inconciliabili per ragioni identitarie scientifiche, territoriali o, più semplicemente, relazionali; a ciò dovendosi aggiungere quelle caratteristiche che dovrebbero essere una potenzialità ma che si sarebbero potute trasformare in criticità, quali, ad esempio, la frammentazione disciplinare e, giova ripeterlo, la talvolta non semplice convivenza di differenti posizioni metodologiche consolidate in gruppi di lavoro presenti in alcuni settori scientifico-disciplinari. La sola ipotesi di vedere costituite più associazioni sarebbe stata antitetica alla vocazione identitaria di tale progettualità, finendo per apparire difficilmente comprensibile, con l'effetto di indebolire il posizionamento della comunità scientifica non solo nelle sedi accademiche ma anche in quelle istituzionali e sociali.

A oggi, si può affermare come la scelta dei tempi sia stata determinante per la costituzione della SISMA. Alla luce dei dati a disposizione e, più in generale, del percepito grado di consapevolezza circa la maturità della spinta aggregatrice della comunità degli studiosi, sono state ritenute mature le condizioni per ideare, proporre, progettare, condividere e costituire la Società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia. Se, in linea teorica, può affermarsi che la tempistica sia spesso una variabile ineludibile nell'ambito dei processi di innovazione, ciò certamente ha assunto nel caso *de quo* particolare rilievo.

5. Oltre le competenze: il prestigio e la credibilità quali requisiti fondamentali della società scientifica e dei suoi associati

Nella fase ideativa, si è ritenuto che la condivisione dei valori che una società scientifica per sua natura sarebbe stata in grado di prospettare avrebbe potuto depotenziare la conflittualità²⁴, facendo convergere le diverse opinioni in un ambiente, appunto quello accademico, che, per sua natura, è dialogico, regolato anche da norme deontologiche, caratterizzato, se vogliamo, da uno stile (appunto) accademico che rifugge da quello che un tempo veniva definito peccato di “vana gloria”. A ulteriore argomentazione si considerino le specificità di questo contesto, che, com'è stato osservato, può essere “intriso di personalismi”, potenzialmente competitivo, dentro e fuori l'Accademia, in esso innestandosi aspirazioni di visibilità, di riconoscibilità della qualifica di esperto, necessaria ove si intenda essere accreditati “da parte di cerchie sociali e ambienti istituzionali”²⁵.

²⁴ In termini più ampi, si porta all'attenzione l'analisi del rapporto tra “sapere esperto composito” e competizione tra i diversi attori

²⁵ La questione è affrontata da Rocco Sciarrone, *Fare ricerca sulle mafie, op. cit.*, pp. XVI-XVII.

Un ulteriore tema su cui si è discusso concerneva l'importanza di dovere, in futuro, distinguere quanto *stricto sensu* frutto di studi scientifici da ciò che non lo è, nella piena consapevolezza che il pensiero scientifico sia determinato dal confronto con le diverse posizioni, nell'esigenza che non appaia propagandistico e determini un pensiero complesso, in ciò apparendo antinomico a ogni semplificazione²⁶, vieppiù all'uso "spiazzante" di stereotipi, che hanno finito in alcuni casi anche per ostacolare "la predisposizione di adeguati strumenti ed efficaci strategie di contrasto"²⁷. Come è stato osservato, fenomeni di questo genere vanno studiati "con un approccio aperto e più distaccato. Le condanne morali sono scontate, il problema è capire, spiegare"²⁸. E spiegare il metodo scientifico applicabile a tale macro-tema non è semplice. Ne è testimone l'attenzione che a ciò è prestata. Intanto la molteplicità di scienze applicabili determina distinzioni ontologiche, ma su tale peculiarità la dottrina ha fornito degli utili contributi. Un primo, recentissimo, si sofferma sul quesito "come si studiano le mafie?", a cui si è provato a fornire una risposta su basi scientifiche. Partendo dalle diverse fonti cui attingere, per la prima volta, infatti, studiosi di differenti discipline si sono soffermati sulle specificità dei metodi di studio, con particolare riferimento alla ricerca qualitativa²⁹. Contributo, questo, che segue a un precedente lavoro in cui il

²⁶ Sul punto si richiama quanto affermato da Barbara Gagliardi, *La tutela amministrativa della libertà accademica*, Cedam Editore, Padova, 2018, p. 72.

Si veda anche Marco Santoro, *Introduzione*, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), *op. cit.*, p. 11, il quale afferma come la mafia, "fenomeno sociale complesso e stratificato (...) non è riducibile a una delle sue (tante) dimensioni se non al prezzo di consistenti semplificazioni e pericolose perdite di informazione e significato"; ne consegue, per questo come per altri fenomeni oggetto delle scienze sociali, la necessità di applicare un metodo di studio che abbia come prospettiva la "complicazione", raccogliendo il più possibile per poter capire e spiegare.

²⁷ Sul punto si ricordano le parole di Rocco Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, *op. cit.*, p. XVI, che critica quelle "interpretazioni delle mafie" che "hanno alimentato semplificazioni e stereotipi, falsando percezione e rappresentazione del fenomeno".

Colpisce molto che il dibattito maturato attorno a tali approcci venga ripreso anche in studi di diverse scienze, perché semplificazioni e stereotipi non sono solo concetti generali, bensì sintesi di giudizio su letture che, come richiamato da Rocco Sciarone, possono causare danni concreti. Sul punto può essere utile richiamare i riferimenti che vi fa una giuslavorista, tra le poche ad aver trattato in modo approfondito il rapporto tra mafie e lavoro, Maura Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 22 e ss., che si sofferma sulle analisi semplificate descrittive dei rapporti tra mafie e impresa.

²⁸ Cfr. Gabriella Gribaudo (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafia e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009, p. 9.

²⁹ Il riferimento è al già richiamato recentissimo e utile lavoro di Ombretta Ingrassi, Monica Massari (a cura di), *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Donzelli, Roma, 2022.

sociologo³⁰, il giurista³¹, lo psicologo³², l'economista³³, lo statistico³⁴, lo storico³⁵, lo scienziato della politica³⁶, il medico³⁷, lo studioso di lingua, letteratura, teatro e televisione³⁸, l'architetto³⁹, il geografo⁴⁰ e l'antropologo⁴¹ analizzano le ricerche pubblicate in materia⁴², confrontandosi sui “temi di ricerca che sono stati approfonditi”, su “quelli sottovalutati ma invece meritevoli di trattazione”, sulle “ragioni che caratterizzano l'impegno scientifico, anche in relazione alla distribuzione temporale dei prodotti”⁴³.

In termini più generali, si è guardato alla figura del professore universitario in relazione al quadro costituzionale, che ci restituisce la figura di un libero pensatore, rigoroso nell'applicazione del metodo scientifico, la cui manifestazione del pensiero sia, in parte, diversamente qualificabile per ciò che essa presuppone ed esprime⁴⁴. Evidentemente ogni fonte di narrazione, in linea generale e in particolare in tema di mafie — si pensi a quelle giornalistiche, giurisprudenziali, letterarie, ma anche politiche e più in generale istituzionali (differenziate a seconda della articolazione interna) —, gode di una propria legittimazione e opera all'interno di un sistema di garanzie a tutela degli autori e dei terzi, ed è idonea a contribuire alla ricerca e alla rappresentazione dei fatti. Le fonti scientifiche, però, dalle altre si distinguono in quanto definite all'interno di un quadro normativo di principio e dettaglio che supporta anche la creazione di una specifica identità⁴⁵. A ulteriore argomentazione, appare utile fare riferimento, in termini più ampi, alla disciplina che definisce lo stato giuridico

³⁰ Si veda Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie*, op. cit., in particolare: v. Rocco Sciarrone (pp. 69-86) e Orsetta Giolo (pp. 121-132).

³¹ Si veda *ivi*, in particolare: Stefano D'Alfonso (pp. 6-97, 103-111), Maura Ranieri (pp. 97-103), Serena Forlati (pp. 111-112), Giuseppe Amarelli (pp. 112-121).

³² Si veda *ivi*, in particolare: Giovanni Starace (pp. 132-138).

³³ Si veda *ivi*, in particolare Antonio Acconcia (pp.138-147) e Paolo Canonico, Stefano Consiglio, Ernesto De Nito, Gianluigi Mangia, Andrea Tomo (pp. 147-153).

³⁴ Si veda *ivi*, in particolare: Giovanni Giuffrida (pp. 154-157).

³⁵ Si veda *ivi*, in particolare: Carolina Castellano e Gabriella Gribaudo (pp. 157-167).

³⁶ Si veda *ivi*, in particolare: Alberto Vannucci (pp.168-176).

³⁷ Si veda *ivi*, in particolare: Francesco Introna (pp. 176-181) — specificamente nell'ambito della medicina legale.

³⁸ Si veda *ivi*, in particolare: Vincenzo Caputo e Pasquale Sabbatino (pp. 181-186).

³⁹ Si veda *ivi*, in particolare: Daniela De Leo (pp. 187-196).

⁴⁰ Si veda *ivi*, in particolare: Giuseppe Muti (pp. 196-200).

⁴¹ Si veda *ivi*, in particolare: Antonio Vesco (pp. 200-212).

⁴² In monografie, articoli in riviste, contributi in volume e atti di convegno.

⁴³ Cfr. Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi, *Le ragioni di una ricerca sul ruolo dell'università italiana in tema di mafie. L'articolazione del lavoro*, in *L'università nella lotta alle mafie*, Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi (a cura di), op. cit., p. 5.

⁴⁴ Sul punto sia consentito il rinvio a Stefano D'Alfonso, *Attività di ricerca nelle scienze sociali e diffamazione: i “rischi del mestiere” per il ricercatore universitario: inquadramento teorico, normativo e giurisprudenziale*, in “Diritto e società”, 2019, n. 3, p. 394.

⁴⁵ Una disciplina cristallizzata in fonti normative internazionali, europee, statali, di diretta emanazione dell'autonomia universitaria e deontologiche.

del professore universitario, ne riconosce la specialità del regime giuridico in considerazione della caratterizzazione dei diritti e doveri, legittimandone il prestigio e la credibilità (talvolta dati per scontati).

La società scientifica, inoltre, non si sarebbe potuta esimere dal considerare, da un lato, le libertà di insegnamento e ricerca e, dall'altro, la condivisione da parte dei singoli studiosi associati di alcuni valori comuni. Conseguentemente, si è ritenuto di dover considerare due aspetti.

Il primo è dato da un elemento, specifico e originale, ritenuto identitario e di grande importanza, quale la qualificazione degli studiosi che aderiscono al progetto associativo. È stato quindi dibattuto l'obiettivo di raggruppare ricercatori universitari, che ritenessero di volervi (evidentemente) facoltativamente partecipare, previa valutazione della loro riconosciuta specifica competenza in materia, attestata dall'impegno profuso nella ricerca, nell'insegnamento e nella terza missione.

Il secondo attiene la credibilità e il prestigio che *uti singuli* e complessivamente devono essere garantiti e rispettati. Tali obiettivi e vincoli sono ulteriormente rafforzati, per i docenti strutturati, dall'articolo 54, comma 2, della Costituzione, ai sensi del quale i "cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore"⁴⁶.

6. La valorizzazione in sede accademica dell'impegno scientifico in tema di mafie. L'attenzione ai giovani studiosi

Un'ulteriore istanza rappresentata nel dibattito sviluppatosi attorno a tale progettualità ha avuto ad oggetto il tema della valorizzazione in sede accademica dell'impegno scientifico in tema di mafie. In alcuni settori scientifico-disciplinari si ravvisava un insufficiente riconoscimento, tale da incidere sulla valutazione dei prodotti scientifici, con conseguente riflesso sulle possibilità di progressione in carriera. È stato osservato come ciò inciderebbe soprattutto sulle giovani generazioni di studiosi. Più specificamente, sarebbe stato registrato un minore apprezzamento delle pubblicazioni aventi a oggetto gli studi che direttamente approfondiscono le mafie. La ragione troverebbe spiegazione nella originalità di tali argomenti rispetto a quelli tradizionali che le singole comunità accademiche considerano strettamente qualificanti. La questione, che non risultava essere stata approfondita, potrebbe

⁴⁶ Per un commento all'articolo richiamato v. Giulio M. Salerno, *Art. 54*, in Commentario alla Costituzione, I, Alfonso Celotto, Marco Olivetti, Raffaele Bifulco (a cura di), UTET, Torino, 2006.

trovare una sede di analisi nella Società scientifica, in quanto, appunto, organismo di rappresentanza delle diverse istanze degli studiosi. Il tema è stato affrontato riflettendo sulla dignità scientifica delle pubblicazioni (evidentemente quando di qualità e rispondenti ai criteri di settore) aventi ad oggetto temi che direttamente o indirettamente contribuiscano all'inquadramento generale del fenomeno mafioso, così come all'approfondimento di specifiche questioni che rientrerebbero nei macro-temi della prevenzione e repressione della criminalità organizzata.

Ampliando i termini della riflessione, è stato osservato come la produzione di pubblicazioni in grado di sostenere il progresso scientifico in materia richieda una prolungata attenzione da parte degli studiosi, che si traduce in un impegno costante. Non valutare positivamente, dal punto di vista accademico, almeno in quei s.s.d. in cui non sia riconosciuta la rilevanza dei contributi, rischia di determinare un effetto disincentivante in termini di produzione scientifica, con conseguente depotenziamento del ruolo dell'Accademia, che si distingue, come osservato, per l'applicazione di criteri scientifici rigorosi.

Deve, inoltre, essere affermato come l'eventuale ridimensionamento anche solo del potenziale di un'unica scienza potrebbe inficiare il progresso complessivo delle conoscenze scientifiche in materia. La causa di ciò la si evince, in particolare, nella spiegazione della specificità — e, in parte, dell'originalità — di questo oggetto di studio, che per sua propria natura richiede l'attenzione delle più diverse discipline. Per meglio chiarire il punto si pensi come, limitandoci a osservare esclusivamente la prevenzione, non sarebbero sufficienti analisi condotte da studiosi di singole discipline scientifiche. Determinate istanze di inquadramento e approfondimento, ad esempio, non potrebbero trovare sede in via esclusiva in studi penalistici, sociologici, storici, economici, della psicologia, o dell'antropologia. Possono essere solo le diverse prospettive, messe a confronto, a fornire il quadro completo, che a sua volta può essere indispensabile per comprendere profili più specifici e aspetti di dettaglio. Tale giudizio è evincibile anche in seno a iniziative intraprese in sedi diverse da quelle accademiche. Si pensi, solo per citarne alcune: ai corsi organizzati dalla Scuola superiore della magistratura, allorquando studiosi di diverse discipline vengono contestualmente chiamati a intervenire, pur avendo quali destinatari dell'intervento formativo magistrati, quindi professionisti formati come giuristi⁴⁷; alle audizioni della Commissione parlamentare antimafia di docenti dei più diversi settori scientifico-disciplinari; al contributo

⁴⁷ Un esempio è dato dal corso intitolato a Giovanni Falcone “Il fenomeno della criminalità organizzata tra storia, economia e sociologia”, organizzato dalla Scuola superiore della magistratura.

interdisciplinare che gli uffici giudiziari possono richiedere allo scopo di arricchire la comprensione riguardo a fenomeni criminali di stampo locale, beneficiando del supporto scientifico nelle analisi (per esempio anche attingendo a precedenti ricerche), nella formazione o nel supporto alla disseminazione di dati pubblicati, ad esempio in Rapporti o Relazioni avvalendosi del contributo degli studiosi)⁴⁸. Egualmente da doversi considerare è l'apporto che può essere fornito a livello nazionale o locale agli attori dell'antimafia sociale nella produzione di *dossier*, nella formazione, fino a ricomprendervi attività di consulenza tecnica di tipo scientifico.

È opportuno segnalare, inoltre, come tra le questioni portate all'attenzione dei primi studiosi che si sono impegnati nel progetto, vada annoverata la posizione più radicale del superamento delle distinzioni tra gli studiosi afferenti a diversi settori scientifico-disciplinari. L'oggetto dello studio "mafie e antimafia" avrebbe, infatti, una sua dignità disciplinare. Il tema rientrerebbe (pur data la sua originalità) nel dibattito, noto, del superamento della distinzione tra settori scientifico-disciplinari o comunque di un ridimensionamento (in parte già registrabile nei procedimenti attivabili in sede di giudizio delle commissioni per l'Abilitazione Scientifica Nazionale - A.S.N.)⁴⁹. Si tratta di una proposta del tutto nuova, solo apparentemente difficilmente conciliabile con l'attuale sistema incardinato sui settori concorsuali e sui s.s.d. Possono in merito però immaginarsi non solo critiche di tipo formale, ma anche di contenuto. Vuoi per la *vexata quaestio* del giudizio, risalente, negativamente inteso, sui cosiddetti "mafologi", che giunge sino a criticare l'ipotesi di vedere istituzionalizzati

⁴⁸ Tra gli esempi più noti possono essere considerati i contributi universitari in sede di commento delle Relazioni annuali della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo o delle Relazioni semestrali della Direzione investigativa antimafia, anche con specifici convegni organizzati a commento dei dati concernenti singoli territori.

In tema, rispetto al profilo che qui si descrive dell'importanza degli studi scientifici, giova segnalare quanto affermato da Vittorio Martone, *Tornare alle fonti. Studi di caso su territori, reti criminali e strategie di contrasto in contesti urbani*, in Ombretta Ingrassi, Monica Massari (a cura di), *op. cit.*, pp. 110-111. L'autore si sofferma criticamente su quegli approcci, *rectius* letture acritiche delle fonti giudiziarie, "trattate come oggettive e neutrali e non come specifici punti di vista istituzionali e di contrasto". Vi è una questione di metodo, su cui però non ci si sofferma rilevando piuttosto ai nostri fini l'utilità dell'approccio, quindi l'accesso a fonti diverse o comunque in applicazione di originalità di visione critica e lettura. Guardando specificamente alla magistratura — ma ciò, evidentemente vale in generale —, giovano maggiormente letture altre rispetto a rielaborazioni di quanto di propria produzione. Su tale questione, in particolare, quindi sull'approccio scientifico, abbiamo già avuto occasione di soffermarci, Stefano D'Alfonso, "L'antimafia nel sistema delle professioni". *La circolazione delle informazioni in Mafie e libere professioni. Come riconoscere e contrastare l'area grigia*, Stefano D'Alfonso, Aldo De Chiara, Gaetano Manfredi, Donzelli, Roma, 2018, p. 97. Tale profilo è riportato in corrispondenza del potenziale ruolo che può avere una Società come quella di cui si discute, che pone attenzione al confronto tra discipline, in particolare di metodi di lavoro. Avere una sede in cui il confronto possa essere proficuo significa determinare le prospettive di comparazione, anche a fini che possano concretamente contribuire alla prevenzione e alla repressione attraverso la più analitica conoscenza, nella sua originalità.

⁴⁹ Il tema è davvero ampio e complesso e non può essere affrontato in questa sede.

insegnamenti universitari sulle mafie. Com'è noto, ciò è invece avvenuto in molti atenei; quindi, a valle di progettualità di tipo culturale oltre che formativo discusse dagli organismi universitari competenti e su cui ci si è favorevolmente espressi. Tali esperienze, tra l'altro concretizzatesi in atenei di diverse zone del Paese, hanno suscitato grande interesse tra gli studenti, in molti casi più di altri nella comunità accademica consapevoli dell'importanza del tema, oltre ogni retorica meritevole di legittimazione accademica nell'ambito della prima missione.

Le precedenti osservazioni servono anche ad argomentare come la progettualità della SISMA sia stata proposta all'interno di un contesto caratterizzato da elementi strutturanti un sistema fortemente rigido e cristallizzato. In considerazione di ciò — concedendoci una nota di colore —, è stata condivisa la formulazione attorno all'acronimo SISMA del nome “Società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia”, a volere raffigurare il potenziale di una nuova forza dirompente e rigeneratrice.

Per rispondere alle esigenze descritte e conseguire le finalità della Società si è riflettuto sulla necessità di considerare tra i principi fondanti il carattere della inclusività, traducibile nell'apertura alle più diverse opinioni. In termini concreti ciò significa essere propensi ad accogliere studiosi che, in considerazione delle opinioni espresse, abbiano assunto diverse posizioni, anche a volte difficilmente conciliabili con il pensiero dominante o con il comune sentire su temi di alto impatto storico, politico, istituzionale, culturale ma anche etico. Ciò atteso che la creazione di un ambito in cui la pluralità delle idee possa trovare dimora rappresenterebbe un elemento di forza per una associazione di studiosi di questo tipo⁵⁰.

7. Organizzazione e attività della Sisma

Il proficuo confronto che ha impegnato i promotori della SISMA ha condotto alla stesura dello Statuto, su cui ci soffermiamo descrivendone le principali caratteristiche (rinviando al testo per una più completa lettura in allegato all'editoriale di questo numero), e richiamando le argomentazioni che hanno motivato le scelte normative. Evidentemente ci si limita solo ad alcuni richiami, atteso l'ampio dibattito sviluppatosi che non sarebbe possibile né ricordare né riportare nella sua completezza.

Le “finalità” della SISMA rappresentano il nucleo vitale dell'intera progettualità. Deve premettersi che nella redazione delle stesse è stato profuso il maggiore sforzo concettuale e

⁵⁰ Scelta poi dimostratasi valida, come attestato dall'iscrizione di circa cento soci nel primo mese operativo della SISMA.

dialogico. Ambire a proiettare l'idea oltre lo sfondo meramente speculativo ha richiesto, come anticipato, un confronto aperto tra le diverse posizioni, con l'auspicio di poter addivenire alla più ampia condivisione dei contenuti. E così è stato. Lo sforzo, infatti, è stato ripagato con l'approvazione all'unanimità dello Statuto, di tal guisa riconoscendo soprattutto nell'alto scopo e negli ideali comuni i fattori costituenti la sintesi delle differenti posizioni.

Passando ai contenuti, una decisiva e forse maggiormente qualificante caratteristica della società, è data dalla sua vocazione strettamente accademica. Le ragioni trovano una spiegazione innanzitutto nelle caratteristiche del contesto universitario in cui si è concretizzato l'impegno degli studiosi, considerandone le potenzialità e, non di meno, le criticità. A differenza di alcune società o associazioni scientifiche che hanno una più ampia vocazione a includere anche soggetti e studiosi non universitari, il progetto SISMA nasce attorno all'idea di valorizzarsi innanzitutto all'interno dell'accademia, quindi all'esterno ma esclusivamente in quanto comunità universitaria. In questo senso si è deciso di ricollegarsi a quel modello, assai diffuso, di associazione *stricto sensu* accademica, pur nell'originalità della caratterizzazione multidisciplinare⁵¹.

Tale volontà si cristallizza, *in primis*, in due principali caratteristiche: la tipologia dei soci e le tre missioni universitarie, che sono servite sia a definire i criteri che la qualificano sia lo *status* di socio, sia le finalità della SISMA, *rectius* il suo concreto operare attraverso lo svolgimento di specifiche attività.

Due sono le principali qualifiche di socio previste: "ordinario" e "aggregato".

I "soci ordinari" possono essere professori (anche in quiescenza) di prima o seconda fascia, e i ricercatori⁵². Oltre a quelli strutturati in atenei italiani, potranno aderirvi anche quelli stranieri; d'altronde, come è stato osservato con particolare riferimento alle scienze sociali, è proprio ad alcuni di questi che si devono alcuni dei primi lavori in tema di mafie⁵³, ed egualmente molti altri continuano a fornire fondamentali contributi, osservando il fenomeno

⁵¹ Rispetto a tale caratteristica lo Statuto prevede "l'interdisciplinarietà e il pluralismo degli approcci allo studio e alla ricerca". L'espressa intenzione di promuovere in tutte le sedi l'applicazione dei metodi che ne conseguono risponde alla già richiamata consapevolezza, corroborata dai dati, dell'essenza stessa del fenomeno mafioso e del suo impatto sociale, istituzionale, politico, giuridico ed economico. Sul punto si consideri anche quanto osservato da Alberto Vannucci, *Imperfette simbiosi. Protezione, corruzione, estorsione tra mafia e politica* in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), *op. cit.*, p. 125, che pone in evidenza la molteplicità di chiavi di lettura delle organizzazioni mafiose, richiamando i numerosi contributi in materia, di tal che giungendo a osservare come si sia in presenza di "un prisma dalle molte sfaccettature, nel quale la dimensione meramente criminale condiziona e si innerva in profili di azione, interpretazione e 'decodifica' che investono la sfera sociale economica, politica, culturale".

⁵² Articolo 4.

⁵³ Rocco Sciarone, *Fare ricerca sulle mafie*, *op. cit.*, p. X.

in Italia ed oltre confine, sia con riferimento alle mafie italiane operanti all'estero, sia di fenomeni stranieri. Ma su quest'ultima caratterizzazione occorrerà interrogarsi.

La seconda categoria di socio è quella di "aggregato"⁵⁴, che può coincidere con una serie di soggetti che abbiano maturato specifiche esperienze accademiche previste dall'ordinamento universitario. Il riferimento è ai dottorandi e ai dottori di ricerca, nonché ai titolari di borse di studio, assegni di ricerca e contratti di ricerca universitari. In questo caso si è voluta disciplinare la volontà di replicare quei modelli statutari che valorizzano i giovani⁵⁵, o comunque coloro che abbiano acquisito specifici e qualificati titoli universitari. Vi è, infatti, la ferma convinzione che tali percorsi formativi qualificano tali soggetti in relazione alla loro volontà di aderire a una siffatta comunità scientifica, perché in grado di fornire un importante contributo al dibattito e alla realizzazione degli obiettivi della SISMA. In tal senso, è riconosciuto a tali soci, al pari di quelli ordinari, il diritto di partecipare all'Assemblea e di esprimere il proprio voto con le stesse prerogative dei soci ordinari.

La terza categoria di soci è quella onoraria⁵⁶, attribuibile per volontà del Consiglio direttivo a coloro che si siano "distinti nella propria attività professionale o nel sociale nell'analisi, prevenzione e contrasto dei fenomeni mafiosi". La disposizione risponde all'istanza di potere ricomprendere alcune categorie figure: da quella più circoscritta, riconducibile a quegli studiosi che si siano distinti per il contributo fornito al dibattito scientifico, eventualmente anche attraverso la formazione dei giovani attraverso l'esercizio di incarichi di insegnamento universitario; a una più ampia pensata per includere specifiche professionalità, in grado di garantire un elevato apporto alla realizzazione delle finalità dell'associazione. Ciò è anche attestato dalla prerogativa loro attribuita di partecipare (oltreché al dibattito che si sviluppa nell'Assemblea, specificamente ed esclusivamente) al voto per la definizione degli indirizzi generali delle attività. Questo ampliamento è stato pensato, innanzitutto, per coinvolgere i magistrati che hanno avuto un ruolo nella repressione delle consorterie mafiose. In occasione degli iniziali confronti maturati in seno alla SISMA sono state formulate alcune direttive finalizzate alla individuazione dei soli magistrati che si fossero contestualmente distinti per l'apporto dato al dibattito scientifico, ovvero attraverso pubblicazioni rispondenti per qualità a tale esigenza. Ancora una volta si è inteso circoscrivere nei confini della seconda missione universitaria la comunità formante la Società, prevedendo la ricomprensione di figure terze

⁵⁴ Articolo 5.

⁵⁵ Nello statuto si fa espresso riferimento affermando come debba riservarsi "particolare attenzione alle giovani generazioni di studiosi".

⁵⁶ Articolo 6.

all'Accademia, ma solo in presenza di questi tratti comuni. Data tale *condicio sine qua non*, potrebbe anche essere ipotizzabile il conferimento della qualifica di socio onorario ad altre professionalità, come ad esempio a funzionari pubblici distintisi nell'impegno antimafia.

In merito al rapporto tra soci e Società deve richiamarsi l'esigenza di garantire che i primi adottino comportamenti che non ledano il prestigio, la reputazione e la credibilità di tale comunità. È stato quindi disposto che, premessa la necessità di “garantire e valorizzare la libertà di ricerca nella sua pluralità e la libertà di manifestazione del pensiero”, debbano adottarsi comportamenti o condizioni appropriati “rispetto allo scopo e alle caratteristiche della società scientifica”. A tutela della SISMA non deve farsi un “uso non appropriato dell'adesione alla stessa” o “il riferimento (...) per attività non ricomprese in quelle previste dallo Statuto”. Considerato il particolare valore sociale, istituzionale oltre che accademico che la Società intende avere, è disposto che il Consiglio possa esaminare la violazione di tali precetti valutando l'appropriatezza delle condizioni in cui potrebbero trovarsi i soci e i loro comportamenti⁵⁷.

Con riferimento alle “finalità”⁵⁸, *in primis* va richiamato, quale nucleo centrale da cui poi si diramano una serie di modalità di interazione, “il ruolo di questi studi nel mondo accademico e in ogni opportuna sede istituzionale e politica, al fine di garantire al Paese il patrimonio di conoscenze e sensibilità di cui esso necessita per fronteggiare adeguatamente il pericolo mafioso”. Ciò attesta un chiaro posizionamento, *rectius* l'assunzione di un impegno per la prima volta assunto a vero e proprio manifesto a sostegno di una specifica “politica accademica”. Sarà, quindi, determinante sviluppare relazioni interne all'Accademia così come esterne, atte a rappresentare le specificità e la missione della Società. Soprattutto questo secondo filone richiederà particolare cautela e dovrà essere condiviso dalla formante comunità. I rapporti istituzionali, e non di meno quelli con il mondo dell'antimafia sociale, dovranno ispirarsi a un approccio prudenziale che sempre tuteli le prerogative di autonomia scientifica e intellettuale dei docenti universitari. Ciò vale a tutela del prestigio e della reputazione che la stessa Società mira a consolidare. In questo andrà anche a profilarsi il ruolo concreto che questa vorrà assumere e che, in particolare, sarà rappresentato al suo esterno dal Presidente (che inoltre ha la rappresentanza legale), eletto dall'Assemblea. Si tratta di un ruolo di alta responsabilità. La partecipazione alla formulazione degli “indirizzi

⁵⁷ Articolo 9, comma 15.

⁵⁸ Declinate nell'articolo 2 dello Statuto.

generali” in sede assembleare e al voto è pertanto un momento decisivo⁵⁹; è in tale consesso che prendono forma le “finalità”; e quanto deliberato definirà l’operato del Consiglio direttivo e del suo Presidente, in quanto organi responsabili dell’attuazione⁶⁰.

Ritornando in conclusione alla centralità del profilo accademico — espressamente richiamato con la locuzione “mondo accademico” —, la Società agisce attraverso le due prime missioni universitarie dell’“insegnamento” e della “ricerca scientifica”⁶¹; eguale rilevanza è data alla terza missione, quindi alle *academic* e *public engagement*⁶².

In tale contesto, va inquadrata la finalità che si prefigge la Società “di sostenere la crescita di competenze scientifiche e di qualificate attività formative in scuole, amministrazioni pubbliche, ordini professionali e associazioni”, anche oltre il territorio italiano.

Il dibattito sui temi scientifici avviene, infine, attraverso le tradizionali modalità dei convegni nazionali e internazionali che la SISMA è chiamata a organizzare, ma anche attraverso convegni, seminari, scuole e altre iniziative organizzate dai soci e dagli atenei cui essi afferiscono che potranno essere patrocinati⁶³.

⁵⁹ Articolo 8, comma 6, lett. c).

⁶⁰ Ex articolo 9, comma 7.

⁶¹ Articolo 1.

⁶² Con specifico riferimento a ciò Anna Maria Zaccaria, *L’offerta didattica e di alta formazione in tema di mafie*, in *L’università nella lotta alle mafie*, Stefano D’Alfonso e Gaetano Manfredi (a cura di), *op. cit.*, p. 20, osserva: “il tema del contrasto alle mafie (...) torna particolarmente emblematico nel comprendere quanto le forme di *engagement* dell’università possano essere diversificate, allo stesso tempo strettamente connesse tra loro e legate a doppio filo con la *mission* formativa e della ricerca scientifica”.

Pur non essendo questa la sede per specificare i termini nella loro complessità, può osservarsi come per *academic engagement* possano intendersi le diverse modalità di collaborazione, formale e informale, e lo scambio di conoscenze tra ricercatori accademici, industria e organizzazioni di tipo non accademico, Markus Perkmann, Valentina Tartari, Maureen McKelvey, *Academic Engagement and Commercialisation: A Review of the Literature on University-Industry Relations*, in “Research Policy”, 2013, v. 42, n. 2, pp. 423-442. Ma ai nostri fini si considerino in particolare le attività di *public o social engagement*, ricomprendenti l’ampia categoria delle azioni di impegno pubblico e sociale, proficue in termini di risultati e condivisione di conoscenze, abilità e competenze tra gli atenei e i diversi attori operanti nei territori. Rileva osservare ai nostri fini come tali collaborazioni, come è stato osservato in Monia Anzivino, Flavio Ceravolo, Michele Rostan, *L’impegno pubblico e sociale*, in *Le attività di terza missione degli accademici italiani*, Angela Perulli, Francesco Ramella, Michele Rostan, Renata Semenza (a cura di), il Mulino, Bologna, 2019, determinino anche una valorizzazione dell’importanza e della legittimazione delle università nel contesto della società civile.

⁶³ Articolo 9, comma 17.

Bibliografia

Amarelli Giuseppe (a cura di), *Quarant'anni di 416-bis c.p. Bilanci e prospettive del delitto di associazione di tipo mafioso*, Atti del Convegno, Napoli 14 novembre 2022, Torino, 2023.

Anzivino Monia, Ceravolo Flavio, Rostan Michele, *L'impegno pubblico e sociale*, in *La terza missione degli accademici italiani*, Perulli Angela, Ramella Francesco, Rostan Michele, Semenza Renata (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2019.

D'Alfonso Stefano, Manfredi Gaetano (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie. La ricerca e la formazione*, Donzelli, Roma, 2021.

D'Alfonso Stefano, Manfredi Gaetano (eds.), *Universities in the fight against mafias. Research, teaching and training*, Federico II University Press - fedOA Press, Napoli, 2021.

D'Alfonso Stefano, Manfredi Gaetano, *Le ragioni di una ricerca sul ruolo dell'università italiana in tema di mafie. L'articolazione del lavoro*, in *L'università nella lotta alle mafie, La ricerca e la formazione*, D'Alfonso Stefano e Manfredi Gaetano (a cura di), Donzelli, Roma, 2021.

D'Alfonso Stefano, «*L'antimafia nel sistema delle professioni*». *La circolazione delle informazioni in Mafie e libere professioni. Come riconoscere e contrastare l'area grigia*, D'Alfonso Stefano, De Chiara Aldo, Manfredi Gaetano (a cura di), Donzelli, Roma, 2018.

D'Alfonso Stefano, *Attività di ricerca nelle scienze sociali e diffamazione: i "rischi del mestiere" per il ricercatore universitario: inquadramento teorico, normativo e giurisprudenziale*, in "Diritto e società", 2019, n. 3, pp. 365-442.

D'Alfonso Stefano, *Liberi professionisti e mafie. Per un modello sistematico di contrasto*, in *Mafie e libere professioni. Come riconoscere e contrastare l'area grigia*, D'Alfonso Stefano, De Chiara Aldo, Manfredi Gaetano (a cura di), Donzelli, Roma, 2018.

Dalla Chiesa Nando, *Manifesto dell'Antimafia*, Einaudi, Torino, 2014.

Dalla Chiesa Nando, *Antimafia (Movimento)* in *Dizionario enciclopedico di mafie e antimafia*, Manuela Mareso, Livio Pepino (a cura di), Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2013.

Dino Alessandra, *Mafia e libertà di informazione*, in *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Alessandra Dino (a cura di), Mimesis Edizioni, Milano, 2009.

Gagliardi Barbara, *La tutela amministrativa della libertà accademica*, Cedam Editore, Padova, 2018.

Gribaudo Gabriella (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafia e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009.

Ingrascì Ombretta, Massari Monica (e cura di), *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Donzelli, Roma, 2022.

Ingrascì Ombretta, Massari Monica, *Prospettive e pratiche di ricerca qualitativa nello studio delle mafie: un'introduzione*, in *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Ombretta Ingrascì e Monica Massari (e cura di), Donzelli, Roma, 2022.

La Spina Antonio, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafia*, il Mulino, Bologna, 2016.

La Spina Antonio, *Riconoscere le organizzazioni mafiose, oggi: neo-formazione, trasformazione, espansione e repressione in prospettiva comparata*, in *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Santoro Marco (a cura di), il Mulino, Bologna, 2015.

Lupo Salvatore, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018.

Vittorio Martone, *Tornare alle fonti. Studi di caso su territori, reti criminali e strategie di contrasto in contesti urbani*, in *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Ombretta Ingrascì Monica Massari (e cura di), Donzelli, Roma, 2022.

Mete Vittorio, *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni* (voce), in *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana*, vol. 16, IV, Treccani - Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2015, pp. 305-322.

Perkmann Markus, Tartari Valentina, McKelvey Maureen *et al.*, *Academic Engagement and Commercialisation: A Review of the Literature on University-Industry Relations*, in "Research Policy", 2013, v. 42, n. 2, pp. 423-442.

Ranieri Maura, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021.

Ravveduto Marcello, *Conclusioni*, in *Le mafie nell'era digitale. Rappresentazione e immaginario della criminalità organizzata, da Wikipedia ai social media*, Marcello Ravveduto (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2023.

Ravveduto Marcello, *L'universo transmediale delle mafie*, in "Comparative Cultural Studies: European and Latin American Perspectives", 2023, v. 7, n. 15, pp. 9-14.

Salerno Giulio M., *Art. 54*, in *Commentario alla Costituzione*, I, Celotto Alfonso, Olivetti Marco, Bifulco Raffaele (a cura di), UTET, Torino, 2006.

Santoro Marco, *Introduzione*, in *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Marco Santoro (a cura di), il Mulino, Bologna, 2015.

Sciarrone Rocco, *Fare ricerca sulle mafie*, in *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Ombretta Ingrassi, Massari Monica (a cura di), Donzelli, Roma, 2022.

Sciarrone Rocco, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009.

Semenza Renata (a cura di), *Le attività di terza missione degli accademici italiani*, il Mulino, Bologna, 2018.

Vannucci Alberto, *Imperfette simbiosi. Protezione, corruzione, estorsione tra mafia e politica*, in *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Marco Santoro (a cura di), il Mulino, Bologna, 2015.

Perulli Angela, Ramella Francesco, Rostan Michele, Semenza Renata, *La terza missione degli accademici italiani*, Il Mulino, Bologna, 2019.

UNA SOCIETÀ SCIENTIFICA CONTRO LE MAFIE

Alberto Vannucci*

Title: A learned society against mafias

Abstract

This contribution focuses on the role that SISMA, the learned society on mafias and anti-mafias, can play in the academic context. Three expected functions are emphasised: enhancing the interdisciplinary and potentially transdisciplinary matrix of research; deepening conceptual analysis as a prerequisite for grasping causal links with contiguous phenomena; the necessary link with anti-mafia policies, as the potential core for the creation of an epistemic community.

Keywords: mafia; anti-mafia; learned society; transdisciplinarity; epistemic community.

Questo contributo si concentra sul ruolo che SISMA, la società scientifica di studi su mafie e antimafia, può svolgere nel contesto accademico. Se ne evidenziano tre possibili funzioni: valorizzare la matrice interdisciplinare e potenzialmente transdisciplinare della ricerca; approfondire l'analisi concettuale come premessa per cogliere i nessi causali con fenomeni ad essa contigui; il legame necessario con le politiche antimafia, quale potenziale nucleo costitutivo di una comunità epistemica.

Parole chiave: mafia; antimafia; società scientifica; transdisciplinarietà; comunità epistemica

* Università di Pisa.

1. Introduzione

La Società Italiana di Studi su Mafia e Antimafia fin dal suo acronimo SISMA si propone con ambizioni “telluriche” nel panorama universitario italiano, tenendo però presente che le sue scosse non intendono generare alcun impatto distruttivo. Al contrario, l’ambizione della SISMA è quella di scuotere la polvere del disinteresse o del conformismo accademico, sciogliere le incrostazioni di pensiero, rianimare l’attenzione e il dibattito, coordinare gli sforzi di ricerca e formazione attorno al tema che ne rappresenta la “ragione sociale”: il fenomeno mafioso, nelle sue molteplici sfaccettature e mutevoli manifestazioni, e la vasta galassia di forme istituzionali e sociali attraverso le quali nel corso del tempo si sono articolati gli sforzi per contrastarlo.

Il processo di genesi e il profilo organizzativo della SISMA sono accuratamente ricostruiti da D’Alfonso¹. In questo contributo si cercherà di sottolineare quali siano tre peculiarità di questa società scientifica, che ne fanno un *unicum* nel panorama italiano di equivalenti associazioni. Della prima, ossia del significato e delle potenzialità della sua natura disciplinarmente “meticcias”, si tratterà nel secondo paragrafo. Nel terzo paragrafo si affronterà brevemente il tema dei rischi concettuali derivanti dalle peculiarità dei temi aggreganti gli studiosi di SISMA e del grado di auspicabile *porosità* dei confini della ricerca su mafie ed antimafia rispetto allo studio di oggetti ad esso analiticamente ed empiricamente contigui, da cui può discendere un orientamento più o meno inclusivo della società scientifica. Da ultimo, nel quarto paragrafo si sviluppano alcune implicazioni, in termini di orientamento più o meno *policy-oriented*, dell’inclusione di “mafie e antimafia” nello stesso perimetro degli interessi di ricerca che accomunano gli aderenti a SISMA. Seguiranno alcune brevi osservazioni conclusive.

2. Ricerca scientifica, mafie e antimafia: non solo una questione di metodo

La SISMA si contraddistingue in primo luogo per il suo naturale disancoraggio dalle tradizionali barriere disciplinari, a loro volta più o meno formalmente e rigidamente incardinate all’interno dei settori scientifici riconosciuti a livello ministeriale. Il suo nucleo

¹ Stefano D’Alfonso, *La società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia: genesi, natura, finalità e prospettive*, in “Rivista di Studi sulla Criminalità Organizzata”, 2023, v. 9, n. 3, pp. 11-33.

aggregativo, infatti, è di natura tematica. È l'oggetto di analisi, con tutte le sue implicazioni in termini di possibili connessioni causali, il centro di attrazione dell'interesse dei ricercatori aderenti alla SISMA, non la specificità di approcci, metodologie, tecniche, lenti interpretative, ovvero dati utilizzati nel loro lavoro di studio e analisi. La composizione della sua base associativa risulta dunque necessariamente aperta a una prospettiva multidisciplinare, in alcune sue componenti interdisciplinare, aventi possibili proiezioni transdisciplinari. Ciò significa, in altri termini, che la rete degli aderenti alla SISMA può legittimamente aspirare a farsi potenziale incubatrice di originali e innovative intersezioni nei metodi della sua ricerca scientifica.

Non bisogna sottovalutare come lo studio delle “mafie” imponga una sfida al ricercatore: il suo oggetto è costitutivamente connotato da tratti segreti, oscuri, misteriosi, e al tempo stesso di grande valenza evocativa e forte impatto sociale ed emotivo². Caratteristiche tali da rendere in alcuni casi difficile l'operazionalizzazione in indicatori e variabili, stante la sua natura oscillante tra impenetrabilità, segnali opachi e a volte contraddittori, disvelamenti forzosi, comunque parziali, distorti e condizionati da strategie contingenti e strumenti a disposizione dell'apparato repressivo dello Stato³. Ulteriori incroci tra metodologie e prospettive di ricerca differenti sono dunque un esito prevedibile e auspicabile delle future attività della SISMA, attraverso intersezioni di sensibilità scientifiche volte a cogliere le molte sfaccettature della fenomenologia mafiosa. In primo luogo, quelle di matrice *multidisciplinare*, creando condizioni per intensificare gli scambi e le altre forme di collaborazione tra ricercatori che operano in contesti disciplinari diversi. Questi ultimi potranno approntare l'impiego congiunto dei rispettivi assunti concettuali e strumenti analitici, così da guardare da una prospettiva più ampia alle mafie, le cui tante sfaccettature generano proiezioni parziali in molteplici aree di studio⁴. Un passaggio ulteriore può spingere i ricercatori coinvolti nelle attività della SISMA verso la valorizzazione di forme di *interdisciplinarietà*, attraverso un loro auspicabile impegno per costruire un comune armamentario concettuale

² Si veda Ombretta Ingrassi, Monica Massari (a cura di), *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Donzelli, Roma, 2023, per una rassegna approfondita di strumenti, metodi e tecniche qualitative di ricerca impiegati da provenienti e molteplici ambiti disciplinari (sociologia, criminologia, diritto, geografia, antropologia, storia).

³ Come osserva Sciarrone, tali difficoltà non vanno comunque enfatizzate: “il campo di studi sulle mafie non è speciale, non è più complicato di altri, ma come ogni altro ha particolari vincoli e specificità” Rocco Sciarrone, *Fare ricerca sulle mafie*, in *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Ombretta Ingrassi, Monica Massari (a cura di), Donzelli, Roma, 2023, 12-26, p. XIII.

⁴ Dan Dillon, *A Review of the Santa Fe Institute: Institutional and Individual Qualities of Expert Interdisciplinary Work*, Harvard Graduate School of Education, Cambridge, MA, 2001.

di teorie e metodi capaci di trascendere i tradizionali confini disciplinari, così da fornire modelli esplicativi più robusti e convincenti⁵.

Come ben evidenziato dal censimento di prodotti di ricerca sui temi della criminalità organizzata e delle mafie in Italia, l'ampiezza e pluralità di modelli e tecniche utilizzati, rende conto dell'intrinseca "complessità" del fenomeno sociale e politico "mafia", tanto a livello di tecniche di ricerca empirica che di analisi concettuale, in chiave positiva così come normativa⁶. La varietà di paradigmi interpretativi che coesistono nella "cassetta degli attrezzi" disponibile per gli scienziati sociali – e non solo – che studiano e analizzano mafie e antimafia non deve però essere interpretato come un limite, segno di debolezza o fragilità epistemologica. Al contrario, anche grazie al contributo della comunità di studiosi della SISMA, questo "disordinato" pluralismo di stili e metodi può trasformarsi in valore aggiunto, motore di scambio di idee, e dunque di arricchimento e ibridazione delle rispettive chiavi disciplinari di lettura, favorendo la costruzione di un sapere più "integrato" e critico. Ci collochiamo allora sulla frontiera dei possibili sviluppi *transdisciplinari* dello studio delle mafie, dove la sfida della ricerca non si tira indietro di fronte all'elaborazione di soluzioni teoriche e metodi applicabili a nuove dimensioni di analisi e paradigmi, al di là delle rigide – per quanto in parte sovrapponibili – etichette disciplinari, non più da integrare ma più avventurosamente da superare⁷.

3. Mafie e antimafia: il fuoco dell'analisi

L'impegno della comunità di studiosi aderenti alla SISMA ha come massimo comun denominatore l'avanzamento delle conoscenze relative alle mafie e all'antimafia. Per quanto questo processo si sviluppi convenzionalmente nell'ambito dei rispettivi perimetri disciplinari, mosso da istanze epistemiche diverse, nell'interazione tra i ricercatori si aprono – come già evidenziato nella sezione precedente – spazi promettenti per proficue

⁵ Allen F. Repko, *Interdisciplinary practice: A Student Guide to Research and Writing*, Pearson Custom, Boston, MA, 2005.

⁶ Si veda Stefano D'Alfonso, Gaetano Manfredi (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie. La ricerca e la formazione*, Roma, Donzelli, 2021.

⁷ Basarab Nicolescu, *Methodology of Transdisciplinarity*, in "World Futures", 2014, v. 70, n. 3-4, pp. 186-199, DOI: 10.1080/02604027.2014.934631. Si pensi, solo a titolo di esempio, alle potenzialità di innovazione epistemologica derivanti dalla possibile applicazione allo studio delle mafie di una prospettiva "ampia" come la *zemiologia*, consistente nello studio del "danno sociale" derivante da attività umane in genere – ma non necessariamente – etichettate come criminali, avvalorandone una valutazione "carica di valore" delle dimensioni culturali, economiche, emozionali e fisiche dei loro effetti perversi (Victoria Canning, Steve Tombs, *From Social Harm to Zemiology. A Critical Introduction*, Routledge, London, 2021).

contaminazioni e ibridazioni scientifiche. Da questo confronto, auspicabilmente, può nascere anche una riflessione critica sullo stesso oggetto di analisi.

Nello studio di mafie e antimafia il fuoco dell'attenzione tradizionalmente si concentra su risorse e strategie con cui gli attori criminali perseguono i propri fini di potere e di profitto da un lato; e dall'altro, in modo speculare, alle modalità con cui gli attori politico-istituzionali e sociali formulano e attuano politiche di prevenzione e contrasto del crimine organizzato, mirando e depotenziarne la capacità operativa. Entrano qui in gioco le ipotesi di ricerca sui molti e complessi meccanismi di interdipendenza causale che associano l'operato delle organizzazioni mafiose (nonché delle agenzie pubbliche e sociali di contrasto) a una vasta gamma di variabili di matrice sociale, economica e politica, rispetto alle quali l'attività di ricerca cerca "istituzionalmente" di gettare luce⁸. È evidente come l'attività della SISMA sia destinata di per sé ad assicurare una cornice di interazioni utile a moltiplicare e approfondire queste analisi.

C'è però dell'altro. Una realtà associativa innovativa come la SISMA, in virtù del suo *focus tematico esistenziale*, contribuisce di per sé ad alimentare la necessaria analisi critica, a livello concettuale, dello stesso oggetto di analisi condivisa. Un prezzo da pagare per la grande portata evocativa del termine "mafia", con la conseguente moltiplicazione di rappresentazioni popolari, mediatiche e artistiche che ruotano intorno alla "fascinazione del male" mafioso, è precisamente l'utilizzo scorretto del termine, l'estensione impropria dei confini applicativi del concetto, dalla "mafia medica" alla "mafia accademica" – due esempi tra i tanti possibili. Ovvero, ancora più insidiosa, può scaturirne una tendenza ad applicare quasi automaticamente a ogni gruppo criminale etnicamente connotato l'etichetta di "mafia x", dove x è l'aggettivo qualificante la nazionalità (della maggior parte) degli aderenti⁹. Detta altrimenti, quello di "mafia" – e, conseguentemente, di antimafia – è un concetto culturalmente connotato che risulta particolarmente vulnerabile al rischio di *conceptual stretching*, già evidenziato da Sartori. La "capacità di viaggiare" di un concetto, ossia di essere applicato comparativamente in contesti diversi, è una condizione necessaria per la validazione di ipotesi di ricerca e dunque lo sviluppo della comprensione teorica. Questo lo

⁸ Per una rassegna di contributi che ruotano intorno alla riconoscibilità delle mafie e ai loro meccanismi di funzionamento e interazione con altre variabili si veda Marco Santoro (a cura di), *Riconoscere le mafie*, Il Mulino, Bologna, 2015.

⁹ Anna Sergi, *A proposito di Mafia Capitale. Spunti per tipizzare il fenomeno mafioso nei sistemi di common law*, in "Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata", 2016, v. 2, n. 1, pp. 96-116, DOI: <http://dx.doi.org/10.13130/cross-6974>.

espone però al rischio di essere *stirato* attraverso concettualizzazioni vaghe, indefinite, inadeguate, dalle quali scaturiscono classificazioni sbagliate o fuorvianti che inibiscono il processo di corretta formulazione e controllo delle ipotesi. Il rischio di errori metodologici – dal gradualismo alla cattiva classificazione – paventato da Sartori è particolarmente acuto nello studio delle mafie (e conseguentemente dell’antimafia), qualora il ricercatore a caccia di originalità (o più prosaicamente di fondi di ricerca) focalizzi l’attenzione su “aggregati inesistenti che sono destinati a vanificare, in virtù delle loro caratteristiche non comparabili, qualsiasi tentativo di produrre generalizzazioni nomotetiche”¹⁰. Labile, forse inesistente – tanto per esemplificare – è il discrimine tra la presunta “massomafia” e il “can-gatto”, termine impiegato da Sartori per indicare un “mostro” concettuale, un oggetto immaginario di analisi generato da una cattiva concettualizzazione¹¹.

L’auspicabile contributo della SISMA nel panorama accademico italiano è evidente quando si comprenda la rilevanza della sfida, condivisa dai ricercatori che si occupano di questi temi, di sciogliere – in modo sempre precario e “falsificabile”, come si conviene alla ricerca scientifica – i nodi di un’analisi concettuale che affonda fino alla stessa radice dei problemi dell’ordine sociale e politico. Le mafie, infatti, si possono qualificare quali entità organizzative capaci di generare non solo profitti, analogamente a una qualsiasi altra impresa criminale, ma anche come forme di dominio territoriale che si afferma radicando lealtà e istillando valori subculturali, generando dunque un insieme di “diritti di agire”¹² accettato e riconosciuto, ossia vincolante, in virtù di un consenso intersoggettivo sanzionato dall’autorità criminale, da una quota significativa dei membri nella società: una combinazione di credenze che – osserva Pizzorno¹³ – configura una sorta di “micro-uscita dallo stato di natura”¹⁴.

Nella contrapposizione violenta allo Stato, così come nella ricerca strategica di collusione e simbiosi con attori pubblici e politici, le mafie si contraddistinguono per l’esercizio di un

¹⁰ Giovanni Sartori, *Comparing and Miscomparing*, in “Journal of Theoretical Politics”, 1991, v. 3, n. 3, pp. 243-257, p. 243.

¹¹ Anna Sergi, Alberto Vannucci, *Mafia, Deviant Masons and Corruption. Shifty Brotherhoods in Italy*, Routledge, London, 2023, p. XXIII.

¹² James Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1990.

¹³ Alessandro Pizzorno, *La maschera dei classici*, Laterza, Roma, 2023, p. 233.

¹⁴ Prendendo quale esempio la scienza politica, è significativo che proprio al “padre fondatore” della disciplina in Italia, Gaetano Mosca, si debba la pubblicazione all’inizio del secolo passato di *Che cos’è la mafia* (Gaetano Mosca, *Che cos’è la mafia*, in “Giornale degli economisti”, 1900, v. 20, pp. 236-262). Prendendo spunto da un clamoroso “omicidio eccellente” operato da “cosa nostra”, quello di Emanuele Notarbartolo, si metteva in evidenza il nesso sussistente all’epoca tra i “poco onorevoli sodalizi” mafiosi e la “mafia in guanti gialli” che contraddistingue il modus operandi di segmenti della classe dirigente, riservando un’attenzione ante-litteram nei confronti di quella che sarà poi denominata “zona grigia” (Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009).

potere personalistico che nella ricerca di legittimazione e consolidamento si traduce anche nella genesi e manipolazione – più o meno deliberata – di codici linguistici, simbolici e comunicativi. Da questa prospettiva di analisi concettuale “critica” sulle mafie si possono diramare innumerevoli originali sentieri di ricerca. Ad esempio, quello su affinità e divergenze dell’agire mafioso con pratiche e forme di legittimazione degli Stati moderni¹⁵, dei quali dunque la ricerca può aiutarci a mostrare analiticamente i “lati oscuri”, le proiezioni analiticamente “criminali”¹⁶.

Da queste considerazioni generali discende un’implicazione non scontata nella qualificazione del criterio discriminante il coinvolgimento e la partecipazione degli studiosi all’attività della SISMA, ossia il suo “fuoco” di attenzione analitica. Come già detto, va riconosciuta e auspicabilmente neutralizzata la trappola del *conceptual stretching*, con il suo portato di potenziali errori metodologici. Al tempo stesso, occorre riconoscere che lo studio delle mafie e dell’antimafia non può che sostanzarsi attraverso un’attenzione teorica ed empirica verso campi e temi di studio ad esso contigui, pur nella loro distinzione concettuale.

Un allargamento di prospettiva è dunque necessario, perché studiare le mafie e l’antimafia implica riconoscere e capire i loro nessi diretti o sotterranei con l’apparato pubblico, con i moventi dell’agire collettivo, con i valori e le norme sociali, con le stesse micro-fondamenta dell’ordine sociale. Ne deriva una necessaria contaminazione con ambiti di ricerca contigui, che investono – ad esempio – patologie o distorsioni del sistema politico (corruzione, clientelismo, compravendita del voto, etc.), così come dei sistemi economico-finanziari (economia sommersa, lavoro nero, riciclaggio di capitali, etc.).

Anche grazie al contributo della SISMA, la ricerca su mafie e antimafia, oltre che in chiave *interdisciplinare*, si potrà allora sviluppare con uno sguardo *largo e aperto*, nella sua essenziale prospettiva *inter-tematica*.

¹⁵ Charles Tilly, *War Making and State Making as Organized Crime*, in *Bringing the State Back In*, Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich, Skocpol Theda (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pp. 169-191.

¹⁶ Dawn L. Rothe, Christopher W. Mullins (eds.), *State Crime: Current Perspectives*, Rutgers University Press, London, 2011.

Si tratta di una prospettiva coerente con una rappresentazione diffusa anche a livello accademico, oltre che nel discorso pubblico, che qualifica la mafia come un “anti-Stato”, ovvero uno “stato nello Stato”, in grado di contendere al secondo il “monopolio della coercizione fisica” nella regolazione della vita sociale, interferendo e indebolendo quella che weberianamente è la sua essenziale funzione politica.

4. “Ciò che non siamo, ciò che non vogliamo”: dalle mafie all’antimafia

Da ultimo, un terzo elemento della SISMA che merita di essere evidenziato è la duplicità dell’oggetto di attenzione analitica per i ricercatori che vi aderiscono: *mafie* e *antimafia*. Lo studio delle mafie viene naturalmente incardinato assieme alla propria “antitesi”, in chiave di analisi sia positiva che prescrittiva. Si tratta di un approccio non scontato, ma pienamente giustificabile anche da un punto di vista teoretico. In una circolarità tra azione, analisi e retroazione, le chiavi teoriche di lettura, riconoscimento e interpretazione dell’estesa e cangiante fenomenologia mafiosa appaiono inevitabilmente condizionate dagli schemi di interpretazione con cui il fenomeno è stato di volta in volta inquadrato dagli attori sociali e istituzionali impegnati nel suo contrasto, nel processo di affinamento continuo degli strumenti volti a rilevarlo e sanzionarlo¹⁷. A loro volta, i gruppi mafiosi non possono che “apprendere” – in modo perlopiù irriflesso – dall’evoluzione di questi ultimi, con un’identità che muta pelle in relazione ai sentieri imboccati nel loro percorso di continuo adattamento alle mutate condizioni di contesto. Il nesso biunivoco tra mafie e antimafia, detta altrimenti, ha prima di ogni altra cosa un inestricabile fondamento epistemologico.

In effetti, per quanto la ricerca si sforzi di procedere secondo i più rigorosi criteri weberiani di *wertfreiheit* – “libertà dai valori” – ogni studio *delle* mafie non può che risultare più o meno implicitamente finalizzato ad essere *contro* le mafie. In termini valoriali, è facile riconoscere le disposizioni d’animo, i moventi di impegno civile che animano e stimolano l’impegno di molti ricercatori, sintetizzati nella formula di “cultura della legalità”¹⁸, per quanto “sterilizzabili” tramite un impiego calibrato dell’analisi concettuale e delle metodologie di raccolta ed elaborazione dei dati, in una continua tensione verso l’auspicabile *oggettiva* replicabilità dei risultati di ricerca. Tutto questo però nella consapevolezza che ogni avanzamento della nostra frontiera di conoscenza dei fenomeni criminali di matrice mafiosa si presta a contribuire all’elaborazione di più efficaci e incisivi strumenti di *policy*. Qualità e affidabilità dei risultati della ricerca appaiono qui come la preconditione per un equivalente stimolo alla formulazione, attuazione e affinamento delle politiche antimafia, a livello sociale e istituzionale. Per questa via, la comunità di studiosi della SISMA può fornire anche un contributo al dibattito pubblico, così da tenere vive attenzione e consapevolezza della

¹⁷ Salvatore Lupo, *Cos’è la mafia*, Donzelli, Roma, 2007.

¹⁸ Nando dalla Chiesa, *La legalità è un sentimento*, Bompiani, Milano, 2023.

rilevanza delle tematiche al centro della sua attenzione con argomentazioni rigorose, teoreticamente ed empiricamente fondate, contribuendo in questo modo a controbilanciare la delusione e il disincanto pubblico che spesso fanno seguito a una percepita inefficacia dell'impegno antimafia delle autorità pubbliche¹⁹.

Un esito auspicabile della rete di coordinamento e di stimolo di attività costituita dalla SISMA consiste precisamente nel valorizzare qualsiasi declinazione in termini “normativi” e prescrittivi della ricerca. Ad esempio, guardando agli elementi di potenziale fragilità organizzativa dei gruppi mafiosi; ovvero concentrandosi sulla valutazione degli effetti prodotti dalle misure antimafia esistenti – come la fattispecie di scambio politico-mafioso, o magari lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa – in modo da favorire un processo di apprendimento sociale e istituzionale, da calibrare in chiave di riforma “scientificamente formulata” dei corrispondenti istituti.

Una “domanda” sociale e istituzionale di conoscenza viene generata dalle criticità rilevabili nella valutazione dell'efficacia e dell'impatto complessivo di strumenti e politiche antimafia²⁰. Così inquadrata, la SISMA si va a costituire anche come nucleo fondante di una vera e propria *comunità epistemica*: una rete integrata di studiosi capaci di fornire competenze e conoscenze specialistiche, e dunque schemi di interpretazione dei nessi causa-effetto che si associano alla realtà delle mafie, contribuendo all'affinamento dei processi di formulazione e valutazione delle politiche antimafia²¹. Essa si pone così naturalmente quale fattore di avvaloramento e sostegno (o, viceversa, di opposizione) a scelte e interventi pubblici, stante la possibilità – promuovendo interazioni e scambi tra i suoi aderenti – di fornire ai decisori politici schemi affidabili di interpretazione su questioni connesse al contrasto alle mafie. Al di là dei rilevanti ma spesso occasionali e isolati contributi forniti finora da molti studiosi nelle sedi istituzionali, la SISMA potrà in questo senso assicurare in modo strutturato e organico, grazie al peso associativo e al suo valore reputazionale, una maggiore incisività e “peso specifico” all'azione antimafia, tanto a livello politico che nella matrice di mobilitazioni e movimenti “dal basso”²².

¹⁹ Baris Cayli, *Italian Civil Society against the Mafia: from Perceptions to Expectations*, in “International Journal of Law Crime and Justice”, 2013, v. 41, n. 1, pp. 81-99.

²⁰ Antonio La Spina, *The Paradox of Effectiveness: Growth, Institutionalisation and Evaluation of Anti-Mafia Policies in Italy*, in *Organised Crime in Europe. Studies Of Organized Crime*, vol 4., Cyrille Fijnaut, Letizia Paoli (eds.), Springer, Dordrecht, 2004, pp. 641-675, DOI: 10.1007/978-1-4020-2765-9_24.

²¹ Claire A. Dunlop, *Policy Transfer as Learning: Capturing Variation in what Decision-makers Learn from Epistemic Communities*, in “Policy Studies”, 2009, v. 30, n. 3, pp. 289-311, DOI: 10.1080/01442870902863869.

²² Nando dalla Chiesa, *Manifesto dell'antimafia*, Einaudi, Torino, 2014.

5. Alcune osservazioni conclusive

In questo contributo si è messo in risalto come la nascita della SISMA, accompagnata dalla sua auspicabile “istituzionalizzazione” futura, rappresenti un fermento innovativo nel panorama accademico italiano, le cui ricadute investono la sfera delle possibili interlocuzioni tanto a livello sociale e educativo, che politico-istituzionale. Quale ulteriore effetto possiamo attenderci che nel contesto accademico italiano, fino ad oggi piuttosto refrattario ad approfondire questi temi, maturi una maggiore sensibilità verso la ricerca e l’attivazione (o il potenziamento) di percorsi formativi aventi ad oggetto i fenomeni criminali di stampo mafioso, le politiche e i movimenti antimafia.

Un *caveat* appare però necessario: definire un perimetro tematico di interessi di ricerca condivisi dei ricercatori della SISMA non implica affatto incapsularne i contributi all’interno di un paradigma *mafioso* a sé stante, magari svincolato in tutto o in parte dai faticosi canoni della ricerca scientifica. Sciarrone descrive tali inclinazioni come *mafiocentriche*, in quanto “analizzano la mafia in se stessa e le assegnano sempre un ruolo di ‘variabile indipendente’”, in “un’ottica che a sua volta porta a concepire come autoevidente la domanda di ricerca, provocando a cascata una serie di limiti, aporie e cortocircuiti sia sul piano concettuale sia su quello della raccolta e analisi della documentazione empirica”²³.

Si è sottolineato, al contrario, come l’inquadramento tematico di questa società scientifica e le specificità del suo “duplice” oggetto di interesse analitico pongano una serie di sfide a livello epistemologico, nell’analisi concettuale così come nell’elaborazione di approcci, metodologie, tecniche di analisi “ibride” e innovative di un dato empirico spesso sfuggente nel dato e ambiguo nelle interpretazioni. Un impegno di fronte al quale la rete, o meglio ancora la *comunità epistemica* degli studiosi della SISMA, anche grazie allo stimolo e al supporto dell’appartenenza associativa, è chiamata a fornire risposte credibili e autorevoli. Il valore aggiunto di questa società scientifica, è il caso di ribadirlo, travalica il “freddo” sforzo dell’analisi, si sostanzia nel “calore” della passione e dell’impegno civile che animano l’impegno dei ricercatori, in vista di un affinamento dei nostri strumenti di comprensione utili a contrastare le mafie, contenendone i drammatici danni sociali. In questa sfida la

²³ Rocco Sciarrone, *Fare ricerca sulle mafie*, in *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Ombretta Ingrassi, Monica Massari (a cura di), Donzelli, Roma, 2023, pp. 12-26.

pattuglia dei ricercatori della SISMA, per quanto numericamente esigua, può fornire un contributo essenziale. Come ci ammonisce l'antropologa Margaret Meade: “*Never doubt that a small group of thoughtful committed citizens can change the world. Indeed, it is the only thing that ever has*”²⁴.

Bibliografia

Canning Victoria, Tombs Steve, *From Social Harm to Zemiology. A Critical Introduction*, Routledge, London, 2021.

Cayli Baris, *Italian Civil Society against the Mafia: from Perceptions to Expectations*, in “International Journal of Law Crime and Justice”, 2013, v. 41, n. 1, pp. 81-99.

Coleman James, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1990.

dalla Chiesa Nando, *La legalità è un sentimento*, Bompiani, Milano, 2023.

dalla Chiesa Nando, *Manifesto dell'antimafia*, Einaudi, Torino, 2014.

D'Alfonso Stefano, *La società scientifica italiana degli studi su mafie e antimafia: genesi, natura, finalità e prospettive*, in “Rivista di Studi sulla Criminalità Organizzata”, 2023, v. 9, n. 3, pp. 11-33.

D'Alfonso Stefano, Manfredi Gaetano (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie. La ricerca e la formazione*, Donzelli, Roma, 2021.

Dillon Dan, *A review of the Santa Fe Institute: Institutional and individual qualities of expert interdisciplinary work*, Harvard Graduate School of Education, Cambridge, MA, 2001.

Dunlop Claire A., *Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities*, in “Policy Studies”, 2009, v. 30, n. 3, pp. 289-311, DOI: 10.1080/01442870902863869.

²⁴ Cit. in Hajara Muhammad Kabir, *Northern Women Development: A Focus on Women in Northern Nigeria*, Hajjo ed., Il Cairo, 2010.

Ingrascì Ombretta, Massari Monica (a cura di), *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Donzelli, Roma, 2023.

La Spina Antonio, *The Paradox of Effectiveness: Growth, Institutionalisation and Evaluation of Anti-Mafia Policies in Italy*, in *Organised Crime in Europe. Studies Of Organized Crime*, vol 4., Cyrille Fijnaut, Letizia Paoli (eds.), Springer, Dordrecht, 2004, pp. 641-675, DOI: 10.1007/978-1-4020-2765-9_24.

Muhammad Kabir Hajara, *Northern Women Development: A Focus on Women in Northern Nigeria*, Hajjo ed., Il Cairo, 2010.

Lupo Salvatore, *Cos'è la mafia*, Donzelli, Roma, 2007.

Mosca Gaetano, *Che cos'è la mafia*, in "Giornale degli economisti", 1900, v. 20, pp. pp. 236-262.

Nicolescu Basarab, *Methodology of Transdisciplinarity*, in "World Futures", 2014, v. 70, n. 3-4, pp. 186-199, DOI: 10.1080/02604027.2014.934631.

Pizzorno Alessandro, *La maschera dei classici*, Laterza, Roma, 2023.

Repko Allen F., *Interdisciplinary practice: A Student Guide to Research and Writing*, Pearson Custom, Boston, MA, 2005.

Rothe Dawn L., Mullins Christopher W. (eds.), *State Crime: Current Perspectives*, Rutgers University Press, London, 2011.

Santoro Marco (a cura di), *Riconoscere le mafie*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Sartori Giovanni, *Comparing and Miscomparing*, in "Journal of Theoretical Politics", 1991, v. 3, n. 3, pp. 243-257.

Sciarrone Rocco, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009.

Sciarrone Rocco, *Fare ricerca sulle mafie*, in *Come si studiano le mafie? La ricerca qualitativa, le fonti, i percorsi*, Ombretta Ingrascì, Monica Massari (a cura di), Donzelli, Roma, 2023, pp. 12-26.

Sergi Anna, *A proposito di Mafia Capitale. Spunti per tipizzare il fenomeno mafioso nei sistemi di common law*, in “Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata”, 2016, v. 2, n. 1, pp. 96-116, DOI: <http://dx.doi.org/10.13130/cross-6974>.

Sergi Anna, Vannucci Alberto, *Mafia, Deviant Masons and Corruption. Shifty Brotherhoods in Italy*, Routledge, London, 2023.

Tilly Charles, *War Making and State Making as Organized Crime*, in *Bringing the State Back In*, Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich, Skocpol Theda (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pp. 169-191.

LA COMMISSIONE ANTIMAFIA DALL'XI LEGISLATURA AD OGGI: RISULTATI E CRITICITÀ

Daniele Canovi*

Title: The antimafia Commission from the XI Legislature to the present: achievements and criticisms

Abstract

Starting from the awareness that the immense amount of knowledge produced by the various parliamentary anti-mafia commissions that have succeeded one another over time has remained in many aspects unexplored, the article attempts to systematize the knowledge and the growing awareness acquired by the commissions operating between 1992 and today, trying to highlight their achievements and peaks of efficiency, as well as the major critical issues encountered.

Keywords: Antimafia Commission; Cosa nostra; 'ndrangheta; mafia in Northern Italy; freemasonry; mafia and politics.

Partendo dalla consapevolezza che l'immensa mole di conoscenza prodotta dalle varie Commissioni parlamentari antimafia succedutesi nel corso del tempo sia rimasta per molti aspetti inesplorata, si è voluto tentare di sistematizzare le conoscenze acquisite dalle Commissioni dal 1992 ad oggi, cercando di evidenziare i traguardi e i picchi di efficienza raggiunti lungo il percorso, nonché le maggiori criticità riscontrate.

Parole chiave: Commissione antimafia; Cosa nostra; 'ndrangheta; mafia al nord; massoneria; mafia e politica.

* Università degli Studi di Milano.

1. La ricerca. Principali obiettivi e cenni metodologici

Di che cosa si sono propriamente occupate le commissioni parlamentari antimafia succedutesi nella storia del parlamento italiano? Con quale approccio verso il fenomeno mafioso? E come hanno influito le vicende storiche o il contesto politico sulla loro azione e sulla loro produzione, anche teorica? Quali conoscenze hanno offerto alle istituzioni e alla società italiana? Queste e altre domande hanno orientato un progetto di ricerca al quale l'autore dell'articolo ha partecipato occupandosi della seconda parte di questa storia, ovvero del periodo 1992-2022, corrispondente al trentennio compreso tra la XI e la XVIII legislatura¹. Il progetto, come previsto nella fase ideativa, ha consentito di verificare l'immenso patrimonio di conoscenze (in gran parte inesplorato) prodotto dalle attività delle diverse Commissioni nelle loro differenti fasi e articolazioni, difficilmente riassumibile in un singolo articolo. Lo scopo di questo contributo è dunque di dar conto, sinteticamente, della progressione storica del lavoro di un così peculiare soggetto istituzionale del parlamento italiano negli ultimi trent'anni. In particolare, l'articolo punta a delinearne il flusso all'interno del più generale movimento istituzionale antimafia e a indicarne sia i risultati di maggior rilievo sia le criticità, nonché i fattori che hanno generato gli uni e le altre. Per farlo, ha preso in considerazione tutte le relazioni finali delle otto legislature interessate comprese, quando presenti, quelle di minoranza; le relazioni dei più significativi comitati via via costituiti all'interno delle singole Commissioni; i testi delle audizioni dotate, per materia e interlocutori, di un particolare interesse storico; le complessive attività di indagine svolte nelle sedi parlamentari o al loro esterno. Come è intuibile, si è trattato di un lavoro che ha dovuto confrontarsi con una elevata mole di materiale empirico e che non ha potuto, per ragioni di tempo e di spazio, allargare il suo orizzonte ad alcuni problemi teorici, a partire da quello – pur rilevante – dei poteri di inchiesta della stessa Commissione².

¹ Si tratta del progetto “Come il fenomeno mafioso si è evoluto nel tempo e come ha influenzato il contesto sociale ed economico nazionale ed internazionale. Quali i possibili scenari futuri”, commissionato nel 2020 a Cross – Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano dalla “Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre organizzazioni criminali, anche straniere”. Il progetto, riferito in particolare alla “narrazione” delle commissioni parlamentari, è stato diretto dal prof. Nando dalla Chiesa e si è avvalso dell'apporto di due ricercatori, i dott. Ciro Dovizio e Mattia Ruffoni, e di due laureandi, Daniele Canovi e Chiara Perotti. Un primo rapporto di ricerca, esteso fino alla Commissione presieduta dal sen. Gerardo Chiaromonte (1987-1992), è stato rassegnato alla Commissione nel gennaio del 2021. In Nando dalla Chiesa (a cura di), Ciro Dovizio, Mattia Ruffoni, Chiara Perotti, *Come il fenomeno mafioso si è evoluto nel tempo e come ha influenzato il contesto sociale ed economico nazionale ed internazionale. Quali i possibili scenari futuri. Rapporto intermedio*, CROSS – Università degli Studi di Milano, Milano, 2021.

² Si vedano, tra gli altri, Francesco Comparone, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Renzo Dickmann, Sandro Staiano (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008, pp. 185-222; Stefano D'Alfonso, *Potere di inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei*

Dovendo fornire una prima anticipazione in grado di orientare il lettore, si può dire che, come già nel primo trentennio della sua attività, la storia dell'antimafia parlamentare sia stata caratterizzata, in questa fase, da una forte discontinuità e da un andamento non lineare in cui si sono alternati alti livelli di efficienza, incisività e sistematicità di indagini, periodi stazionari o poco produttivi e veri e propri arretramenti. Si tratta di valutazioni (sempre soggettive, naturalmente) con le quali si cerca di sintetizzare nel modo più scrupoloso possibile il giudizio circa la quantità del lavoro svolto e la sua idoneità a fronteggiare efficacemente il fenomeno mafioso nello specifico contesto storico di riferimento. Tra le Commissioni che hanno svolto un'attività particolarmente efficiente a partire dal 1992, sembra a questa stregua di potere annoverare quelle presiedute dagli on.li Luciano Violante (legislatura 1992-1994), Francesco Forgione (2006-2008) e Rosy Bindi (2013-2018). La prima perché particolarmente innovativa dal punto di vista dei temi trattati, per l'energia profusa nella drammatica fase delle stragi di mafia e anche per l'importanza di alcune delle testimonianze acquisite (si pensi a quelle dei collaboratori di giustizia Giuseppe Galasso e Tommaso Buscetta); la seconda per l'inedita attenzione dedicata al "problema - 'ndrangheta", probabilmente non estranea al successivo esplicito inserimento della stessa 'ndrangheta nelle previsioni dell'articolo 416 bis (avvenuta nel 2010); e la terza per l'impulso dato in nuovi campi e per la conoscenza enciclopedica prodotta attraverso un'analisi del fenomeno mafioso condotta da molteplici prospettive, dalla stampa allo sport, dall'università alla massoneria. Importanti contributi sono venuti anche dalla Commissione presieduta dal sen Ottaviano Del Turco³, che tra il 1996 e il 2000 ha prodotto la Relazione sui sequestri di persona o quelle su Peppino Impastato e su Portella della Ginestra; e dalla Commissione presieduta dal sen. Giuseppe Pisanu, che tra il 2008 ed il 2013 ha iniziato il percorso poi sviluppato e sistematizzato dalla Commissione Bindi, prendendo in esame numerose tematiche ed impostando un'analisi ad ampio raggio del fenomeno mafioso. Obiettivamente stazionarie risultano essere state invece sia la Commissione presieduta dall'on. Tiziana Parenti⁴ (1994-1996) sia la Commissione presieduta dall'on. Nicola Morra⁵ (2018-2022): nel periodo corrispondente alla loro attività l'incremento di conoscenze fornito dalla Commissione è risultato infatti essere piuttosto contenuto, se non marginale. Diverso il caso della Commissione presieduta dal sen. Roberto Centaro (2001-

diritti, Editoriale scientifica, Napoli, 2020 (con approfondimento sulle Commissioni antimafia); e anche Roberto Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari nelle commissioni d'inchiesta. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003.

³ Onorevole Ottaviano Del Turco, Presidente della Commissione parlamentare antimafia attiva tra il 1996 ed il 2001.

⁴ Onorevole Tiziana Parenti, Presidente della Commissione parlamentare antimafia attiva tra il 1994 ed il 1996.

⁵ Senatore Nicola Morra, Presidente della Commissione parlamentare antimafia attiva tra il 2018 ed il 2022.

2006), che ha segnato una obiettiva flessione di utilità istituzionale (e forse anche di stile) nella storia dell'antimafia parlamentare, quanto meno in termini di approccio al tema e di tesi sostenute, essendosi manifestamente piegata a sollecitazioni politiche contingenti: essa ha infatti prodotto una Relazione conclusiva composta da migliaia di pagine di cui circa *quattrocento* dedicate alla difesa di Giulio Andreotti, pur senza che tale argomento fosse stato trattato durante le sedute della Commissione; e ha contrastato apertamente la secolare acquisizione istituzionale e scientifica che la mafia porti voti alla politica⁶. Mossa da un'impostazione spiccatamente politico-ideologica, e presumibilmente condizionata dalla provenienza geografica dei membri della sua maggioranza, la Commissione ha inoltre bocciato ogni proposta di missione in Lombardia, a dispetto delle crescenti acquisizioni investigative e giudiziarie su quella regione. In questa sede, cercheremo dunque di vedere più specificamente (anche se in modo necessariamente sintetico) il ruolo di queste Commissioni e cercheremo di qualificarle in termini evocativi che aiutino, pur con l'inevitabile approssimazione di questi esperimenti definitivi, a collocarle distintamente dentro la storia politica e soprattutto dentro la storia dei rapporti tra mafia e antimafia.

2. Luciano Violante. La Commissione dell'emergenza

Il 28 giugno del 1992, tra la strage di Capaci (23 maggio, Falcone) e quella di via D'Amelio (19 luglio, Borsellino), Luciano Violante venne nominato presidente della nuova Commissione d'inchiesta sul fenomeno mafioso. Pochi mesi prima, in aprile, le elezioni avevano visto prevalere una maggioranza composta dal cosiddetto *quadripartito*, ovvero dall'alleanza tra DC, PSI, PSDI e PLI, subito messa in difficoltà dagli effetti devastanti dell'inchiesta milanese di Mani pulite sul sistema politico nazionale. Anche per effetto della crisi di sistema che si prefigurava, venne confermato l'orientamento inaugurato dal parlamento nelle due legislature precedenti con la nomina dei presidenti Abdon Alinovi e Gerardo Chiaromonte, ossia quello di assegnare la maggiore commissione parlamentare di controllo a un membro dell'opposizione.

Di fatto, l'XI Legislatura nacque e visse tra fortissime tensioni e incertezze. Sotto i governi Amato I e Ciampi, essa fu da un lato la "legislatura delle stragi di mafia", essendovi state – oltre a quelle citate del '92 – anche le stragi della primavera del 1993, con gli attentati eseguiti

⁶ Nando dalla Chiesa, *La relazione della Commissione antimafia. Le pagine della vergogna*, Nando dalla Chiesa – Il blog, 19 dicembre 2005.

al di fuori del contesto siciliano a Milano, Firenze e Roma (nei primi due casi con vittime)⁷; dall'altro fu la "legislatura di Tangentopoli", ossia del grande scandalo di corruzione di sistema messo in luce da Mani pulite che comportò un progressivo sfaldamento dei partiti tradizionali e segnò il termine della cosiddetta «prima Repubblica»⁸. In mezzo si ebbe, agli inizi del '93, la cattura di Totò Riina con il crescente corollario di ipotesi e discussioni circa le modalità dell'operazione e la mancata perquisizione del "covo" del capo di Cosa Nostra. La Commissione Violante operò quindi entro un contesto fortemente critico, caratterizzato dallo scontro aperto tra Cosa Nostra e le istituzioni, nonché dall'implosione del sistema politico che reggeva la Repubblica dal secondo dopoguerra. Questa Commissione potrebbe perciò essere definita come la *Commissione dell'emergenza*, dimensione entro la quale si dimostrò comunque tra le più attive e preparate, lavorando intensamente fino alla fine della legislatura, ovvero fino ai primi mesi del 1994, e producendo in totale ben tredici Relazioni⁹. Anche da quella esperienza Luciano Violante trasse il prestigio che lo avrebbe portato, con le elezioni del 1996, alla presidenza della Camera, sviluppando una competenza "sul campo" che lo avrebbe portato a intensificare la sua produzione teorica e divulgativa sulla mafia¹⁰.

Tra le diverse Relazioni risultò particolarmente importante, anche dal punto di vista simbolico, quella inerente ai rapporti tra mafia e politica, nella quale fu esaminato il legame esistente tra mafia e amministrazioni pubbliche tanto a livello locale, soprattutto nelle piccole realtà del Sud, quanto a livello nazionale¹¹.

Nella prima Relazione annuale si riprese il discorso inerente ai rapporti tra mafia e politica, sottolineando la profonda crisi in cui versavano i partiti politici ed auspicando un

⁷ Il 1993 fu teatro di diversi attentati che ebbero come obiettivo quello di colpire il patrimonio artistico dello Stato, dislocati su tutto il territorio nazionale. Il 27 maggio vi fu una prima bomba in Via dei Georgofili a Firenze, seguita dalla bomba di Via Palestro a Milano il 27 luglio e da quelle a Roma del 28 luglio, in prossimità della basilica di San Giovanni in Laterano e della Chiesa di San Giorgio al Velabro.

⁸ Andrea Marino, *L'imprevedibile 1992. Tangentopoli: rivoluzione morale o conflitto di potere?*, Viella Libreria Editrice, Roma, 2022; Giovanni Mario Ceci, *Verso il crollo della «Repubblica dei partiti»*, in "Meridiana", 2020, n. 97, pp. 35-58.

⁹ Francesco Comparone, *Le leggi istitutive della commissione antimafia dalla III alla XVII legislatura*, in *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, p. 341.

¹⁰ Luciano Violante da *Non è la piovra, dodici tesi sulle mafie*, Einaudi, Torino, 1994 a *Il ciclo mafioso*, Laterza, Roma-Bari, 2004, fino a *Colpire per primi, la lotta alla mafia spiegata ai giovani*, Solferino, Milano, 2019.

¹¹ Una testimonianza di tali legami è rappresentata dal fatto che le richieste di autorizzazioni a procedere colpirono quattro Deputati ed il sette volte Presidente del Consiglio Giulio Andreotti, il quale fu condannato per collusione con la mafia, esclusivamente per fatti antecedenti al 1980; Andreotti fu destinatario di un "non luogo a procedere" da parte della Cassazione che però lo riconobbe in "concreta collaborazione" con esponenti di spicco di Cosa nostra fino alla primavera del 1980. Si veda C.p.a., presidente Violante, *Relazione sui rapporti tra mafia e politica*, relatore on. Violante, Tipografia del Senato, 6 aprile 1993.

cambiamento radicale del sistema politico, in cui una particolare rilevanza avrebbe dovuto avere il tema della lotta alla criminalità organizzata¹².

Un'altra Relazione di fondamentale importanza nella legislatura fu quella realizzata dal «gruppo di lavoro» coordinato dal Senatore Carlo Smuraglia, riguardante «le risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali». Questa Relazione mostrò come nei primi anni '90 il Parlamento fosse già a conoscenza delle ramificazioni mafiose in aree diverse da quelle di tradizionale insediamento, nonostante le amministrazioni locali e l'opinione pubblica tendessero a negare e non riconoscere tale presenza¹³. La Relazione si rivelò estremamente precisa e puntuale nello spiegare i meccanismi di insediamento, le cause e le attività che svolgevano le diverse organizzazioni nel nord e nel centro Italia, descrivendo anche i rapporti che intercorrevano tra le organizzazioni criminali e le amministrazioni pubbliche¹⁴. La Commissione sostenne che le cause dell'insediamento mafioso in aree non tradizionali fossero da ricercarsi nell'utilizzo incauto dell'istituto del soggiorno obbligato associato ad inadeguate garanzie di controllo, nella necessità per i mafiosi di fuggire dalle zone di origine per sottrarsi a vendette di clan rivali oppure per evitare controlli troppo stringenti da parte dell'autorità giudiziaria, e nei massicci movimenti migratori. Questi ultimi non sono da considerarsi un problema di per sé ma hanno fatto sì che, tra l'enorme quantitativo di persone, vi fossero anche soggetti disponibili a diventare manovalanza per le associazioni criminali pur di ottenere un'occupazione e che soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali si potessero miscelare alla massa di popolazione migrante, ristabilendo nelle aree non tradizionalmente colpite dal fenomeno caratteri, comportamenti e gerarchie presenti nelle zone di origine¹⁵. Nella Relazione si analizzarono poi le attività di contrasto, sottolineando l'incapacità degli apparati repressivi di riconoscere il fenomeno mafioso al di fuori dei suoi confini storici; emersero inoltre le gravi carenze di personale dei vari organi delle forze dell'ordine così come la necessità di un maggiore coordinamento. In generale, si giudicò notevolmente insufficiente

¹² C.p.a., presidente Violante, *Relazione annuale*, relatore on. Violante, Tipografia del Senato, 21 dicembre 1993, pp. 41-48.

¹³ Commissione parlamentare antimafia., presidente Violante, *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafiosi in aree non tradizionali*, relatore Sen. Smuraglia, Tipografia del Senato, 19 gennaio 1994.

¹⁴ *Ivi*, pp. 9-44.

¹⁵ *Ivi*, pp. 19-20.

l'azione di contrasto messa in atto fino a quel momento. Tramite la Relazione, il «gruppo di lavoro» diede consigli ed indicazioni, validi ancora oggi, su come affrontare la questione, proponendo di partire dalla «riconquista» del controllo del territorio tramite l'acquisizione di una maggiore consapevolezza del fenomeno ed un'incisiva azione preventiva, e dal miglioramento delle indagini, focalizzandosi principalmente sulla sfera economica. Smuraglia espresse poi la necessità della formazione di una cultura antimafiosa nel Nord Italia, in quanto, fino a quel momento, si era rilevata una scarsa conoscenza del fenomeno da parte delle regioni del Nord che ritenevano di essere estranee a tali dinamiche o che erano timorose di subire notevoli «danni di immagine»¹⁶.

Un'ulteriore attività di fondamentale importanza svolta dalla Commissione fu rappresentata dalle audizioni dei collaboratori di giustizia Pasquale Galasso e Tommaso Buscetta¹⁷. Il valore della scelta compiuta dalla Commissione fu pratico e simbolico. L'audizione in parlamento dei collaboratori di giustizia ebbe un evidente significato di rottura, poiché la loro figura e funzione, tante volte e tanto aspramente contestata, ne trasse una fondamentale legittimazione. Durante l'audizione di Galasso si diede ampio risalto alla figura di Raffaele Cutolo e alla spiegazione della sua ascesa criminale, mentre durante l'audizione di Tommaso Buscetta risultò centrale il tema dei rapporti intercorrenti tra mafia e politica. Durante l'audizione, avvenuta il 16 novembre 1992, il Presidente Violante domandò:

¹⁶ *Ivi*, pp. 61-76.

¹⁷ Galasso è stato un esponente importante del gruppo camorristico legato a Carmine Alfieri, una sorta di federazione criminale che negli anni Ottanta era arrivata a controllare l'intera area nolano-vesuviana e parte di quella nocerino-sarnese. Galasso conobbe Raffaele Cutolo ed altri esponenti di rilievo della criminalità campana come Michele Zaza e Nuvoletta quando era rinchiuso a Poggioreale a causa di un omicidio commesso per eccesso di legittima difesa e, da quel momento, iniziò la sua scalata criminale che lo portò a ricoprire ruoli di sempre maggiore rilievo. Nel maggio del 1992, Galasso fu nuovamente arrestato e, dal carcere di Spoleto, iniziò la sua collaborazione con la giustizia.

La sua fu una collaborazione che svelò una parte rilevante della storia criminale campana e dei rapporti tra criminalità e politica. Buscetta era un mafioso palermitano legato a Badalamenti, Inzerillo e Bontate, i quali, durante la seconda guerra di mafia combattuta tra il 1981 ed il 1984 a Palermo, furono gli avversari dei Corleonesi. I Corleonesi erano intenzionati ad eliminare Buscetta, rifugiandosi in Brasile, ed uccisero due dei suoi figli, un suo fratello, un suo genero, un suo cognato e quattro suoi nipoti. Dopo essere stato arrestato in Brasile, Buscetta fu estradato in Italia dove intraprese il proprio percorso di collaborazione con la giustizia, sebbene non volle mai essere definito «pentito» in quanto riteneva che Cosa Nostra avesse perso la propria identità e che non fosse più l'organizzazione a cui egli aveva prestato giuramento.

Le dichiarazioni che Buscetta rilasciò a Falcone furono fondamentali per conoscere e comprendere maggiormente il fenomeno mafioso e le sue dinamiche, e furono determinanti per giungere alle condanne del maxiprocesso di Palermo; tuttavia, Buscetta si dimostrò reticente al rispondere riguardo i legami politici dell'organizzazione, affermando che le sue eventuali dichiarazioni avrebbero rischiato di fargli perdere credibilità e di farlo passare per pazzo. Il 16 novembre 1992, Buscetta fu ascoltato dalla Commissione Antimafia e l'argomento centrale dell'audizione fu proprio il legame esistente tra mafia e politica.

Lei, interrogato il 1° febbraio 1988 dal giudice Falcone, disse, tra l'altro, che il nodo cruciale del problema mafioso è costituito dai rapporti mafia-politica, cui ha fatto riferimento anche in questa sua esposizione. Può spiegare alla Commissione parlamentare il significato di tale affermazione? (...) Cosa significa l'affermazione che il rapporto mafia-politica è tanto importante?

E Buscetta rispose:

Il mafioso ha sempre cercato – naturalmente dico fino al 1984, perché la mia vita si è fermata lì, quindi devo dire fino ad allora e non posso parlare di oggi – ed aveva l'appoggio politico del personaggio che a lui interessava per tutte le cose che si sarebbero svolte, non parliamo processualmente, perché allora non esistevano i processi o i processoni, ma per le deleghe per una importazione. Io stesso nel 1963 ero un importatore di burro a Milano, quindi anch'io avevo i miei politici ai quali rivolgermi per avere le licenze per l'importazione; quindi sto parlando in prima persona. Non dobbiamo pensare al processo, dobbiamo pensare a tutto quello che può essere inerente anche commercialmente. Quindi ogni candidato vendeva la sua disponibilità elettorale contro i voti. Punto e basta. Credo di non avere altro da aggiungere¹⁸.

Come si evince dalla parte finale di queste dichiarazioni, in tale occasione Buscetta dimostrò di non essere particolarmente propenso a parlare dei rapporti intercorrenti tra mafia e politica¹⁹, tuttavia i suoi racconti furono comunque molto importanti in quanto permisero di inquadrare maggiormente i tratti caratteristici di Cosa Nostra, attraverso una narrazione implacabile del sistema di connivenze, favoritismi ed omertà su cui si reggeva. Dovendo fornire, come faremo anche in seguito per le altre, una scheletrica “carta di identità” della Commissione Violante, la si potrebbe condensare nella seguente tabella, in cui si combinano due valutazioni (il tipo di contesto in cui ha operato e la peculiarità funzionale) e due dati numerici (la durata e la numerosità delle relazioni).

¹⁸ Audizione del collaboratore di giustizia Tommaso Buscetta, in Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, 12, seduta di martedì 16 novembre 1992, pp. 353-354.

Tabella 1 – Commissione Violante

<i>Contesto politico - istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
Tangentopoli, le stragi di mafia. L'arresto di Riina	La Commissione dell'emergenza	2	13

3. Tiziana Parenti. Tra “congelamento” e incertezze

Nel febbraio del 1992 fu arrestato a Milano Mario Chiesa, amministratore della residenza per anziani Pio Albergo Trivulzio, che pochi mesi dopo iniziò a collaborare coi magistrati, dando il via alla già citata inchiesta denominata «Mani pulite». Le indagini partite da Milano condussero al disvelamento di un complesso sistema basato sulla corruzione che aveva ripercussioni sulle decisioni pubbliche, condizionate dal meccanismo tangenzioso. A turno gli imprenditori coinvolti vincevano le gare pubbliche grazie alla collusione reciproca, traendo dalla prassi instaurata enormi profitti²⁰.

Le indagini svelarono il coinvolgimento di imprenditori, amministratori locali ed importanti esponenti politici, conducendo al progressivo sgretolamento della cosiddetta «prima Repubblica» e, contestualmente, all'ascesa nell'arena politica dell'imprenditore Silvio Berlusconi.

Le elezioni politiche del 1994 videro infatti trionfare Forza Italia (il partito fondato da Berlusconi) che, con l'appoggio della Lega Nord e di Alleanza Nazionale (erede del vecchio Movimento sociale italiano), diede vita alla maggioranza su cui si fondò il governo guidato dall'“homo novus” della politica italiana.

Rovesciando il principio osservato nelle tre legislature precedenti, il Presidente della nuova Commissione parlamentare antimafia non fu scelto nell'opposizione, probabilmente sulla scia dell'esperienza della presidenza Violante, la cui Relazione era stata fra l'altro approvata quasi all'unanimità. Venne dunque eletta un'esponente della maggioranza, la deputata forzista Tiziana Parenti, che aveva il pregio di venire dalla magistratura e il merito d'immagine di avere pubblicamente accusato di partigianeria politica la Procura della Repubblica di Milano. La Commissione guidata da Parenti ebbe quindi obiettivamente la funzione di “raffreddare”

²⁰ Andrea Marino, *op. cit.*

la domanda di rigore giudiziario verso il sistema dell'illegalità e anche per questo, oltre che per il moderato peso politico della presidente, fu caratterizzata da scarsa collaborazione e pesanti conflitti tra i suoi componenti, che condizionarono ampiamente il clima di lavoro e l'intero operato della Commissione. Inoltre, essa fu frenata nell'esercizio della sua identità originaria dal repentino cambio di governo verificatosi a metà della pur breve legislatura a causa del “ribaltone” di Umberto Bossi, che portò alla caduta di Berlusconi e alla sua sostituzione con Lamberto Dini. La Commissione Parenti si limitò così alla produzione di sole quattro Relazioni inerenti a tematiche già esaminate dalle precedenti Commissioni, senza stilare una Relazione conclusiva. La prima relazione fu la *Relazione sulla missione svolta nei comuni di Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone*²¹, seguita dalla *Relazione sulla missione in Liguria*²² e dalle due Relazioni firmate dall'on. Nichi Vendola (di Rifondazione comunista), ovvero la *Relazione sul caso «Cordopatri»*²³ e la *Relazione sulla situazione della criminalità organizzata in Puglia*²⁴. Nel complesso, l'operato della Commissione Parenti non condusse a sensibili passi avanti nella conoscenza del fenomeno mafioso, dal momento che le Relazioni si limitarono ad un'analisi descrittiva di carattere generale oppure, al contrario, eccessivamente specifica, come nel caso della *Relazione sul caso «Cordopatri»* (dal nome del barone calabrese assassinato dalla 'ndrangheta). In tal senso, è possibile sostenere che l'apporto fornito da quella legislatura all'incremento delle conoscenze riguardanti il fenomeno mafioso sia stato, anche per la precarietà dei suoi equilibri politici, marginale.

Tabella 2 – Commissione Parenti

<i>Contesto politico-istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
Trionfo elettorale e bocciatura parlamentare di Berlusconi	La Commissione del “congelamento”	2	4

²¹ C.p.a., presidente Parenti, *Relazione sulla missione svolta nei comuni di Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone*, relatore Sen. Ramponi, Tipografia del Senato, 10 luglio 1995.

²² C.p.a., presidente Parenti, *Relazione sulla missione in Liguria*, relatore Dep. Tarditi, Tipografia del Senato, 28 luglio 1995.

²³ C.p.a., presidente Parenti, *Relazione sul caso «Cordopatri»*, relatore Dep. Vendola, Tipografia del Senato, 28 luglio 1995.

²⁴ C.p.a., presidente Parenti, *Relazione sulla situazione della criminalità organizzata in Puglia*, relatore On. Vendola, Tipografia del Senato, 7 febbraio 1996.

4. Ottaviano Del Turco. La Commissione delle larghe intese

Il primo ottobre 1996, durante il primo governo Prodi, il senatore socialista Ottaviano Del Turco venne eletto Presidente della sesta Commissione antimafia. In realtà, fino a quel momento, il vero candidato in pectore alla presidenza era stato il sociologo Pino Arlacchi, noto studioso di mafia, primo teorico della “mafia imprenditrice”²⁵ e noto per le sue nette posizioni sui rapporti tra mafia e politica²⁶. Ma le opposizioni gli contrapposero proprio l'on. Del Turco, sul quale confluirono con successo i voti di una parte della maggioranza.

L'elezione esprime dunque il timore di una parte della nuova maggioranza del ritorno di un atteggiamento – se così si può dire – “troppo radicale” nei confronti del fenomeno mafioso, dopo quello sperimentato durante la presidenza Violante, tanto più essendo nel frattempo lo stesso Violante diventato presidente della Camera dei deputati. Fu come se dopo lo sbandamento di Tangentopoli il sistema politico cercasse un riassetto, che sarebbe poi stato visibile nel prosieguo della legislatura²⁷. Nella parte finale della legislatura, a seguito della nomina di Del Turco a Ministro delle finanze (25 aprile 2000), venne eletto al suo posto l'onorevole Giuseppe Lumia, del Partito dei Democratici di Sinistra. Riflettendo il suo spirito originario, la Commissione presieduta da Del Turco fu caratterizzata da un atteggiamento di collaborazione tra la componente maggioritaria e quella di opposizione, mettendo a segno anche per questo senza contrasti nuove conoscenze e prospettive di analisi, che consentono comunque di valutarne positivamente l'operato, forse soprattutto con riferimento all'attività dei comitati istituiti al suo interno e ad alcune scelte storico-istituzionali.

Nel corso del suo operato, la Commissione redasse infatti diverse Relazioni su base territoriale, analizzò nuovi fenomeni criminali, come il traffico degli esseri umani, valutò l'efficacia della risposta repressiva e infine si cimentò con l'indagine giudiziaria in senso stretto tramite la Relazione sul «caso Impastato», elaborata da un apposito Comitato di lavoro²⁸.

²⁵ Pino Arlacchi, *La mafia imprenditrice*, Il Mulino, Bologna, 1983.

²⁶ Pino Arlacchi, *Il processo. Giulio Andreotti sotto accusa a Palermo*, Rizzoli, Milano, 1995.

²⁷ Si veda su questo Nando dalla Chiesa, *La Converggenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010; anche Nicola Tranfaglia, *La transizione italiana*, Garzanti, Milano, 2003.

²⁸ C.p.a., presidente Del Turco, *Relazione sul «caso Impastato»*, relatore Sen. Russo Spena, Tipografia del Senato, 6 dicembre 2000.

Il Comitato di lavoro sul caso Impastato fu istituito per merito dell'importante attività di raccolta documentale e di organizzazione e promozione di manifestazioni e petizioni volte alla riapertura dell'inchiesta, svolta dal Centro siciliano di documentazione «Giuseppe Impastato» e da Democrazia Proletaria, partito di estrema

Lo scopo era quello di indagare approfonditamente sulla morte di Giuseppe Impastato, giornalista ed attivista siciliano, candidato alle elezioni comunali di Cinisi del 1978 con Democrazia Proletaria, ed assassinato per ordine di Gaetano Badalamenti il 9 maggio 1978 a causa del suo impegno nella lotta alla mafia. Nel gennaio del 1999 il Comitato iniziò i propri lavori ascoltando in audizione Umberto Santino e Giovanni Impastato, rispettivamente Presidente e Vicepresidente del Centro siciliano di documentazione «Giuseppe Impastato». Nella Relazione venne esaminato dapprima il ruolo di Gaetano Badalamenti nella direzione di Cosa Nostra, i suoi collegamenti con Cosa Nostra americana e le sue relazioni con svariati organi dello Stato. Si procedette poi descrivendo il contesto in cui il delitto era maturato, caratterizzato da un assoggettamento totale del territorio da parte di Cosa Nostra, finalizzato al controllo dei traffici di droga transoceanici. Si proseguì poi con l'intento di verificare se ci fossero state anomalie nelle indagini e di spiegare le ragioni dei ritardi e del depistaggio verificatisi durante le indagini.

Dalle analisi della Commissione emerse una visione storica della vicenda e della figura di Impastato ben diversa da quella consegnata dalle indagini giudiziarie, portando alla luce l'accondiscendenza di esponenti delle istituzioni verso lo sviluppo del fenomeno mafioso. Si può anzi dire che il cammino di Impastato nella memoria pubblica nazionale ricevette da quel filone di impegno della Commissione un impulso decisivo.

Un'altra attività degna di nota da essa svolta fu la raccolta e la conseguente pubblicazione di numerosi atti secretati relativi alla strage di Portella della Ginestra del 1° maggio 1947, che contribuirono a fornire particolari di notevole interesse sui retroscena di quella che fu la prima strage senza giustizia nella storia della Repubblica²⁹. Dai documenti emersero ufficialmente, tra le altre cose, le complicità del bandito Salvatore Giuliano con le forze dell'ordine e le azioni di spionaggio interno alla banda esercitate da suoi stessi membri.

La Commissione si occupò in seguito del tema inerente ai sequestri di persona, servendosi anche questa volta di un apposito Comitato istituito grazie alla proposta dell'on. Nichi Vendola, immediatamente successiva alla liberazione dell'imprenditore tessile bresciano Giuseppe Soffiantini, vittima di sequestro in provincia di Brescia a opera di una banda guidata

sinistra con il quale Peppino Impastato si era candidato alle elezioni locali di Cinisi nel 1978 e del quale Giovanni Russo Spena, coordinatore del Comitato, fu uno dei fondatori.

²⁹ Pietro Orsatti, *Il bandito della guerra fredda*, Imprimatur editore, Reggio Emilia, 2017; Giuseppe Casarrubea, *Storia segreta della Sicilia. Dallo sbarco alleato a Portella della Ginestra*, Bompiani, Milano, 2012.

da un ex pastore sardo³⁰. Il tema dei sequestri di persona a scopo di estorsione riacquisì, fra l'altro, una immediata rilevanza nazionale nel 1998 anche per via delle indagini condotte dalla Procura di Palermo, all'epoca guidata da Giancarlo Caselli, circa l'ipotetica condotta ambigua tenuta dal giudice Luigi Lombardini, magistrato della Procura di Cagliari a lungo impegnato nel contrasto al fenomeno dei sequestri di persona, nella gestione della fase della liberazione di Silvia Melis, vittima di sequestro. Lombardini era sospettato di aver estorto denaro al padre di Silvia Melis al fine di facilitare la liberazione della vittima. Le indagini condussero all'interrogatorio del giudice, che si suicidò nel suo ufficio presso la Procura di Cagliari. Il suicidio generò all'epoca enorme clamore e la stampa ostile alla Procura di Palermo ipotizzò che la causa fosse imputabile al comportamento poco ortodosso tenuto dai magistrati di Palermo durante l'interrogatorio³¹, accusa caduta di fronte alla integrale registrazione dello stesso interrogatorio.

I lavori del Comitato condussero così, per la prima volta nella storia della Commissione antimafia, alla pubblicazione di una Relazione sui sequestri di persona a scopo di estorsione, avente come relatore il senatore Alessandro Pardini. In primo luogo, vi furono esaminati i sequestri di persona di matrice politica ad opera dei gruppi di estrema sinistra, mossi da scopo tendenzialmente politico³². Si proseguì poi evidenziando le peculiarità dei sequestri ad opera del banditismo sardo, ispirato al codice barbaricino³³ e caratterizzato da un ampio consenso sociale³⁴. Furono poi presi in considerazione i sequestri di persona operati dalla 'ndrangheta, particolarmente propensa a nascondere le sue vittime sull'Aspromonte e abile a ottenere consenso redistribuendo i proventi del reato nella modestissima economia aspromontana. La Relazione pose, infine, l'attenzione su un fenomeno del tutto nuovo, ovvero quello dei sequestri di soggetti della comunità cinese residenti a Milano.

Con il già ricordato subentro dell'on. Lumia all'on. Del Turco, la Commissione intensificò nella sua ultima fase la propria attenzione verso la minaccia proveniente da Cosa Nostra

³⁰ Il caso Soffiantini fu un sequestro di persona a scopo di estorsione operato da una banda capeggiata da Mario Moro, pastore sardo, ai danni dell'imprenditore tessile Giuseppe Soffiantini, fondatore e titolare del Gruppo Manerbiesi nel bresciano, liberato il 9 febbraio 1998 ad Impruneta (FI) dopo 237 giorni di prigionia.

³¹ L'interrogatorio fu registrato e pertanto tale tesi fu presto smentita ed i magistrati furono scagionati da ogni accusa.

³² C.p.a., presidente Del Turco, *Relazione sui sequestri di persona a scopo di estorsione*, relatore Sen. Pardini, Tipografia del Senato, 7 ottobre 1998, p. 18.

³³ Il codice barbaricino è un codice morale tramandato oralmente nella cultura dell'entroterra sardo, basato sulla vendetta e sulla *balentìa*, termine indicante una caratteristica umana traducibile come valore o coraggio.

³⁴ Antonio Pigliaru, *Il codice della vendetta barbaricina*, Il Maestrale, Nuoro, 2006; Antonio Pigliaru, *Il banditismo in Sardegna. La vendetta barbaricina come ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1993.

siciliana. Essa terminò i lavori nel marzo del 2001 con una Relazione conclusiva nella quale ripercorse le attività svolte, riassumendo le diverse Relazioni approvate, e approfondendo in particolare le caratteristiche delle diverse organizzazioni mafiose operanti in Italia, comprese quelle di origine straniera.

Tabella 3 – Commissione Del Turco

<i>Contesto politico-istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
La staffetta Ulivo-D'Alema/Cossiga. Il progetto (fallito) della Bicamerale	La Commissione delle larghe intese	5	15

5. Roberto Centaro. Il peso delle contingenze politiche (“La mafia non porta voti” ...)

Le elezioni del 13 maggio 2001 si conclusero con il trionfo dell'alleanza di centro-destra guidata da Silvio Berlusconi e segnarono il ritorno della Lega Nord di Bossi al governo con Alleanza nazionale, guidata da Gianfranco Fini, che diventò il nuovo vicepresidente del Consiglio.

Il 19 ottobre 2001 venne istituita la settima Commissione parlamentare antimafia, di cui fu eletto Presidente l'on. Roberto Centaro, magistrato siciliano ed esponente di Forza Italia. Prese così il via una Commissione estremamente polarizzata e politicizzata, fortemente condizionata dallo scontro sulla giustizia alimentato dalle numerose proposte di legge ad personam che caratterizzarono la legislatura³⁵, nonché dallo svolgimento del processo Andreotti e dal significato altamente simbolico che la maggioranza gli conferì all'interno della sua campagna contro la procura della Repubblica di Palermo. Furono numerose le polemiche che attraversarono l'istituzione dopo l'esperienza delle “larghe intese” della presidenza Del Turco, e nacquero principalmente dal metodo di lavoro e dai temi trattati, con ripercussioni negative sui livelli di conoscenza generati³⁶.

³⁵ Marco Travaglio, *Ad personam*, Chiarelettere, Milano, 2010.

³⁶ C.p.a., presidente Centaro, *Relazione conclusiva di minoranza*, relatore On. Lumia, Tipografia del Senato, 20 gennaio 2006. Si vedano in proposito Nando dalla Chiesa, *La relazione della Commissione antimafia. Le pagine della*

Nella Relazione conclusiva di minoranza fu messo radicalmente sotto accusa proprio il metodo con cui il Presidente Centaro era giunto alla presentazione della propria Relazione, violando regole fondamentali della vita parlamentare. Tanto che la minoranza decise di presentare una formale denuncia ai Presidenti di Camera e Senato.

Si legge nella Relazione di minoranza:

Testi assai ponderosi giunti poche ore prima della discussione plenaria direttamente in Commissione; nessun passaggio precedente in Ufficio di Presidenza, come prescrivono obbligatoriamente le norme; molti commissari forniti di testi incompleti; soprattutto, pochissime ore (ore, non giorni) a disposizione per leggere, emendare, discutere e approvare la relazione finale. La pratica impossibilità di redigere, in caso di forti dissensi, una relazione di minoranza. In pratica, una vera e propria menomazione dei diritti parlamentari³⁷.

Oltre alle questioni metodologiche, nella Relazione di minoranza si criticarono anche le questioni di merito. Si ritenne infatti che la Relazione di maggioranza presentasse valutazioni e giudizi che ricalcavano linearmente le posizioni del governo di centro-destra.

E al di là delle modalità distorte con cui era stata rappresentata la vicenda giudiziaria di Giulio Andreotti, apparve effetto di una parzialità ingiustificabile non aver nemmeno menzionato nelle centinaia e centinaia di pagine la condanna in primo grado per concorso esterno in associazione mafiosa dell'on. Marcello Dell'Utri così come avere minimizzato le vicende giudiziarie che avevano colpito il Presidente della regione Sicilia Salvatore Cuffaro.

Né contribuì certo a sollevare il prestigio della Commissione la sostanziale negazione dei rapporti tra mafia e politica. Nella Relazione conclusiva, si arrivò infatti a teorizzare l'inidoneità di Cosa Nostra a influire sul voto, e ad affermare che i rapporti della mafia con la politica si esaurivano semmai nella politica comunale e regionale. Davvero difficile appare a vent'anni di distanza stilare un giudizio positivo su una esperienza che si pose contro le più

vergogna, op.cit., Nicola Tranfaglia, *Le Commissioni d'inchiesta sulla mafia nell'Italia repubblicana*, in *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura (vol. I)*, Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di), Rubettino, Soveria Mannelli, 2012, pp. 115-137.

³⁷ *Ivi*, p. 6.

acclamate evidenze storiche e scientifiche³⁸ e che richiama alla memoria il titolo di un celebre testo di Michele Pantaleone³⁹.

Tabella 4 – Commissione Centaro

<i>Contesto politico-istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
L'apice del potere berlusconiano. La normalizzazione giudiziaria	La crisi di prestigio dell'antimafia parlamentare	5	7

6. Francesco Forgione. L'egemonia della 'Ndrangheta

Nell'aprile del 2006 si svolsero le nuove elezioni politiche. Secondo le previsioni avrebbero dovuto registrare un largo successo dell'Unione raccolta intorno a Prodi. In realtà videro prevalere il centro-sinistra per un soffio: uno scarto di appena 24.755 voti. Una misura minima che avrebbe segnato la durata della legislatura. Che durò infatti due anni. E che dal nostro punto di vista fu segnata anche da una coincidenza quasi incredibile. Proprio mentre il Paese ancora non sapeva chi l'avrebbe governato, vicino Corleone venne arrestato l'altro capo storico di cosa Nostra, il "gemello" di Riina, Bernardo Provenzano, latitante da 40 anni. E in quel clima fu istituita l'ottava Commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia, presieduta dall'on. Francesco Forgione di Rifondazione Comunista, calabrese anche se con una storia di impegno antimafia in Sicilia.

Nei quindici mesi della sua breve attività, la Commissione approvò cinque Relazioni, riuscendo a redigere anche quella conclusiva nonostante il repentino scioglimento anticipato delle Camere.

³⁸ Per tutti, si vedano Paolo Pezzino, *Una certa reciprocità di favori*, Franco Angeli, Milano, 1990; Nicola Tranfaglia, *Mafia, politica e affari nell'Italia repubblicana. 1943-1991*, Laterza, Roma-Bari, 1991; Leopoldo Franchetti, *Le condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli, Roma, 1993 (ed. orig. 1877); John Dickie, *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*, Laterza, Roma-Bari, 2007; Salvatore Lupo, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018.

³⁹ Michele Pantaleone, *Antimafia, occasione mancata*, Einaudi, Torino, 1969.

Le Relazioni toccarono tematiche assai importanti come la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità oppure il sistema di protezione dei testimoni di giustizia; tuttavia, la principale fonte di novità fu la dettagliata e assai preoccupata e incisiva Relazione sulla ‘ndrangheta, la prima interamente dedicata alla criminalità organizzata calabrese⁴⁰.

D'altronde Francesco Forgione, parlamentare originario della provincia di Catanzaro, divenne Presidente della Commissione nel 2006, ossia pochi mesi dopo l'omicidio di Francesco Fortugno, vicepresidente del consiglio regionale calabrese, avvenuto a Locri nell'ottobre del 2005. Un omicidio che aveva scosso fortemente l'opinione pubblica e il movimento giovanile calabrese, dal quale sgorgò per reazione, per un paio d'anni e con proiezioni anche al Nord, il movimento "E adesso ammazzateci tutti". La combinazione della provenienza del Presidente, della sua particolare sensibilità al tema e del delitto eccellente avvenuto qualche mese prima, oltre che il nuovo formidabile colpo assestato a Cosa Nostra, contribuirono dunque alla scelta di concentrarsi sulla ‘ndrangheta, accendendo i riflettori su un tema non ancora considerato centrale da parte di politica e informazione. Come accennato sopra, il termine " 'Ndrangheta" è stato infatti inserito nel testo dell'articolo 416-bis soltanto nel 2010, e le maggiori conoscenze e consapevolezze da parte dell'opinione pubblica riguardo l'organizzazione calabrese risultano essere ancora più recenti. All'interno della Relazione, inoltre, non viene trascurato il fenomeno dell'espansione della ‘ndrangheta al nord, con approfondimenti circa le famiglie operanti nelle regioni settentrionali. Due anni dopo la Relazione, l'inchiesta Crimine-Infinito, svoltasi sull'asse giudiziario Reggio Calabria-Milano, rappresentò uno spartiacque fondamentale nell'attività repressiva del fenomeno proprio nelle aree cosiddette "non tradizionali".

Nella Relazione viene dapprima effettuato un importante approfondimento sulla strage di Duisburg, apice dello scontro in terra tedesca tra le famiglie di San Luca Pelle-Vottari contrapposte a quelle Nirta-Strangio⁴¹, per poi proseguire dedicando ampio spazio alla struttura organizzativa dell'organizzazione e fornendo soprattutto una analitica mappatura delle principali famiglie operanti nella provincia di Reggio Calabria, sul versante Ionico e Tirrenico⁴². Vengono poi presi in esame alcuni casi specifici legati all'infiltrazione ‘ndranghetista nei pubblici appalti e nella sanità pubblica, ovvero il porto di Gioia Tauro,

⁴⁰ C.p.a., presidente Forgione, *Relazione annuale sulla 'ndrangheta*, relatore On. Forgione, Tipografia del Senato, 19 febbraio 2008. La Relazione è poi stata pubblicata in Francesco Forgione, *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo*, Dalai Editore, Milano, 2008.

⁴¹ *Ivi*, pp. 9-11.

⁴² *Ivi*, pp. 39-77.

l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, la clinica Villa Anya, le ASL di Locri e Taurianova, con il supplemento dell'omicidio Fortugno⁴³. Nella parte conclusiva della Relazione, che presenta la criminalità organizzata calabrese come ormai la più potente in Italia e in Europa, viene dedicato ampio spazio all'espansione della 'Ndrangheta in contesti diversi da quelli di origine, come per esempio la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Piemonte, e infine vengono analizzate nel dettaglio la logistica e l'organizzazione dei traffici di cocaina⁴⁴.

La Commissione Forgione ebbe dunque il merito, in soli due anni di attività, di rilanciare notevolmente la lotta alla mafia all'interno del parlamento dopo alcuni anni di "stallo", e di cambiare dopo le stragi dei primi anni novanta il baricentro mentale dell'istituzione che dirigeva. La Commissione antimafia, nata dichiaratamente con l'intento di contrastare la mafia in Sicilia, quarantacinque anni dopo la sua istituzione e dopo numerosi progressi, modificò così il proprio paradigma decidendo di concentrare gran parte dei propri sforzi sulla mafia calabrese, senza fra l'altro trascurare la provincia casertana e la Casal di Principe denunciata proprio in quegli anni dal best seller di Roberto Saviano "Gomorra"⁴⁵, oggetto di visite e di scritti da parte della Commissione.

Tabella 5 – Commissione Forgione

<i>Contesto politico-istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
Il governo a "maggioranza minima" dell'Unione. L'arresto di Provenzano.	La scoperta dell'egemonia della 'Ndrangheta.	2	5

7. Giuseppe Pisanu. La Commissione della "semina"

Il 24 gennaio 2008 fu revocata in Senato la fiducia al governo presieduto da Romano Prodi che, sebbene avesse ancora la maggioranza alla Camera, rassegnò le dimissioni conducendo il paese verso le elezioni anticipate. Il 13 e il 14 aprile si svolsero dunque le elezioni che videro contrapporsi una coalizione di centro-destra guidata da Silvio Berlusconi e una di centro-

⁴³ *Ivi*, pp. 87-191.

⁴⁴ *Ivi*, pp. 192-235.

⁴⁵ Roberto Saviano, *Gomorra*, Mondadori, Milano, 2006.

sinistra guidata da Walter Veltroni: ebbe la meglio la coalizione di centro-destra che ottenne il 47% dei voti, e si costituì dunque il primo governo della XVI Legislatura, avente di nuovo come Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi. Nel novembre del 2011, per effetto di una montante crisi reputazionale internazionale, cadde il governo Berlusconi e subentrò nel ruolo di Presidente del Consiglio Mario Monti, appoggiato da una maggioranza di larghe intese, che rimase in carica fino all'aprile del 2013.

Il 4 agosto 2008 fu istituita la nuova Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso, e ne fu eletto Presidente il Senatore Giuseppe Pisanu, già ministro dell'Interno nell'ultimo governo Berlusconi. L'attività della Commissione Pisanu fu ad ampio raggio, caratterizzata dall'ingresso in agenda di tematiche rilevanti quali il ruolo della società civile nel contrasto alle organizzazioni criminali e l'importanza delle attività di sensibilizzazione da parte della Chiesa, di Confindustria e delle associazioni antirackett come Libera e Addiopizzo. Vennero poi prese in esame le minacce e le estorsioni subite dagli imprenditori, il ruolo sempre più centrale della cosiddetta *area grigia* e la conseguente necessità di valorizzare sia il concorso esterno in associazione mafiosa sia il reato di scambio elettorale politico-mafioso, il riciclaggio connesso al gioco d'azzardo e infine, elemento di assoluta novità, il rapporto tra mafie e mondo dell'informazione, i rischi corsi dai giornalisti e le problematiche riguardanti le cosiddette querele intimidatorie.

L'allargamento degli orizzonti verso tematiche mai trattate, e la consapevolezza di quello che è stato l'intenso lavoro svolto dalla Commissione successiva, inducono a definire quella presieduta da Pisanu come la *Commissione della semina*, poiché, sebbene non tutti gli argomenti siano stati analizzati approfonditamente, si sono comunque poste le basi per l'attività enciclopedica di cui è stata incisiva protagonista la successiva Commissione presieduta dall'Onorevole Rosy Bindi.

Il Presidente Pisanu fornì inoltre le proprie considerazioni sulle stragi avvenute negli anni 1992 e 1993 e sul lavoro svolto dalla Commissione riguardo tale argomento.

La prima considerazione riguardò il contesto che aveva permesso l'ascesa dei Corleonesi alla guida di Cosa Nostra, avviata a dedicarsi principalmente all'edilizia e alla lavorazione ed esportazione dell'eroina, per assumere la leadership nel mercato di tale sostanza a seguito dell'inasprimento della legislazione americana sugli stupefacenti e al conseguente indebolimento di Cosa Nostra americana.

Grazie al traffico degli stupefacenti, Cosa Nostra maturò una sorta di pretesa di autonomia politica; infatti, con la forza economica acquisita, finì la tradizionale deferenza verso la politica potendo ormai i mafiosi rendersi autonomi, o comunque porsi alla pari degli esponenti politici, finanziando le loro campagne elettorali⁴⁶.

Con Totò Riina ci fu anche una gerarchizzazione spinta della struttura organizzativa e una strategia di conflitto aperto con lo Stato, in cui si decise di intraprendere la strada dell'eliminazione dei personaggi istituzionali considerati scomodi.

Venne poi evidenziata l'indole vendicativa di Cosa Nostra che iniziò il ciclo di stragi e omicidi in seguito alle condanne subite durante il Maxiprocesso e confermate dalla Corte di Cassazione. La prima vittima fu l'eurodeputato Salvo Lima. Poi vennero le stragi di Capaci e via D'Amelio, e l'omicidio di Ignazio Salvo, punto di riferimento finanziario dell'organizzazione mafiosa.

Pisanu sottolineò come in questo contesto la risposta dello Stato alle stragi mafiose fosse stata dura e tempestiva: l'8 giugno 1992 il Consiglio dei Ministri approvò il decreto antimafia "Scotti-Martelli" che introdusse nell'ordinamento penitenziario l'articolo 41-bis, il cosiddetto "carcere duro" riservato ai detenuti di mafia. E dopo la strage di via D'Amelio, il Consiglio dei Ministri tramutò in legge tale decreto, riaprendo anche le carceri di Pianosa e dell'Asinara, che garantivano un regime di più rigoroso isolamento.

Tra le sue riconsiderazioni storiche, proposte all'interno di un clima politico profondamente cambiato da quello di inizio legislatura, Pisanu dedicò attenzione anche alla cosiddetta trattativa Stato-mafia⁴⁷. E offrì uno scenario che rifletteva gran parte della letteratura (giudiziaria, giornalistica, scientifica) fiorita nel frattempo, di fatto sposandola. Nella sua ricostruzione tra la strage di Capaci e quella di via D'Amelio, il Capitano del R.O.S. dei Carabinieri Giuseppe De Donno, il Colonnello Mario Mori ed il Generale Antonio Subranni entrarono in contatto con Vito Ciancimino tramite il figlio Massimo per intavolare una sorta di negoziato. Cosa Nostra, spiegò, voleva ottenere un trattamento favorevole o quantomeno un'attenuazione dell'azione repressiva nei propri confronti; in cambio lo Stato avrebbe chiesto la cessazione delle stragi e degli omicidi⁴⁸.

⁴⁶ Su questo si rimanda necessariamente a Nando dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, cit.

⁴⁷ Marco Travaglio, *È Stato la mafia: Tutto quello che non vogliono farci sapere sulla trattativa e sulla resa ai boss delle stragi*, Chiarelettere, Milano, 2014. Anche Saverio Lodato, Nino Di Matteo, *Il patto sporco e il silenzio: La Trattativa Stato-mafia*, Chiarelettere, Milano, 2022.

⁴⁸ C.p.a., presidente Pisanu, *Relazione conclusiva*, relatore Sen. Pisanu, Tipografia del Senato, 22 gennaio 2013, p. 345. Con la sentenza pronunciata in data 27 aprile 2023, la Corte di Cassazione ha confermato la decisione della

Cosa Nostra presentò un elenco di richieste, il cosiddetto «papello», tramite Antonino Cinà, in cui venivano richieste l'abolizione della legge sui collaboratori di giustizia, la chiusura dei penitenziari dell'Asinara e di Pianosa, l'abolizione dell'ergastolo e quella del regime penitenziario del “carcere duro”⁴⁹.

Gli esponenti dello Stato si mossero cercando coperture politiche per essere supportati nella propria iniziativa, ma non le trovarono e quindi si giunse alle stragi continentali dell'anno successivo, che si ritiene cessarono per via di una nuova trattativa instaurata con Bernardo Provenzano nell'ambito della quale fu garantita la sua latitanza e si evitò di perquisire il covo di Totò Riina in seguito al suo arresto, avvenuto a Palermo il 15 gennaio 1993⁵⁰.

Il 14 maggio 1993 prese il via la nuova stagione stragista con l'attentato di Via Fauro a Roma che causò il ferimento di ventiquattro persone, seguito dalla strage di via dei Georgofili a Firenze, da quella di via Palestro a Milano, e da quelle di San Giovanni in Laterano e San Giorgio al Velabro a Roma.

Dalle considerazioni di Pisanu emerse come l'obiettivo di Cosa Nostra fosse quello di colpire il patrimonio artistico dello Stato mettendo in conto il coinvolgimento di vittime innocenti. Restò fuori dalla ricostruzione la complessità delle dinamiche politiche che diedero sbocco a quei passaggi tragici, orientando dopo di essi la vita nazionale verso i noti cambiamenti della democrazia italiana.

Tabella 6 – Commissione Pisanu

<i>Contesto politico-istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
Terzo trionfo elettorale di Berlusconi e sua crisi di legittimazione internazionale. Governo Monti.	La “ <i>semina</i> ”.	5	7

Corte di Assise di Palermo consistente nell'assoluzione di Mori, De Donno e Subranni, per “non aver commesso il fatto”.

⁴⁹ *Ivi*, pp. 346-347.

⁵⁰ *Ibidem*.

8. Rosy Bindi. Una Commissione enciclopedica

In uno scenario contraddistinto da una grave crisi economico-finanziaria con annesse ripercussioni sull'arena politica, il 24 e 25 febbraio 2013 si svolsero le elezioni che videro vincere la coalizione di centro-sinistra guidata da Pierluigi Bersani, che conquistò 292 seggi alla Camera dei Deputati e 105 seggi al Senato. Il 15 marzo 2013 ebbe dunque inizio la XVII Legislatura, snodatasi attraverso tre governi guidati rispettivamente da Enrico Letta, Matteo Renzi e Paolo Gentiloni. Nel luglio del 2013 venne istituita la decima Commissione parlamentare antimafia, di cui fu eletta presidente l'On. Rosy Bindi. Sul piano politico si trattò, e questo è certamente interessante, di una presidenza-risarcimento. Nonostante la sua popolarità e reputazione l'interessata era stata infatti esclusa dagli incarichi di governo per non essere in linea con i nuovi equilibri del Pd, di cui era stata presidente negli ultimi quattro anni. La presidenza dell'Antimafia fu dunque chiesta e accordata quasi come riconoscimento alla carriera. Il che suscitò molte perplessità nel movimento antimafia, non essendosi mai la deputata occupata del fenomeno mafioso in vita sua. Ne uscì invece una delle migliori commissioni antimafia nella storia della Repubblica, forse la migliore anche in virtù del quinquennio pieno che ebbe a disposizione. E lo stesso partito inizialmente soddisfatto di averla "esiliata" dovette ricredersi, talora con qualche imbarazzo davanti alla sua intransigenza morale. Una intransigenza che portò credibilmente dall'inizio gli esponenti del centrodestra a non partecipare ai lavori della Commissione con il proposito, poi non riuscito, di bloccarne l'esperienza.

La Commissione Bindi si è infatti contraddistinta per aver svolto un'intensa attività di inchiesta approvando ventuno Relazioni frutto di 244 sedute in sede, 131 riunioni di Comitato con annesse 174 audizioni e 105 missioni svolte tra Italia ed estero e mettendo a segno due proposte di legge ovvero la riforma del codice antimafia e la riforma del sistema di protezione dei testimoni di giustizia, entrambe approvate dalle due Camere e divenute leggi. Si può dire perfino che l'attività della Commissione Bindi abbia avuto qualcosa di enciclopedico, caratterizzata com'è stata dalla trattazione di molteplici tematiche e dall'analisi a tutto tondo del fenomeno mafioso, sulla scia, ma con maggior forza e ampiezza operativa, del lavoro avviato dalla Commissione Pisanu⁵¹.

⁵¹ Per un interessante anche se sintetico auto-bilancio della legislatura si veda Rosy Bindi, *Il ruolo e l'importanza della Commissione antimafia della XVII legislatura*, in *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura* (vol.5), Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di) Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, pp. 251-258.

Nella prima fase dei propri lavori la Commissione si è dedicata ad analizzare le prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e ha anche presentato una Relazione inerente al semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea e alla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea⁵².

Sempre durante il primo anno di attività, la Commissione si è dedicata alla questione delle problematiche riscontrate dai testimoni di giustizia nell'ambito del loro percorso di testimonianza e collaborazione, redigendo una Relazione caratterizzata da una trattazione particolarmente completa ed esaustiva⁵³.

Nel 2015 è stata prodotta un'importante Relazione sulla libertà di stampa e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie, dalla quale è emersa la necessità di normare contrattualmente la figura professionale dei *freelance*, considerati come il fulcro del mondo dell'informazione in Italia, specie in alcune regioni, e come tali bisognosi di condizioni di maggiore sicurezza economica e contrattuale, anche in virtù della loro maggiore esposizione al sistema delle querele intimidatorie (le cosiddette “querele temerarie”)⁵⁴.

La Commissione Bindi si è dimostrata inoltre notevolmente sensibile al tema della valorizzazione di alcuni simboli della lotta alla criminalità organizzata, “recuperandone” alcuni alla grande memoria pubblica, ad esempio ripubblicando la Relazione di minoranza firmata da Pio La Torre durante la VI Legislatura o dedicando ripetutamente spazio e attenzione alla figura di Rosario Livatino, in quanto espressione esemplare dell'impegno cattolico contro Cosa Nostra.

Ha anche prodotto una Relazione inerente alle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito⁵⁵. E ha approfondito l'analisi delle relazioni tra la mafia e il mondo del calcio, mettendo in luce le infiltrazioni mafiose all'interno delle tifoserie e affermando il principio della responsabilità oggettiva dei club in una situazione che vede “in posizione di soggezione

⁵² C.p.a., presidente Bindi, *Relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea*, relatore On. Garavini, Tipografia del Senato, 17 giugno 2014.

⁵³ C.p.a., presidente Bindi, *Relazione conclusiva*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 7 febbraio 2018, p. 8.

⁵⁴ C.p.a., presidente Bindi, *Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie*, relatore On. Fava, Tipografia del Senato, 5 agosto 2015.

⁵⁵ C.p.a., presidente Bindi, *Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito*, relatore Sen. Vaccari, Tipografia del Senato, 6 luglio 2016.

le società rispetto alle tifoserie organizzate che la utilizzano come arma di ricatto in cambio di benefit economici”⁵⁶.

Nel 2017 le attività della Commissione si sono concentrate sulle infiltrazioni di Cosa Nostra e 'Ndrangheta negli ambienti massonici, con l'intento di indagare meglio gli intrecci degli ambienti mafiosi con il mondo delle professioni e delle istituzioni, resi possibili appunto dalla mediazione o dalle contiguità di alcune logge della massoneria⁵⁷. Si è trattato di un impegno particolarmente visibile e del tutto inedito nella storia della Commissione. Ha fatto rumore in effetti che quest'ultima abbia richiesto a più riprese gli elenchi degli iscritti a determinate logge massoniche e, a fronte di reiterati rifiuti, abbia proceduto al sequestro di tali elenchi utilizzando i poteri di inchiesta ad essa riconosciuti. Dagli elenchi è emersa la numerosa e cruciale presenza nelle logge di figure professionali quali avvocati, ingegneri, medici e di dipendenti pubblici di grado elevato, ciò che ne fa “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”. All'interno della Relazione su mafia e massoneria sono state poi investigate anche le infiltrazioni all'interno del sistema sanitario calabrese, nella magistratura, nelle amministrazioni pubbliche, tra i militari e le forze dell'ordine e nel mondo della Chiesa Cattolica. Gli esiti dell'inchiesta parlamentare hanno condotto alla conclusione che alcune di queste forme associative fossero di fatto incompatibili con lo Stato democratico, così che la Commissione ha ufficialmente auspicato l'attuazione delle necessarie modifiche di natura legislativa atte a disciplinare in modo più efficace la presenza della massoneria nell'ordinamento repubblicano⁵⁸.

Su un piano più generale la Commissione ha sistematicamente aggiornato le conoscenze circa le forme della presenza mafiosa sui territori meno indagati, come le regioni del Nord Italia (oggetto di una ricerca speciale commissionata all'Università degli Studi di Milano⁵⁹), la stessa capitale (specie con riferimento al processo detto “Mafia capitale”), o in Puglia.

⁵⁶ C.p.a., presidente Bindi, *Relazione su mafia e calcio*, relatori On. Bindi e Di Lello, Tipografia del Senato, 14 dicembre 2017.

⁵⁷ C.p.a., presidente Bindi, *Relazione sulle infiltrazioni di Cosa Nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 21 dicembre 2017.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Si vedano su questo i quattro volumi realizzati da CROSS - Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano, tra il 2014 e il 2017, poi diventati parte della Relazione conclusiva del 2018.

Molti altri argomenti sono stati affrontati dalla Commissione, tra cui quello del traffico illecito di opere d'arte e dell'aggressione al patrimonio artistico nazionale da parte delle organizzazioni mafiose, a partire dall'episodio del furto della “Natività” di Caravaggio, avvenuto a Palermo nel 1969⁶⁰ o quello, generatore di forti polemiche, della candidabilità a cariche politiche di esponenti di partito compromessi con le organizzazioni mafiose.

In particolare la Commissione ha dedicato, per la prima volta, ampio spazio anche al ruolo svolto dalle Università italiane nel contrasto alla criminalità organizzata: partendo dalla convinzione della Presidente Bindi della necessità di “una sistematicità della lotta alla mafia” a partire dalla ricerca e dalla formazione universitaria, sono stati organizzati incontri ad alto valore simbolico presso l'Università della Calabria e l'Università degli studi di Milano, da cui è scaturita, sotto la forte spinta della Commissione, l'istituzione del dottorato in “Studi sulla criminalità organizzata” presso l'Università degli studi di Milano.

Complessivamente si può dire che in questo caso si sia dimostrato come la qualità della formazione politica di base, oltre che l'autorevolezza della persona, possa essere condizione di successo nella conduzione della Commissione Antimafia quanto il possesso di un'alta formazione specialistica sul tema da affrontare.

Tabella 7 – Commissione Bindi

<i>Contesto politico-istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
Ascesa e caduta di Renzi. Governi del Presidente. Iniziale autoesclusione del centro-destra dai lavori della Commissione.	L'enciclopedia dell'antimafia parlamentare (il raccolto).	5	21

9. Nicola Morra. Tra Covid e intuizioni

Alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 si verificò un trionfo, ben superiore alle più favorevoli previsioni, del Movimento 5 Stelle, che ottenne 133 seggi alla Camera dei Deputati e 68 seggi

⁶⁰ C.p.a., presidente Bindi, *Il furto della natività del Caravaggio*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 21 febbraio 2018.

al Senato, seguito dal Partito Democratico e dalla Lega. Dopo difficili esplorazioni istituzionali si costituì il cosiddetto governo giallo-verde (M5S e Lega), il primo governo presieduto da Giuseppe Conte. Nel corso della legislatura, segnata dalla pandemia e da ricorrenti crisi politiche, si sono però susseguiti tre differenti governi: il già citato primo governo Conte, il secondo governo Conte appoggiato dall'alleanza Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Liberi e Uguali e Italia Viva, e infine il governo di larghe intese presieduto da Mario Draghi, appoggiato da tutte le forze politiche eccetto Fratelli d'Italia.

La nuova Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, nata a ridosso delle elezioni nell'agosto del 2018, ha eletto presidente il senatore calabrese Nicola Morra, militante nel Movimento 5 Stelle.

La Commissione ha deciso nel tempo di impostare i propri lavori istituendo numerosi comitati (alla fine se ne sono contati 24) per meglio organizzare le proprie attività intorno alle più diverse questioni e urgenze. La pandemia ne ha però colpito pesantemente le capacità di lavoro e di movimento per circa metà legislatura. Soprattutto sembrano averne risentito i comitati, la maggior parte dei quali sono riusciti a svolgere soltanto poche sedute, mentre altri non sono mai riusciti a riunirsi. Gli unici comitati che hanno condotto alla redazione di specifiche Relazioni, risultano dunque essere stati: 1) il quinto, dedicato alle attività delle mafie di origine straniera sul territorio italiano, ai loro rapporti con le mafie autoctone, nonché all'internazionalizzazione delle attività criminali, che ha svolto un'intensa attività di indagine sfociata nella Relazione sulla sicurezza portuale e i presidi di legalità contro l'infiltrazione della criminalità organizzata⁶¹; 2) il nono, che si è occupato di analizzare le procedure di gestione dei beni confiscati e sequestrati, giungendo alla redazione della Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati⁶²; 3) e il ventesimo, che si è invece occupato della prevenzione e della repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria. In quest'ultimo caso le attività del comitato si sono concentrate sull'analisi dei periodi di lockdown sopraggiunti in seguito alla pandemia di Covid-19, sulle attività criminali svoltesi durante tali periodi e connesse alla pandemia, come l'usura o il traffico illegale di prodotti sanitari, e sulle conseguenze subite da alcuni soggetti sociali come i liberi professionisti e i minori. La Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria, resta

⁶¹ C.p.a., presidente Morra, *Relazione sulla sicurezza portuale e i presidi di legalità contro l'infiltrazione della criminalità organizzata*, relatore On. Dara, Tipografia del Senato, 27 luglio 2022.

⁶² C.p.a., presidente Morra, *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati*, relatore On. Pretto, Tipografia del Senato, 5 agosto 2021.

probabilmente il più importante documento lasciato dalla Commissione Morra⁶³, dal momento che l'interruzione anticipata (di alcuni mesi) della legislatura non ha permesso di programmare una Relazione conclusiva.

La Commissione si è anche occupata della desecretazione e della conseguente pubblicazione di atti e documenti prodotti dalle Commissioni Parenti e Del Turco⁶⁴, e ha svolto una dettagliata ricognizione delle sentenze della Corte Costituzionale inerenti all'articolo 4-bis, ovvero il cosiddetto “carcere ostativo”⁶⁵.

In generale si può affermare che la Commissione Morra sia stata in grado di intuire repentinamente i possibili rischi di infiltrazione mafiosa in contesti emergenziali, come per esempio dimostrato con la Relazione sulle attività predatorie durante la pandemia, e, più in generale, come abbia compreso l'importanza di analizzare determinate dinamiche per comprendere possibili scenari che oggi risultano assai attuali, come le possibili ripercussioni derivanti dalle sentenze della Corte Costituzionale relative al “carcere ostativo”. In tal senso è forse possibile parlare di una Commissione “reattiva”, anche se ciò sembra essersi verificato solo in parte. Purtroppo la Commissione ha risentito delle traversie politiche del presidente, passato al Gruppo Misto nel febbraio del 2021. E nonostante gli accentuati dinamismi del fenomeno mafioso, anche di fronte agli orizzonti del Pnrr, non ha prodotto una propria Relazione finale. L'impressione conclusiva è che essa sia stata maggiormente orientata a dimostrare la propria attenzione al fenomeno mafioso che a ottenere concreti risultati conoscitivi e di indirizzo.

Tabella 8 – Commissione Morra

<i>Contesto politico- istituzionale</i>	<i>Peculiarità</i>	<i>Numero di anni di attività</i>	<i>Numero di Relazioni prodotte</i>
---	--------------------	-----------------------------------	---

⁶³ C.p.a., presidente Morra, *Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, relatori Sen. Urraro e On. Lattanzio, Tipografia del Senato, 22 giugno 2021.

⁶⁴ C.p.a., presidente Morra, *Relazione sulla declassificazione e pubblicazione di atti della XII legislatura*, relatori Sen. Morra e On. Salafia, Tipografia del Senato, 2 marzo 2022; C.p.a., presidente Morra, *Relazione sulla declassificazione e pubblicazione di atti della XIII legislatura*, relatori Sen. Morra e Dep. Salafia, Tipografia del Senato, 14 luglio 2021.

⁶⁵ C.p.a., presidente Morra, *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte Costituzionale*, relatori Sen. Grasso e Dep. Ascari, Tipografia del Senato, 20 maggio 2020.

Vittorie “giallo-verdi” e governi del Presidente. La pandemia	Il primato dell’intuizione	4	9
--	-------------------------------	---	---

10. Conclusioni

In conclusione, ripercorrendo le attività delle Commissioni dal 1992 ad oggi, si può osservare come, in generale, le conoscenze riguardo al fenomeno mafioso abbiano teso ad ampliarsi, e come la consapevolezza e la capacità di analisi del parlamento sia progressivamente cresciuta. Questo ampliamento si esprime nella numerosità delle organizzazioni criminali considerate, a sua volta dipendente per un verso dall’arrivo in Italia di sempre più attrezzate forme di criminalità organizzata di origine straniera, a partire da quelle albanese e nigeriana, per l’altro verso dall’emergere di nuove forme di criminalità organizzata autoctona, da quelle romane alle foggiane. Ma si esprime anche nell’allargamento delle aree di illegalità e degli ambiti sociali studiati. Ne emerge una crescente consapevolezza delle diverse sfaccettature del fenomeno, delle sue concause e dei “varchi” che esso utilizza per svilupparsi, come diventa particolarmente evidente nell’esperienza della Commissione Bindi. Non si deve però pensare a una progressione lineare, perché si riscontrano, come già detto in apertura, anche battute d’arresto e arretramenti, in genere determinati da specifiche combinazioni di contesto politico e qualità/orientamento dei presidenti, mentre non sembra avere un valore decisivo in tal senso la durata della Commissione, peraltro importante a parità delle altre condizioni.

Va poi rilevato, ed è questo un tema importante sul piano politico-istituzionale, che la funzionalità della Commissione non sembra dipendere dalla appartenenza del presidente allo schieramento governativo. Non è detto cioè che appartenere alla coalizione di governo garantisca meglio gli equilibri politici esistenti. Già la presidenza di Francesco Cattanei, storicamente considerata autonoma ed efficiente, ne aveva dato un saggio durante la V legislatura (1968-1972). Nella nostra ricerca il principio è stato nuovamente dimostrato dalle (pur diverse) presidenze Forgione, Pisanu e Bindi. Specialmente le ultime due hanno anzi procurato imbarazzi proprio all’interno delle maggioranze che le avevano designate. In generale si può sostenere che la massima garanzia di funzionalità per l’interesse nazionale sia assicurata da un contesto politico orientato al contrasto della criminalità mafiosa ma insieme

anche, e forse soprattutto, da una forte indipendenza personale e dal peso politico della figura del presidente.

Quanto alla produttività della stessa Commissione, ribadita l'importanza (non decisiva, ripetiamo) della sua durata, occorre comunque rimarcare che essa non può essere misurata con criteri esclusivamente o soprattutto quantitativi. Non sono le pagine delle relazioni finali a poter testimoniare con la loro numerosità la serietà e la profondità del lavoro svolto, come testimonia purtroppo esemplarmente il caso della Commissione Centaro nella XIV legislatura del 2001-2006. Né possono valere come certificato di efficienza gli atti acquisiti o il numero delle audizioni effettuate, la cui importanza va piuttosto valutata alla luce della ricchezza di indicazioni operative acquisite e praticata dalla Commissione. Così come nemmeno la capillarità del lavoro svolto può essere dedotta dal numero di comitati istituiti, che possono anzi - come nel caso della XVIII legislatura (Commissione Morra) - essere rivelatori di una pletrica dispersione e di una parziale inefficienza. Occorre piuttosto avvalersi di indicatori integrati, quantitativi e qualitativi, il cui utilizzo chiama in gioco, ovviamente, il rigore e la capacità di analisi dell'osservatore e dello studioso.

Per quanto riguarda infine i possibili scenari futuri, è parere di chi scrive che, laddove si affermi nella Commissione una apprezzabile volontà di perseguire la propria missione istituzionale, continuerà ragionevolmente a svilupparsi la tendenza a un ampliamento delle conoscenze e dei filoni d'indagine, anche circa i sempre nuovi ambiti potenzialmente a rischio di infiltrazione mafiosa. Le stesse Relazioni delle Commissioni consegnano d'altronde attraverso la propria sequenza uno scenario diacronico in cui le organizzazioni criminali, per via della loro evoluzione e del loro incremento numerico, presentano sempre nuovi metodi di mimetizzazione, dimostrando peraltro una maggiore tempestività delle istituzioni nel comprendere dal proprio punto di vista i mutamenti sociali, dalla caduta del Muro alla pandemia, dalla globalizzazione finanziaria alla diffusione dei social, dalla guerra nei Balcani alla cosiddetta economia dell'emergenza. Sicché si può dire che in fondo proprio il lavoro parlamentare accumulato testimonia la necessità di un "di più" di formazione per il livello istituzionale del Paese, a partire da quello più direttamente coinvolto nelle decisioni politiche e legislative.

Proviamo ora in chiusura a riassumere con una tavola sinottica ragionata il flusso e le caratteristiche salienti del lavoro delle Commissioni prese in considerazione. Ancora una volta l'esigenza di semplificazione diventa fattore necessario di piccole o discrete distorsioni,

ma lo schema seguente ci pare riassumere in modo utile l'analisi che è stata condotta in questa sede, fissando infine per il lettore le informazioni più importanti.

Tabella 9 - Riepilogo delle Commissioni e delle loro attività

<i>Legislatura</i>	<i>Presidente</i>	<i>Periodo di attività</i>	<i>Legge istitutiva</i>	<i>Attività più importanti</i>
XI	Violante (PDS)	1992-1994	L. 07/08/1992 n. 356	Audizioni a collaboratori di giustizia, Relazione su mafia e politica e Gruppo di lavoro su mafia al nord.
XII	Parenti (FI)	1994-1996	L. 30/06/1994 n. 430	Relazione su criminalità pugliese.
XIII	Del Turco e Lumia (Ulivo)	1996-2001	L. 01/10/1996 n. 509	Relazione sui sequestri di persona; Relazione su Peppino Impastato.
XIV	Centaro (FI)	2001-2006	L. 19/10/2001 n. 386	Attività ad ampio raggio, grande raccolta documentaria e voluminosa Relazione conclusiva.
XV	Forgione (Rifondazione Comunista)	2006-2008	L. 27/10/2006 n. 277	Relazione sulla 'ndrangheta, accentuazione della sua dimensione internazionale.
XVI	Pisanu (FI)	2008-2013	L. 04/08/2008 n. 132	Progressi conoscitivi ed introduzione di temi quali il ruolo della società civile ed il rapporto tra mafia e mondo dell'informazione.
XVII	Bindi (PD)	2013-2018	L. 19/07/2013 n. 87	Attività di vastissimo raggio, notevole ampliamento degli ambiti di indagine, introduzione e/o valorizzazione di numerosi temi (informazione, massoneria, professioni...),

				impulso alla conoscenza istituzionale.
XVIII	Morra (M5S, Gruppo Misto)	2018-2022	L. 07/08/2018 n. 99	Indicazione tempestiva dei nuovi rischi di infiltrazione mafiosa (Covid, dinamiche normative). Relazione sulle attività predatorie durante la pandemia.

Bibliografia

Arlacchi Pino, *La mafia imprenditrice*, Il Mulino, Bologna, 1983.

Arlacchi Pino, *Il processo. Giulio Andreotti sotto accusa a Palermo*, Rizzoli, Milano, 1995.

Barbagallo Francesco, *Storia della camorra*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

Bindi Rosi, *Il ruolo e l'importanza della Commissione antimafia della XVII legislatura*, in *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura (vol. 5)*, Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

Borrello Roberto, *Segreti pubblici e poteri giudiziari nelle commissioni d'inchiesta. Profili costituzionali*, Giuffré, Milano, 2003.

Casarrubea Giuseppe, *Storia segreta della Sicilia. Dallo sbarco alleato a Portella della Ginestra*, Bompiani, Milano, 2012.

Caselli Gian Carlo, *Le due guerre. Perché l'Italia ha sconfitto il terrorismo e non la mafia*, Melampo, Milano, 2009.

Ceci Giovanni Mario, *Verso il crollo della "Repubblica dei partiti"*, in "Meridiana", 2020, n. 97.

Ciconte Enzo, Forgione Francesco, Sales Isaia (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura, volume primo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

Comparone Francesco, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Dickmann Renzo, Staiano Sandro (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008.

Comparone Francesco, *Le leggi istitutive della commissione antimafia dalla III alla XVII Legislatura*, in *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, vol. IV, Enzo Ciconte, Francesco Forgione, saia Sales I (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

D'Alfonso Stefano, *Potere di inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

Dalla Chiesa Nando, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010.

Dalla Chiesa Nando (a cura di), Dovizioiro, Ruffoni M., Perotti C., *Rapporto intermedio, Come il fenomeno mafioso si è evoluto nel tempo e come ha influenzato il contesto sociale ed economico nazionale ed internazionale. Quali i possibili scenari futuri*, CROSS – Università degli Studi di Milano, Milano, 2021.

Dickie John, *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

Forgione Francesco, *Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo*, Dalai, Milano, 2008.

Franchetti Leopoldo, *Le condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli, Roma, 1993 (ed. orig. 1877).

Lodato Saverio, Di Matteo Nino, *Il patto sporco e il silenzio: La Trattativa Stato-mafia*, Chiarelettere, Milano, 2022.

Lupo Salvatore, *La mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018.

Marino Andrea, *L'imprevedibile 1992*, Viella Libreria editrice, Roma, 2022.

Orsatti Pietro, *Il bandito della guerra fredda*, Imprimatur editore, Reggio Emilia, 2017.

Pantaleone Michele, *Antimafia, occasione mancata*, Einaudi, Torino, 1969.

Pezzino Paolo, *Una certa reciprocità di favori*, Franco Angeli, Milano, 1990.

Pigliaru Antonio, *Il banditismo in Sardegna. La vendetta barbaricina come ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1993.

Pigliaru Antonio, *Il codice della vendetta barbaricina*, Il Maestrale, Nuoro, 2006.

Saviano Roberto, *Gomorra*, Mondadori, Milano, 2006.

Tranfaglia Nino, *Mafia, politica e affari nell'Italia repubblicana. 1943-1991*, Laterza, Roma-Bari, 1991.

Tranfaglia Nino, *La transizione italiana*, Garzanti, Milano, 2003.

Tranfaglia Nino, *Le Commissioni d'inchiesta sulla mafia nell'Italia repubblicana*, in *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

Travaglio Marco, *Ad personam*, Chiarelettere, Milano, 2010.

Travaglio Marco, *È Stato la mafia: Tutto quello che non vogliono farci sapere sulla trattativa e sulla resa ai boss delle stragi*, Chiarelettere, Milano, 2014.

Violante Luciano, *Non è la piovra, dodici tesi sulle mafie*, Einaudi, Torino, 1994.

Violante Luciano, *Il ciclo mafioso*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

Violante Luciano, *Colpire per primi, la lotta alla mafia spiegata ai giovani*, Solferino, Milano, 2019.

Atti parlamentari

XI Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, Audizione del collaboratore di giustizia Tommaso Buscetta, in Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, 12a seduta, martedì 16 novembre 1992.

Commissione parlamentare antimafia, Audizione del collaboratore di giustizia Pasquale Galasso, in Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, 51a seduta, martedì 13 luglio 1993.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Violante, *Relazione annuale*, relatore On. Violante, Tipografia del Senato, 21 dicembre 1993.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Violante, *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafiosi in aree non tradizionali*, relatore Sen. Smuraglia, Tipografia del Senato, 19 gennaio 1994.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Violante, *Relazione sulla camorra*, relatore On. Violante, Tipografia del Senato, 15 febbraio 1994.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Violante, *Relazione conclusiva*, relatore On. Violante, Tipografia del Senato, 12 aprile 1994.

XII Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, presidente Parenti, *Relazione sulla missione svolta nei comuni di Gela, Niscemi, San Giuseppe Jato e Corleone*, relatore Sen. Ramponi, Tipografia del Senato, 10 luglio 1995.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Parenti, *Relazione sulla missione in Liguria*, relatore dep. Tarditi, Tipografia del Senato, 28 luglio 1995.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Parenti, *Relazione sul caso «Cordopatri»*, relatore dep. Vendola, Tipografia del Senato, 28 luglio 1995.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Parenti, *Relazione sulla situazione della criminalità organizzata in Puglia*, relatore On. Vendola, Tipografia del Senato, 7 febbraio 1996.

XIII Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Resoconto stenografico*, seduta di mercoledì 30 luglio 1997.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Resoconto stenografico*, seduta di martedì 10 febbraio 1998.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sulle risultanze dell'indagine concernente l'attività di repressione della criminalità organizzata nella provincia di Messina*, relatore Sen. Del Turco, Tipografia del Senato, 28 aprile 1998.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sui testimoni di giustizia*, relatore On. Mantovano, Tipografia del Senato, 7 luglio 1998.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sui sequestri di persona a scopo di estorsione*, relatore Sen. Pardini, Tipografia del Senato, 7 ottobre 1998.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sulla cooperazione giudiziaria internazionale contro la criminalità organizzata*, relatore Sen. De Zulueta, Tipografia del Senato, 17 febbraio 1999.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sulle intercettazioni della telefonia mobile*, relatori On. Giacaleone e Maiolo, Tipografia del Senato, 22 marzo 1999.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Resoconto stenografico*, seduta di mercoledì 21 luglio 1999.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria*, relatore Sen. Figurelli, Tipografia del Senato, 27 luglio 2000.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sulla criminalità organizzata in Campania*, relatore Sen. Lombardi Satriani, Tipografia del Senato, 25 ottobre 2000.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sulla criminalità organizzata nella città di Catania*, relatore Sen. Curto, Tipografia del Senato, 29 novembre 2000.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione sul «caso Impastato»*, relatore Sen. Russo Spina, Tipografia del Senato, 6 dicembre 2000.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Del Turco, *Relazione conclusiva*, relatore On. Lumia, Tipografia del Senato, 7 marzo 2001.

XIV Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, presidente Centaro, *Relazione annuale*, relatore Sen. Centaro, Tipografia del Senato, 30 luglio 2003.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Centaro, *Documento conclusivo sul Piemonte e la Valle d'Aosta*, relatore Sen. Perruzzotti, Tipografia del Senato, 22 luglio 2004.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Centaro, *Relazione al parlamento sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, relatore Sen. Maritati, Tipografia del Senato, 15 marzo 2005.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Centaro, *Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali*, Tipografia del Senato, 19 ottobre 2005.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Centaro, *Relazione conclusiva*, relatore Sen. Centaro, Tipografia del Senato, 20 gennaio 2006.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Centaro, *Relazione conclusiva di minoranza*, relatore On. Lumia, Tipografia del Senato, 20 gennaio 2006.

XV Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, presidente Forgione, *Resoconto stenografico*, seduta di martedì 6 febbraio 2007.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Forgione, *Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata*, relatore On. Lumia, Tipografia del Senato, 27 novembre 2007.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Forgione, *Relazione annuale sulla 'ndrangheta*, relatore On. Forgione, Tipografia del Senato, 19 febbraio 2008.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Forgione, *Relazione sui testimoni di giustizia*, relatore On. Napoli, Tipografia del Senato, 19 febbraio 2008.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Forgione, *Relazione conclusiva*, relatore On. Forgione, Tipografia del Senato, 19 febbraio 2008.

XVI Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, presidente Pisanu, *Relazione sulla formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*, relatore Sen. Pisanu, Tipografia del Senato, 18 febbraio 2010.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Pisanu, *Relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito*, relatore Sen. Li Gotti, Tipografia del Senato, 17 novembre 2010.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Pisanu, *Relazione sull'archivio dei rapporti finanziari*, relatore Sen. Lumia, Tipografia del Senato, 17 novembre 2010.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Pisanu, *Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale*, relatore Sen. Costa, Tipografia del Senato, 9 febbraio 2011.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Pisanu, *Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*, relatore Sen. Li Gotti, Tipografia del Senato, 20 luglio 2011.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Pisanu, *Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno*, relatore Sen. Pisanu, Tipografia del Senato, 25 gennaio 2012.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Pisanu, *Relazione conclusiva*, relatore Sen. Pisanu, Tipografia del Senato, 22 gennaio 2013.

XVII Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 9 aprile 2014.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea*, relatore On. Garavini, Tipografia del Senato, 17 giugno 2014.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia*, relatore On. Mattiello, Tipografia del Senato, 21 ottobre 2014.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 22 ottobre 2014.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie*, relatore On. Fava, Tipografia del Senato, 5 agosto 2015.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 27 aprile 2016.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito*, relatore Sen. Vaccari, Tipografia del Senato, 6 luglio 2016.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione su mafia e calcio*, relatori On. Bindi e Di Lello, Tipografia del Senato, 14 dicembre 2017.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione su mafie, migranti e tratta di esseri umani, nuove forme di schiavitù*, relatore On. Dadone, Tipografia del Senato, 14 dicembre 2017.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Attività svolta*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 21 dicembre 2017.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sulle infiltrazioni di Cosa Nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 21 dicembre 2017.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione conclusiva*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 7 febbraio 2018.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Il furto della natività del Caravaggio*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 21 febbraio 2018.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sull'uccisione di Mico Geraci*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 21 febbraio 2018.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Bindi, *Relazione sulla morte di Attilio Manca*, relatore On. Bindi, Tipografia del Senato, 21 febbraio 2018.

XVIII Legislatura

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, Resoconto stenografico, seduta di giovedì 28 febbraio 2019.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte Costituzionale*, relatori Sen. Grasso e dep. Ascari, Tipografia del Senato, 20 maggio 2020.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sulla missione e i sopralluoghi negli Stati Uniti (13-18 gennaio 2020)*, relatori Sen. Grasso e Mirabelli e dep. Ascari e Bartolozzi, Tipografia del Senato, 5 agosto 2020.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, relatori Sen. Urraro e On. Lattanzio, Tipografia del Senato, 22 giugno 2021.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sulla declassificazione e pubblicazione di atti della XIII Legislatura*, relatori Sen. Morra e dep. Salafia, Tipografia del Senato, 14 luglio 2021.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati*, relatore On. Pretto, Tipografia del Senato, 5 agosto 2021.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sulla situazione della criminalità organizzata nei territori di Catanzaro e Vibo Valentia*, relatori Sen. Morra e dep. Ferro, Tipografia del Senato, 9 febbraio 2022.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sulla declassificazione e pubblicazione di atti della XII Legislatura*, relatori Sen. Morra e On. Salafia, Tipografia del Senato, 2 marzo 2022.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte Costituzionale n. 97 del 2021*, relatori Sen. Grasso e dep. Ascari, Tipografia del Senato, 12 aprile 2022.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia*, relatore Sen. Morra, Tipografia del Senato, 26 aprile 2022.

Commissione parlamentare antimafia, presidente Morra, *Relazione sulla sicurezza portuale e i presidi di legalità contro l'infiltrazione della criminalità organizzata*, relatore On. Dara, Tipografia del Senato, 27 luglio 2022.

LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI DIRETTIVA IN TEMA DI RECUPERO E CONFISCA DEI BENI

Un'analisi della proposta di Direttiva alla luce degli indirizzi espressi sino a ora dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea

Guillem Frova*

Title: The proposal of the European Commission for a Directive on the asset recovery and confiscation. An analysis of the Directive proposal considering the opinion provided by the European Parliament and the Council of the European Union

Abstract

The paper deals with the proposal for a Directive “Asset recovery and confiscation” 2022/0167 (COD) proposed by the European Commission. The author provides an overview of the context in which the proposal fits, and the amendments made by the European Parliament and the Council of the European Union, currently under informal discussion between the three institutions in interinstitutional negotiations. The possible areas of concern regarding the Directive are identified on the issues of the sale of seizure assets by the State and the social reuse of confiscated assets.

Keywords: freezing order; confiscation; Directive; social reuse; European Union.

Lo scritto si occupa della proposta di Direttiva “*Asset recovery and confiscation*” 2022/0167 (COD) avanzata dalla Commissione europea. L'autore ricostruisce il contesto in cui la proposta si inserisce e gli emendamenti promossi dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'unione attualmente oggetto di discussione informale fra le tre istituzioni in sede di negoziati interistituzionali. Vengono così individuati, quali possibili profili di criticità di un eventuale Direttiva, le tematiche della vendita del bene oggetto di apprensione da parte dello Stato e del riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati.

Parole chiave: sequestro; confisca; Direttiva; riutilizzo a scopi sociali; Unione europea.

* Università degli Studi di Milano.

1. Introduzione

La criminalità organizzata è una delle più gravi minacce per la sicurezza dell'Unione europea e privarla dei beni collegati alle sue attività criminali rappresenta un aspetto fondamentale per combatterla efficacemente¹, in ragione della rilevanza che il profitto economico riveste nelle motivazioni che spingono a delinquere².

È stato rilevato come il 70% dei gruppi criminali presenti sul territorio dell'Unione è attivo in più di tre Stati membri e che il 65% di tali gruppi è composto da soggetti appartenenti a più nazionalità. Tali gruppi, inoltre, prediligono come luogo per allocare i propri beni³ paesi in cui i sistemi di recupero e controllo degli stessi sono meno sviluppati⁴.

Pertanto, il sistema di *asset recovery*, cioè quell'insieme di norme che regolano l'attività di individuazione, ablazione e gestione di un bene legato ad attività criminale, assume un rilievo fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata⁵.

¹ Così Commissione Europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni*, COM(2022) 245 final 2022/0167 (COD), p. 3; in senso analogo, il Direttorato Generale della Commissione Europea, nella pagina istituzionale relativa alla *policy Confiscation and asset recovery* (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/confiscation-and-asset-recovery_en#:~:text=The%20asset%20recovery%20process%20includes,assets%20to%20preserve%20their%20value).

² In tal senso, il Report di Europol *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2021. In dottrina, Andrea Mattarella, *La decisione Quadro 2008/841/GAI e il suo impatto sulle legislazioni nazionali*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia, Giappichelli editore, Torino, 2020, p. 244 ss; Anna Maria Maugeri, *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, Giuffrè, 2008; Nando dalla Chiesa, *Gli scenari internazionali della criminalità organizzata. Lineamenti teorici e di ricerca*, in *Mafia globale, Le organizzazioni criminali nel mondo*, Nando dalla Chiesa (a cura di), Laurana, Milano, 2017, pp. 7-51; Tomás Farto Piay, *El decomiso autónomo en el Proyecto de Directiva de 2022 sobre recuperación y decomiso de activos: los nuevos supuestos y su incidencia en nuestro ordenamiento jurídico interno*, in "Revista General de Derecho Procesal", 60/2023; Filippo Spiezia, Valentina Faggiani, *Ataque a Europa: Un atlas del crimen para comprender las amenazas, las respuestas y las perspectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022. Nell'ambito della decima Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020, nella cd. "Risoluzione Falcone", per la prima volta la dimensione economica della criminalità organizzata entra in un documento delle Nazioni Unite, cfr. Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in "Sistema Penale", 12 novembre 2020, p. 3 ss.

³ A livello di Unione europea, il profitto generato dalla criminalità organizzata è di almeno 139 miliardi di euro all'anno, corrispondente all'1% del PIL dell'intera Unione europea, così European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: final report*, Emma Disley (editor), Emma Louise Blondes (editor), Shann Hulme (editor), *Publications Office*, 2021, p. 10.

⁴ I dati sono stati reperiti da Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment "A Corrupting Influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crimes"*, 2021, p. 19.

⁵ Cfr. Anna Maria Maugeri, *Le sanzioni patrimoniali*, op. cit.; in generale, sulle misure di ablazione patrimoniale: Fabio Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli editore, Torino, 2018; Fabio Basile, Edoardo Zuffada, *Manuale delle misure di prevenzione*, Giappichelli editore, Torino, 2021.

È questo il contesto in cui si iscrive la recente proposta di “Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea riguardante il recupero e la confisca dei beni” del 25 maggio 2022⁶.

Con tale proposta, che sistematizza la normativa vigente e introduce soluzioni innovative, la Commissione vorrebbe regolare in modo unitario tutto il percorso di *asset recovery*⁷. Nella proposta sono contenute norme sulla tracciabilità, l’identificazione, la gestione, il congelamento e la confisca dei beni, nonché norme che delineano e specificano il ruolo che assumono gli uffici nazionali per il recupero dei beni (*Asset recovery offices* - d’ora in avanti anche AROs) e gli uffici per la gestione dei beni (*Asset management offices* - d’ora in avanti anche AMOs). Inoltre, vengono ampliate le possibilità di applicazione della confisca a una gamma più ampia di reati⁸.

A tali fini, la proposta di Direttiva non contiene solo misure riguardanti la collaborazione fra Stati membri, ma anche misure che presentano rilevanza per gli ordinamenti interni.

Si anticipa sin da ora che la proposta non risulta esente da possibili critiche a parere di chi scrive. Sotto certi aspetti, si ritiene vi sia il rischio di sacrificare sull’altare dell’efficienza economica la vera *ratio* dell’istituto. Infatti, al fine di “garantire che il crimine non paghi”, è imprescindibile tenere a mente come l’obbiettivo ultimo dello Stato debba essere la modifica dell’“humus economico, sociale e politico nel quale la mafia affonda le sue radici”⁹. In tal senso, nelle conclusioni avizzeremo alcune riflessioni circa gli aspetti di criticità che emergono dalla lettura offerta e che si ritengono meritevoli di attenzione.

Nell’illustrare i contenuti della proposta, seguiremo l’ordine logico conferito dal legislatore europeo, ripercorrendo il contenuto degli emendamenti proposti dalle Commissioni del Parlamento europeo e dando conto delle modifiche suggerite dal Consiglio dell’Unione europea con l’orientamento generale espresso. Lo scopo è di fornire al lettore uno strumento che possa fungere da guida nella lettura della proposta di Direttiva ancora in pendenza di discussione interistituzionale, e, laddove la proposta venisse adottata, questo contributo potrà

⁶ COM(2022) 245 final – 2022/0167(COD). D’ora in avanti, anche “la proposta di Direttiva”.

⁷ Cfr. Fabio Basile, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, in Cross, 2019, v. 5 n. 4, pp. 74-89; Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale*, *op. cit.*; Maria Vittoria de Simone, *La dimensione internazionale delle misure patrimoniali e la cooperazione giudiziaria*, in *Misure di prevenzione*, *op. cit.*, Fabio Fiorentin (a cura di), pp. 925-959.

⁸ Comprese (con i limiti di cui diremo *infra* al paragrafo 1.2) le violazioni delle misure restrittive imposte dall’UE.

⁹ In tal senso, deputati Pio La Torre, Gianfilippo Benedetti, Alberto Malagugini ed i Senatori Gelasio Adamoli, Gerardo Chiaromonte, Francesco Lignano, Roberto Maffioletti, Cesare Terranova, *Relazione di minoranza per la Commissione d’inchiesta antimafia*, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, 1976.

risultare utile a ricostruire il percorso di discussione interno alle istituzioni europee che avrà portato alla adozione della medesima.

Prima di procedere a illustrare il contenuto della proposta appare utile offrire due brevi premesse relative alla fase attuale di avanzamento dell'*iter* legislativo della proposta, nonché al legame intercorrente fra le misure contenute nella proposta in esame e le misure restrittive emesse dall'Unione europea nei confronti di Russia e Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina.

1.1 La fase attuale dell'*iter* legislativo

La proposta della Commissione sta seguendo la cd. procedura legislativa ordinaria¹⁰ e – al momento in cui si scrive (ottobre 2023) – la stessa è in attesa della posizione in prima lettura da parte del Parlamento europeo¹¹.

In particolare, dopo essere stata presentata dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea, la proposta è stata oggetto del seguente percorso:

- in Parlamento è stata sottoposta alla Commissione per i Bilanci e alla Commissione Giuridica. Dei pareri espressi, in data 26 maggio, è stata effettuata un'emendazione congiunta¹²;
- il Consiglio dell'Unione europea, in data 9 giugno 2023 ha espresso un parere politico sulla proposta attraverso un cd. “orientamento generale”¹³;
- in data 12 giugno 2023, si è aperta la fase dei negoziati interistituzionali – cd. “triloghi” – tramite cui, informalmente, Commissione, Parlamento e Consiglio dell'Unione europea tenteranno di comporre le differenze di posizioni di cui sono portatori per giungere, il più rapidamente possibile, a un accordo in seno alla procedura legislativa ordinaria¹⁴.

¹⁰ Pagina web istituzionale del Consiglio dell'Unione europea (<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>).

¹¹ Per un costante aggiornamento si rinvia alla relativa pagina web dell'Osservatorio Legislativo del Parlamento europeo ([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0167\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/0167(COD)&l=en)) e alla pagina dedicata sul portale EurLex (https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2022_167#2022-12-16_DIS_byCONSL).

¹² Cfr. Parlamento europeo, *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 Maggio 2023.

¹³ L'“orientamento generale”, come noto, viene espresso in concomitanza con i lavori del Parlamento e in attesa della posizione in prima lettura dello stesso. V., Consiglio dell'Unione europea, *General approach on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, ST 10347 2023 INIT, 9 Giugno 2023.

¹⁴ Cfr. Giacomo Rugege, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in “Il diritto dell'Unione Europea” (le Riviste), 2015, Giappichelli, 4/2015, pp. 809-838.

Preme sottolineare come tale proposta sia stata inserita nella *Joint Declaration 2023-24*¹⁵ con cui tali tre istituzioni dell'Unione europea stabiliscono delle priorità legislative comuni alle quali assicurano di garantire sostanziali progressi.

1.2 La correlazione tra le misure contenute nella proposta di Direttiva e le misure restrittive imposte a Russia e Bielorussia

Le misure restrittive emesse dall'Unione nei confronti della Federazione russa e della Repubblica di Bielorussia ai sensi degli artt. 29 TUE e 215 TFUE includono, fra le altre, sanzioni (non penali) consistenti nel congelamento di beni.

In sede di redazione, la Commissione europea aveva inserito tali misure all'interno della proposta di Direttiva con la prospettiva di implementarne l'effettività¹⁶. Infatti, pur non avendo carattere penale e, dunque, non rientrando nell'oggetto principale della Direttiva, il complessivo miglioramento delle capacità di individuazione e reperimento di beni da parte dell'Unione si sarebbe riflettuto anche sull'attività di congelamento dei fondi dei soggetti destinatari delle misure restrittive.

Tuttavia, a seguito della Decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio che ha inserito tali misure restrittive nell'elenco di cui all'art. 83 (1) TFUE – che regola le materie su cui l'Unione ha competenza penale (indiretta)¹⁷ –, tali sanzioni sono divenute materia penale. Perciò, ad ora, vi sarebbe piena applicabilità della proposta di Direttiva analizzata a tali sanzioni¹⁸.

2. Relazione

La Commissione europea, al fine di esplicitare le ragioni che hanno portato alla proposta di Direttiva, premette all'illustrazione della stessa una relazione sul contesto socio-giuridico in

¹⁵V. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=41380&l=en>.

¹⁶ “Effective implementation of sanction?” cit., in *Policy Confiscation*, Direttorato Generale della Commissione Europea, *op. cit.*

¹⁷ *Infra*, paragrafo 2.2.

¹⁸ A ciò si riferiscono molte delle modifiche apportate dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione Europea alla proposta di Direttiva – *supra* paragrafo 1.1 e *infra* nei paragrafi. Posta la piena applicabilità, si ritiene di non richiamare puntualmente tali modifiche all'interno dell'elaborato.

cui le misure proposte si inscrivono, sul *modus operandi* seguito per l'adozione nonché sugli obiettivi perseguiti¹⁹.

2.1 Contesto socio-giuridico

Recenti indagini condotte dagli Stati membri in collaborazione con Europol ed Eurojust²⁰ hanno portato all'attenzione l'esigenza, già sottolineata dalla Commissione²¹, di privare le organizzazioni criminali dei proventi illeciti al fine di smantellarne le attività e prevenirne l'infiltrazione nell'economia legale. Tale operazione individua come strumento privilegiato la normativa in materia di *asset recovery*, in quanto permette di sottrarre alla criminalità organizzata i profitti illeciti, risarcire le vittime e riparare i danni inflitti tramite la restituzione dei beni alle comunità colpite dal fenomeno²².

Tuttavia, nonostante gli interventi del legislatore europeo susseguitisi negli anni – in particolare, la decisione del Consiglio del 2007²³, la Direttiva del 2014²⁴ e il Regolamento del 2018²⁵ – gli Stati membri non hanno sistemi di recupero dei beni “adeguatamente attrezzati per contrastare in modo efficace”²⁶ l'attuale *modus operandi* della criminalità organizzata²⁷. Infatti, nonostante l'innovazione di carattere processuale del Regolamento del 2018, permane una forte disomogeneità di carattere sostanziale negli strumenti che i singoli Stati membri

¹⁹ Come noto, gli atti redatti dalla Commissione sono in lingua inglese e, successivamente, vengono tradotti e pubblicati in tutte le lingue ufficiali dell'Unione (nel caso *de quo* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0245>). Orbene, ai fini del presente contributo si è fatto riferimento alla traduzione italiana, ove disponibile.

²⁰ Nota 1 della proposta di Direttiva in esame.

²¹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*, COM(2021) 170 del 14.4.2021; Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Recupero e confisca dei beni: garantire che 'il crimine non paghi*, COM(2020) 217 del 2.6.2020.

²² In tal senso si esprime la Commissione Europea, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation* (SWD (2022) 245 final), pp. 6 e 30.

²³ Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi (GU L. 332 del 18.12.2007, p. 103).

²⁴ Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GU L. 127 del 29.4.2014, p. 39). Cfr., Anna Maria Maugeri, *La Direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'Unione europea tra garanzie ed efficienza: un "work in progress"*, in DPC, 2015, n. 1/2015, pp. 300-336.

²⁵ Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 sul mutuo riconoscimento degli ordini di congelamento e confisca (GU L. 303 del 28.11.2018, p. 1). Cfr., Anna Maria Maugeri, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in DPC, 2019, 16 gennaio 2019.

²⁶ *Proposta di Direttiva*, *op. cit.*, p.1.

²⁷ Paragrafo 2.3.

hanno a disposizione per aggredire i patrimoni di origine criminale²⁸. Pertanto, si prospetta come necessaria quell'innovazione che da tempo le istituzioni dell'Unione invocano²⁹.

La maggior innovazione della proposta, infatti, è rappresentata dall'introduzione all'art. 16 di un'ipotesi di confisca non solo senza condanna, ma svincolata dall'istaurazione di un processo penale nei confronti del soggetto ablati³⁰, con l'intento di rendere trasversale un efficace strumento attualmente regolato negli ordinamenti di soli alcuni degli Stati membri – si pensi, *in primis*, alla confisca di prevenzione regolata nel D.Lgs. 159/2011, nonché al *decomiso sin sententia* di cui all'art. 127^{ter} del Código Penal spagnolo, alla *selbständige Einziehung* di cui al § 76a c. 4 StGB.

La Commissione individua tre problemi specifici che hanno portato a delineare l'attuale inefficienza del sistema europeo di recupero e confisca dei beni³¹:

- le autorità competenti hanno capacità limitate per identificare, tracciare e congelare rapidamente i beni;
- le procedure di gestione inefficienti scoraggiano le autorità dall'avviare procedure di recupero;
- gli strumenti di confisca esistenti non coprono tutti i mercati illeciti ad alta redditività e non affrontano i complessi *modi operandi* dei criminali.

Ne consegue che sia stato individuato come obiettivo generale della proposta di Direttiva la sottrazione alla criminalità organizzata dei profitti illeciti al fine di: comprometterne la capacità di mantenere ed espandere le proprie attività criminali, compensare le vittime e riparare i danni arrecati alla società dalle attività illecite³².

²⁸ Filippo Spiezia, *Un nodo irrisolto: l'esecuzione transfrontaliera dei provvedimenti di sequestro e confisca e il ruolo di Eurojust*, in "Riv. Sicurezza e Giustizia", 20 luglio 2023, p. 23ss; Stefano Zoccali, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normati*, in "Cammino Diritto", 2021, n. 9/2021. Pone il focus sull'esigenza di "efficacia" della normativa transnazionale, Francisco Javier Garrido Carrillo, *Cuestiones pendientes sobre el decomiso ocho años después. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos*, in "Revista de estudios europeos", n.º Extraordinario monográfico 1 (2023), pp. 3 et 11ss.

²⁹ Cfr. *Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle indagini finanziarie per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità*, documento del Consiglio n. 8927/20 del 17.6.2020; Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo*, TA(2021)0501, 2020/2221(INI), p. 9; Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione del Parlamento europeo e del Consiglio su un'analisi che deve essere effettuata dalla Commissione*, documento del Consiglio n. 7329/1/14/REV 1 ADD 1).

³⁰ Cfr. Stefano Finocchiaro, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in "Sistema Penale", 7 novembre 2023.

³¹ Cfr. *Impact assessment*, cit., p. 9.

³² Per una declinazione puntuale dell'obiettivo, *ivi*, p. 30.

2.2 Base giuridica

La proposta di Direttiva si fonda sugli artt. 82 (2), 83 (1) - (2), e 87 (2) del TFUE.

L'art. 83 (1) TFUE consente agli organi legislativi dell'Unione di “stabilire norme minime [...] in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale”, fra cui rientra la “criminalità organizzata”³³.

Il paragrafo 2, inoltre, prevede che “allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite Direttive”. Ebbene, le norme sul congelamento e la confisca dei beni – che regolano sia attività dell'Unione sia attività degli Stati membri – rientrano a pieno titolo fra le misure indispensabili nella politica di contrasto alla criminalità organizzata³⁴.

Inoltre, favorendo la cooperazione fra autorità degli Stati membri, la proposta della Commissione rientra anche nel campo di applicazione dell'art. 87 (2) TFUE riguardante la cooperazione di polizia.

In ultimo, per quanto attiene le misure aventi a oggetto il ristoro delle vittime della criminalità organizzata, la base giuridica è garantita dall'art. 82 (2) (d) TFUE.

2.2.1 Principi fondamentali

Due sono i principi fondamentali su cui la proposta di Direttiva si fonda: il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità³⁵.

In relazione al primo, la Commissione sottolinea come la “natura transfrontaliera” dei gruppi di criminalità organizzata comporta l'impegno di tutta l'Unione quale elemento essenziale ai fini di un contrasto che si fondi su un efficace sistema di recupero dei beni strumentali e dei

³³ L'Unione, sin dalla sua creazione, ha provato a influenzare la produzione legislativa penale degli Stati membri e, in tal senso, la materia della criminalità organizzata ha rappresentato “uno dei settori guida del processo di ravvicinamento delle legislazioni penali nell'Unione Europea”. Così, Andrea Mattarella, *La decisione Quadro*, in *La Convenzione di Palermo, op. cit.*, p. 244. In senso affine, Francesco Calderoni, *La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati membri*, in *Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie. La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea*, AA.VV., 2012, Franco Angeli, Milano, p. 16 ss.

³⁴ V. nota 5.

³⁵ Cfr. Carlo Sotis, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in “DPC”, 2'12, v. 1/2012, pp. 111-122.

proventi di reato. In tal senso, obbiettivo della proposta è quello di agevolare la cooperazione transfrontaliera.

Per quanto attiene al principio di proporzionalità, che limita l'azione dell'Unione a quanto “necessario e proporzionato”³⁶, l'ambito applicativo della proposta di Direttiva viene circoscritto ai beni legati ad attività della criminalità organizzata e ai gravi reati suscettibili di generare “benefici economici sostanziali”. Inoltre, il ravvicinamento dei sistemi di *asset recovery* degli Stati membri viene perseguito tramite l'imposizione di obblighi di natura generale, “ampiamente compensati”³⁷ - in termini di risorse - dall'aumento delle capacità di reperire, congelare, gestire e confiscare i beni illeciti.

2.2.2 Scelta dell'atto giuridico

Come noto, gli atti giuridici dell'UE sono i Regolamenti, le Direttive, le Decisioni, le Raccomandazioni e i Pareri³⁸. Visti i differenti regimi applicativi, l'individuazione dell'atto attraverso cui esercitare una determinata competenza ha un impatto significativo sull'effetto dello stesso.

La scelta della Commissione di proporre una Direttiva è motivata del fatto che, attraverso la riunione in unico atto di tutta la normativa in tema di *asset recovery*, si vorrebbe garantire una disciplina minima comune per tutti gli Stati, lasciando al contempo sufficiente flessibilità di attuazione in modo conforme alle tradizioni giuridiche e agli assetti organizzativi nazionali.

2.3 Valutazione della normativa vigente

La Commissione, al fine di valutare le misure da adottare, ha preso avvio da una valutazione della normativa vigente in tema di *asset recovery*, verificando se e in che misura gli obbiettivi prefissati siano stati raggiunti. In particolare, oggetto di valutazione sono state la Decisione del 2007 relativa agli AROs³⁹, e la Direttiva 2014 relativa alla confisca⁴⁰.

³⁶ art. 5 (4) TUE, cit.

³⁷ *Proposta di Direttiva, op. cit.*, p. 6.

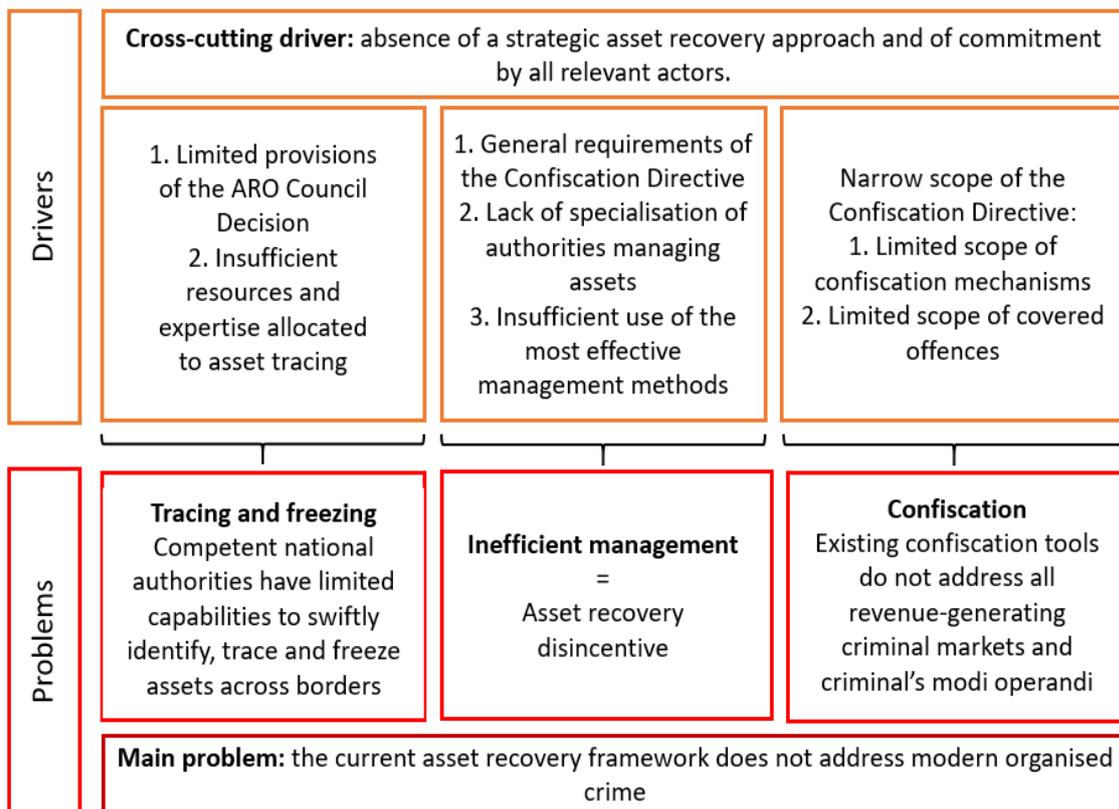
³⁸ Art. 288 TFUE.

³⁹ *Supra*, nota 23.

⁴⁰ *Supra*, nota 24.

Complessivamente, si è accertato come il sistema europeo di *asset recovery* non sia “ben equipaggiato per far fronte in modo effettivo” alla criminalità organizzata⁴¹.

Figura 1 – Il “*problem tree*” della Commissione⁴²



Infatti, nonostante i due sopramenzionati atti abbiano rafforzato la cooperazione tra gli AROs degli Stati membri, ravvicinato le varie nozioni di congelamento e confisca, e aumentato i tassi di effettività, permangono i problemi individuati prima dell'adozione degli stessi e sono presenti importanti carenze nei sistemi dei singoli Stati membri.

2.4 Valutazione di impatto

⁴¹ Cit. Allegato n. 7 “*The evaluation*”, in *Impact assessment*, cit., p. 8.

⁴² Con il “*problem tree*” la Commissione schematizza i problemi principali presenti nel sistema e ne illustra i fattori determinanti. In *Impact assessment*, op. cit., p. 9.

La Commissione, a seguito di un'attività di *stakeholders engagement*⁴³, ha formulato una valutazione d'impatto ove, di fatto, ha analizzato quattro possibili scenari dovuti all'applicazione di quattro diversi gruppi di norme⁴⁴. Delle quattro possibilità analizzate, si è ritenuto che l'opzione 3 fosse quella che contemperava in modo ottimale l'identificazione, il reperimento e la gestione dei beni, migliorando in misura significativa l'efficacia di tutto il sistema. Inoltre, i costi – economici e sociali – derivanti dall'applicazione di tale opzione sarebbero gli unici – fra i quattro analizzati – a essere proporzionati rispetto all'interferenza negli assetti organizzativi degli Stati membri, ai benefici economici che una maggior capacità di confisca garantirebbe, nonché al rispetto delle garanzie dei diritti fondamentali degli individui.

2.4.1 Opzioni scartate in una fase precoce

La Commissione ha scartato l'ipotesi di introdurre una normativa più stringente rispetto a quella attuale sul riutilizzo dei beni confiscati per scopi sociali e per il risarcimento delle vittime.

Infatti, sulla scorta dell'attività di *stakeholders engagement*, si è valutato che il rafforzamento della normativa attuale, che pone come facoltativo il riutilizzo per scopi sociali, potesse interferire con l'autonomia di bilancio degli Stati membri.

Ciononostante, vedremo – *infra*, paragrafo 3.3.2 - come tale valutazione sia stata oggetto di alcuni emendamenti effettuati dal Parlamento che renderebbe obbligatoria l'adozione di una normativa in tema⁴⁵.

Per quanto attiene le innovazioni in tema di utilizzo dei beni per il risarcimento delle vittime, invece, è stato valutato che sarebbe più appropriato inserire una normativa a riguardo nello specifico quadro normativo europeo in tema di risarcimento delle vittime⁴⁶, piuttosto che nella presente proposta di Direttiva.

Anche in tal caso, vedremo – *infra*, paragrafi 3.2.1 e 3.3.2 - come tale valutazione sia stata oggetto di alcuni emendamenti del Parlamento che renderebbe il risarcimento e l'indennizzo delle vittime uno dei principali obiettivi del sistema di *asset recovery*.

⁴³ Sono stati interpellati gli attori coinvolti nel procedimento di *asset recovery* (Istituzioni e agenzie dell'Unione, AROs, autorità di contrasto degli Stati membri, ONG, la società civile e organizzazioni internazionali).

⁴⁴ Per una analisi completa delle quattro opzioni, *Impact assessment, op. cit.*, p. 30 ss.

⁴⁵ Cfr. Commissione Bilanci, *Opinion of the committee on budget*, in *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 maggio 2023, p. 114 ss.

⁴⁶ Cfr. Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012.

3. La proposta di Direttiva

La proposta di Direttiva si compone di 37 articoli preceduti da 51 “*considerando*”⁴⁷.

Come premesso, si procederà ora a illustrare il contenuto della proposta di Direttiva seguendo l'ordine scelto dalla Commissione, la quale, con il proposito di sistematizzare la normativa in tema di *asset recovery*, ha voluto conferire una struttura ordinata alle disposizioni⁴⁸. Inoltre, si darà conto dei principali emendamenti effettuati dalle Commissioni parlamentari e dell’“orientamento generale” espresso dal Consiglio dell’Unione europea, così da sottoporre al lettore una panoramica delle posizioni su cui le tre istituzioni europee si stanno attualmente confrontando in sede di “triloghi”⁴⁹⁵⁰.

3.1 Capo I, artt. da 1 a 3: “*disposizioni generali*”

L’art. 1 determina, in armonia con il tipo di atto legislativo prescelto, l’oggetto della proposta, nell’individuazione di norme minime finalizzate al reperimento, all’identificazione, al congelamento, alla confisca e alla gestione dei beni nell’ambito di procedimenti in materia penale.

L’art. 2 definisce l’ambito di applicazione, individuando i reati a cui la proposta di Direttiva si dovrebbe applicare:

- le sfere di criminalità di cui all’art. 83 (1) TFUE;
- i reati cd. “armonizzati” ai sensi dell’art. 83 (2) TFUE;
- un insieme di gravi reati⁵¹ se commessi nel contesto di un’organizzazione criminale;
- reati connessi alla violazione delle misure restrittive imposte dall’Unione;
- limitatamente alle norme di cui al capo II, tutti i reati a cui le legislazioni nazionali associano una misura privativa della libertà di almeno un anno.

⁴⁷ Attraverso i “considerando” la Commissione illustra le esigenze e i principi che guidano la redazione delle proposte.

⁴⁸ Cfr. pagina istituzionale della Commissione europea sul programma REFIT (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_it).

⁴⁹ *Supra*, paragrafo 1.2.

⁵⁰ Si rammenti come gli emendamenti del Parlamento e le modifiche apportate dal Consiglio dell’Unione europea sono state effettuate, entrambe, sulla proposta originaria della Commissione. Non sono, perciò, reciproche fra loro.

⁵¹ Contro il patrimonio, contro le persone, reati di criminalità organizzata e contro la Pubblica Amministrazione.

L'art. 3 definisce i termini chiave utilizzati all'interno della proposta. Vengono mantenute le definizioni fornite nella Direttiva 2014/42/UE, ne vengono riproposte di utilizzate in altri atti normativi⁵² e ne vengono implementate altre ancora laddove necessario⁵³.

Di particolare interesse è come il legislatore europeo, nel considerando n. 19, specifichi che i concetti centrali di “congelamento” e “confisca” definiti dall'art. 2 devono essere intesi quali “concetti autonomi”, in modo che il *nomen iuris* utilizzato in sede europea non impedisca agli Stati membri di utilizzare gli strumenti già presenti negli ordinamenti nazionali, indipendentemente da come vengano ivi qualificati.

3.1.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento europeo inserisce un considerando (il n. 2*b*) ove specifica che, in ragione della frequenza con cui la criminalità organizzata opera attraverso soggetti economici, le misure di congelamento e confisca sarebbe opportuno che si potessero emettere anche nei confronti delle persone giuridiche.

Il Consiglio dell'Unione europea, modificando l'art. 2, estenderebbe l'applicabilità della Direttiva a tutti i reati commessi in seno a un'organizzazione criminale⁵⁴ che siano puniti con una misura privativa della libertà che, nel massimo edittale, sia di almeno quattro anni.

3.2 Capo II, artt. da 4 a 10: “reperimento e identificazione”

Il Capo II trova fondamento nell'art. 87 (2) TFUE che autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione a stabilire misure riguardanti “tecniche investigative comuni” per facilitare la cooperazione di polizia.

Come specificato dall'art. 4, tale Capo ha a oggetto le attività di reperimento e identificazione di beni strumentali e proventi di reato⁵⁵, ovvero dei beni che sono o possono divenire oggetto di un provvedimento di congelamento o confisca.

⁵² Ad esempio, la definizione di “organizzazione criminale” è riproposta dalla Decisione Quadro 2008/841/GAI del Consiglio, la definizione di “vittima” viene richiamata dall'art. 2, paragrafo 1, lettera *a*) della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio.

⁵³ Ad esempio, viene definito il nuovo sistema per lo scambio di informazioni – “SIENA” – e viene definito il concetto di “reperimento e identificazione”.

⁵⁴ Andrea Mattarella, *La decisione Quadro*, in *La Convenzione di Palermo*, *op. cit.*, p. 244 ss.

⁵⁵ Tali attività d'indagine non sono necessariamente effettuate per finalità di congelamento e confisca di beni, *supra*, paragrafo 3.1.

L'art. 4(2), inoltre, afferma come tali attività debbano essere iniziate immediatamente nel caso di indagini per un reato dal quale possa scaturire “un considerevole vantaggio economico” oppure dove siano legate a violazioni delle misure restrittive imposte dall'Unione.

Con l'art(5), la Commissione rinnova⁵⁶ l'obbligo per gli Stati membri di istituire un Ufficio per il recupero dei beni (cd. AROs) e, per la prima volta, ne stabilisce i compiti specifici, consistenti nel reperimento e nell'identificazione dei beni di cui all'art. 4. Competenza esercitabile sia in caso di interventi dell'autorità nazionale sia in caso di provvedimenti emanati da un altro Stato membro. Agli AROs, inoltre, è affidato il compito di scambiare informazioni con i propri omologhi stranieri.

L'art. 6, in maniera innovativa rispetto alle previgenti disposizioni, elenca le informazioni a cui gli AROs dovrebbero avere diretto accesso per lo svolgimento dei compiti affidati loro (si tratta di informazioni di carattere fiscale, mobiliare e immobiliare, anagrafico, commerciale, previdenziale e, in ultimo, la lettera *g* prevede un'ipotesi residuale che rende accessibile all'ufficio qualsiasi altro tipo di informazione necessaria). Tuttavia, consapevole della delicatezza di tali dati, con l'art. 7 la Commissione stabilisce determinate condizioni per l'accesso alle stesse: si tratta di misure preordinate a garantire l'applicazione del principio di necessità e il rispetto della sicurezza e della riservatezza dei consociati. Con l'art. 8 si prevede un'attività di monitoraggio degli accessi a tali informazioni.

Gli artt. 9 e 10 regolano in maniera dettagliata lo scambio di informazioni tra AROs. All'art. 9 si dettaglia maggiormente rispetto alla vigente normativa il contenuto che le richieste dirette a un omologo straniero debbano avere. In particolare, l'ufficio richiedente dovrà specificare i motivi della sua richiesta, individuandone la pertinenza con l'attività da svolgere. Inoltre, si prevede come, nel caso in cui un'autorità nazionale si avveda di essere in possesso di un'informazione che possa risultare necessaria a un omologo straniero, lo scambio di informazioni debba avvenire anche d'ufficio, senza un'apposita richiesta. La Commissione, all'art. 9(4), specifica come gli Stati membri debbano garantire che le informazioni fornite dai loro uffici per il recupero dei beni possano essere utilizzate come prova davanti all'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro.

Con l'art. 9(5), la Commissione dispone che lo scambio di informazioni debba avvenire attraverso un'applicazione di rete denominata SIENA, in grado di garantire la sicurezza dello

⁵⁶ Cfr. Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007.

scambio. Si tratta, infatti, di un sistema gestito direttamente da Europol, conformemente al Capo V del Regolamento 2016/794/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

All'art. 9(6) viene regolato il rifiuto di fornire le informazioni richieste. Tale rifiuto deve essere motivato e la motivazione deve vertere sulla circostanza che l'informazione da fornire possa pregiudicare gli interessi fondamentali per la sicurezza dello Stato membro richiesto oppure mettere a repentaglio un'indagine o un'attività di *intelligence* in corso, ovvero ancora rappresentare una minaccia imminente per la vita o l'integrità fisica di una persona.

L'art. 10, in aggiunta alla vigente normativa, distingue fra richieste non urgenti, da evadersi entro 7 giorni, e richieste urgenti, da evadersi in 8 ore, prorogabili fino a un massimo di tre giorni.

3.2.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento europeo inserisce l'art. 4(2a), con il quale vengono comprese, fra le finalità che permettono di attivare le indagini patrimoniali, la restituzione e la compensazione delle vittime di reato.

Inoltre, viene inserito anche EPPD fra i soggetti che (ai sensi degli artt. 5(2) lett. a e 9(1)) è necessario gli AROs coadiuvino tramite l'esercizio dei compiti affidati loro.

Circa l'accesso alle informazioni (artt. 6, 7 e 8), il Parlamento, in particolare, specifica ulteriori banche dati a cui dare accesso agli AROs e, in merito ai parametri che ne giustificano l'accesso, aggiunge alla necessità dell'informazione richiesta, anche i criteri di adeguatezza, rilevanza e proporzione rispetto al fine. Inoltre, laddove sia necessario ed eccezionale, si apre alla possibilità di utilizzare altri sistemi oltre a SIENA.

In ultimo, viene specificato un ulteriore caso che giustificerebbe il rifiuto di richiesta di informazioni: l'ipotesi in cui la stessa possa non ritenersi conforme ai principi della legislazione nazionale, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'uomo ovvero dell'art. 6 del TUE.

Il Consiglio dell'Unione europea, in primo luogo, tempera l'obbligo di attivazione delle investigazioni patrimoniali di cui all'art. 4(2), inserendovi il limite dell'appropriatezza rispetto alle circostanze del singolo caso.

In merito all'accesso alle informazioni (artt. 6, 7 e 8), il Consiglio specifica come tali registri debbano essere gestiti da autorità pubbliche. Apre alla generale possibilità di usare altri

sistemi per lo scambio di informazioni⁵⁷ e aggiunge un'ulteriore ipotesi di rifiuto della richiesta informativa legata alla chiara sproporzione o irrilevanza rispetto all'oggetto della richiesta.

In ultimo, viene innalzato a 14 giorni il termine per evadere una richiesta di informazioni di carattere non urgente; il termine di 8 ore per le richieste urgenti viene limitato alle informazioni a cui gli uffici abbiano diretto accesso e, in caso contrario, il termine viene aumentato a 3 giorni. Viene precisato come i limiti di tempo decorrano dal momento di ricezione della richiesta.

3.3 Capo III, artt. da 11 a 18: “congelamento e confisca”

Il Capo III tratta dei provvedimenti di congelamento e confisca sistematizzando la normativa vigente e introducendo alcune modifiche; in particolare, viene introdotta una nuova ipotesi di confisca.

L'art. 11 regola il “provvedimento di congelamento”⁵⁸, che si specifica debba essere prodromico a un'eventuale confisca, prevedendo al paragrafo 2 la possibilità di porre in essere azioni immediate dirette alla conservazione del bene. All'art. 11(7) viene precisato come, nel caso in cui il bene sia un'entità che ha necessità di essere conservata (quale un'impresa), la continuità dell'attività dev'essere una delle finalità perseguite dal provvedimento di congelamento.

I provvedimenti di congelamento, secondo l'art.11(5), devono essere emessi da un'autorità competente e devono essere adeguatamente motivati. Ciononostante, l'art. 11(3) – in modo innovativo rispetto alla vigente disciplina – apre alla possibilità di misure di congelamento urgenti e temporanee (non superiori a 7 giorni) emesse direttamente dagli AROs.

L'art. 11(6) precisa come la finalità del congelamento è quella di un'eventuale confisca e i beni che non vengono successivamente confiscati devono essere restituiti al proprietario “senza indugio”.

Gli artt. 12, 13, 14, 15 e 16 disciplinano le varie ipotesi di confisca, che analizzeremo singolarmente di seguito:

⁵⁷ Laddove risultino appropriati e sicuri.

⁵⁸ Art. 5 della proposta di Direttiva.

- (art. 12) confisca ordinaria e per equivalente: come già previsto dalle vigenti norme⁵⁹, si impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per consentire la confisca (anche per equivalente) dei beni strumentali e dei proventi derivanti da un reato accertato da una sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di un procedimento *in absentia*;
- (art. 13) confisca nei confronti dei terzi: come già previsto dalla Direttiva 2014/42/UE⁶⁰, si prevede che la confisca di cui all'art. 12 sia possibile anche nei confronti dei soggetti terzi a cui l'indagato o l'imputato abbiano trasferito il bene. Il limite dell'opponibilità ai terzi è rappresentato dal fatto che tale tipo di confisca “è possibile esclusivamente qualora sia stato accertato che il soggetto [ndr. il terzo] sapeva o avrebbe dovuto sapere che il trasferimento o l'acquisizione [...] aveva lo scopo di evitare la confisca”. Consapevolezza da accertarsi “sulla base di fatti e circostanze concrete”, fra cui il fatto che il bene sia stato ceduto a titolo gratuito o per un importo “significativamente inferiore al valore di mercato”. In ogni caso, il provvedimento non deve incidere sui diritti dei terzi in buona fede⁶¹;
- (art. 14) confisca estesa o per sproporzione del condannato: si prevede la possibilità di confiscare beni appartenenti a un condannato nella misura in cui l'Autorità giudiziaria è “convinta che i beni derivino da condotte criminose”, convinzione che può essere fondata anche sulla sproporzione dei beni rispetto al reddito legittimo del soggetto. A differenza della Direttiva del 2014⁶², tale confisca sarebbe applicabile a tutti i reati che rientrano nell'ambito di applicazione della proposta;
- (art. 15) confisca non basata sulla condanna: si impone agli Stati membri di prevedere un'ipotesi di confisca che permetta di ablare i beni strumentali e i proventi derivanti da un reato laddove un procedimento penale sia stato avviato, ma non sia stato possibile farlo proseguire in ragione di alcune condizioni. Tali condizioni sono state estese rispetto a quelle previste nel 2014⁶³: oltre a malattia e fuga del soggetto, consentirebbero tale confisca anche il decesso, l'immunità, l'amnistia e la prescrizione (laddove il termine

⁵⁹ Anna Maria Maugeri, *La Direttiva 2014/42/UE*, *op. cit.*, p. 303 ss.

⁶⁰ *Ivi*, p. 313ss.

⁶¹ Cfr. Francisco Javier Garrido Carrillo, *La intervención de terceros afectados por el Decomiso*, pp. 493-522, in Aa.Vv. *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Coral Arangüena Fanego y Montserrat De Hoyos Sancho (a cura di), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018; Francisco Javier Garrido Carrillo *Deficiencias y contradicciones del decomiso de terceros en la lucha contra el crimen organizado*, pp. 343-380, in Aa.Vv. *Respuesta Institucional y normativa al Crimen Organizado. Perfiles estratégicos para una lucha eficaz*, Francisco Javier Garrido Carrillo (a cura di), Aranzadi, Navarra, 2022.

⁶² *Ivi*, p. 314ss.

⁶³ *Ivi*, p. 323ss.

previsto dalla legislazione nazionale non sia stato sufficientemente esteso da garantire l'efficacia delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale). Tale confisca viene limitata alle sole ipotesi in cui i reati per cui era stato iniziato il procedimento penale, oltre che essere punibili con una pena privativa della libertà non inferiore a quattro anni, potessero produrre “un vantaggio economico considerevole” e nella misura in cui l'autorità giudiziaria sia convinta “che si configurino tutti gli elementi del reato”;

- (art. 16) confisca per sproporzione collegata ad attività criminali: si tratta di una nuova forma di confisca residuale, applicabile laddove ricorrano le seguenti condizioni:
 - i beni sono stati oggetto di un provvedimento di congelamento emesso nell'ambito di un'indagine relativa a organizzazioni criminali;
 - il reato è in grado di produrre “un vantaggio economico considerevole”;
 - l'autorità giudiziaria nazionale è convinta che i beni derivino da reati commessi nel “quadro” di un'organizzazione criminale (al fine di tale determinazione, può essere tenuto in considerazione anche la sproporzione dei beni rispetto al reddito legittimo del proprietario);
 - il reato è punibile con una pena privativa della libertà non inferiore a 4 anni.

L'art. 17 impone agli Stati membri di garantire che vengano poste in essere attività di tracciamento e identificazione dei beni a seguito di condanna. Inoltre, richiamando la Direttiva del 2014⁶⁴, ripropone la facoltà degli Stati membri di valutare la possibilità di utilizzare i beni confiscati per scopi pubblici o sociali.

Con l'art. 18, invece, si vuole garantire – analogamente a quanto già in vigore – che il diritto al risarcimento delle vittime non venga inficiato dal provvedimento di confisca.

3.3.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

In primo luogo, e in linea con gli emendamenti effettuati al Capo II, il Parlamento modifica l'art. 11(1) nel senso di rendere il congelamento dei beni prodromico non solo alla confisca, ma anche ad assicurare il diritto alla restituzione e alla compensazione delle vittime di reato. Nello stesso senso si può leggere la modifica dell'art. 17(1). Inoltre, l'obiettivo di risarcimento e indennizzo delle vittime, tramite le modifiche apportate all'art. 18, diviene materia di prioritaria attenzione da parte degli Stati membri.

⁶⁴ *Ivi*, p. 333ss.

In merito al riutilizzo sociale dei beni, il Parlamento, con il nuovo art. 18*a*, circostanza maggiormente tale finalità e rende l'introduzione di misure in tal senso, non più oggetto di una mera valutazione di opportunità da parte degli Stati membri, ma oggetto di un vero e proprio obbligo.

Con le modifiche apportate dal Consiglio, invece, viene specificato come le “misure di congelamento” possano consistere sia in ordini di congelamento sia in azioni immediate. Viene cancellato l'art. 11(7) relativo alla continuazione dell'attività del bene stesso.

Il Consiglio dell'Unione europea, inoltre, con l'introduzione dell'art. 17(1*a*), pone attenzione al tema della vendita successiva alla confisca dei beni, incoraggiando gli Stati membri a adottare misure che evitino che i soggetti a cui i beni sono stati sottratti possano riacquistarli nel corso del procedimento di liquidazione.

Per quanto attiene le singole ipotesi di confisca (artt. da 12 a 16), le proposte delle due istituzioni verranno analizzate congiuntamente nel prosieguo:

- in merito alla confisca ordinaria di cui all'art. 12, Parlamento e Consiglio dell'Unione europea sono concordi nell'inserire un emendamento al paragrafo 2 ove venga specificato che la confisca *in absentia* possa essere alternativa o sussidiaria rispetto a quella regolata dal primo comma;
- in merito alla confisca nei confronti di terzi di cui all'art. 13, il Parlamento precisa alcuni presupposti necessari. In primo luogo, specifica come debba essere un Tribunale a stabilire che l'oggetto della confisca sia relazionato con un reato. Inoltre, non è necessario che il terzo sapesse che il trasferimento del bene fosse finalizzato a evitare la confisca. Infatti, alle conoscenze del terzo che giustificano la confisca nei suoi confronti viene aggiunta l'ipotesi che questi sapesse, o potesse sapere, che il bene trasferitogli fosse, anche indirettamente, collegato con un reato. In ultimo, specifica come, nel caso in cui il terzo sia “strettamente collegato” con il sospettato, l'indagato o il condannato, venga invertito l'onere della prova in merito alla sua buona fede;
- in merito alla confisca di cui all'art. 14, il Consiglio precisa come la norma debba essere applicabile a tutte le condotte comprese nell'art. 2, paragrafi da 1 a 4 della proposta di Direttiva laddove possano essere punite con una misura privativa della libertà superiore nel massimo a 4 anni;
- in merito alla confisca di cui all'art. 15, in primo luogo, il Parlamento individua in 15 anni il termine di prescrizione che garantirebbe la sufficiente efficacia delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale e, dunque, non permetterebbe la confisca di cui al

presente articolo. Inoltre, stabilisce come debba essere provata da parte dell'organo accusatorio la correlazione fra beni e reato. Il Consiglio dell'Unione europea, d'altro canto, limita la possibilità di “soprsedere” all'intervenuta prescrizione ai fini della confisca esclusivamente nei casi di “rilevanti reati” e laddove il procedimento penale fosse stato già avviato. Tuttavia, il Consiglio esclude il criterio di cui al paragrafo 4, facendo diventare l'art. 15 norma generale;

- in merito alla confisca di cui all'art. 16, il Parlamento precisa esclusivamente come l'onere della prova ricada in capo all'accusa. Il Consiglio dell'Unione europea, invece, aggiunge ai criteri necessari a verificare la provenienza da reato (di cui al paragrafo 2) l'assenza di “plausibili risorse lecite” e la connessione con organizzazioni criminali.

3.4 Capo IV, artt. da 19 a 21: “gestione”

Come evidenziato nell'art. 19(1) e in modo più preciso rispetto alla Direttiva del 2014, il quarto Capo della proposta di Direttiva regola la normativa relativa alla gestione dei beni congelati e confiscati, con l'obiettivo che la stessa risulti “efficiente”, mirando a ridurre al minimo i costi di gestione dei beni⁶⁵. È proprio a tal riguardo che l'art. 19(2) prevede l'obbligo degli Stati membri di provvedere affinché gli AROs, prima dell'emissione del provvedimento di congelamento, effettuino una “pianificazione” (cd. pianificazione pre-sequestro) ove si valutino quali potrebbero essere i costi derivanti dalla gestione da parte dello Stato del bene.

L'art. 20 regola la possibilità di procedere alla vendita dei beni in un momento antecedente alla confisca definitiva. I requisiti che potrebbero portare, alternativamente, a tale vendita sono i seguenti:

- i beni congelati sono deteriorabili o perdono rapidamente valore;
- la sproporzione tra il costo di conservazione e manutenzione del bene rispetto al suo valore;
- l'eccessiva difficoltà di amministrazione del bene o il fatto che la stessa richieda “condizioni particolari e competenze non facilmente disponibili”.

La Commissione sottolinea come si debbano tenere in considerazione gli interessi dei proprietari dei beni (anche nel senso della fungibilità degli stessi), venga comunicata loro tale intenzione e siano interpellati in merito. Inoltre, lo stesso proprietario ha la possibilità di

⁶⁵ *Proposta di Direttiva, op. cit.*, p. 14.

chiedere che i beni vengano venduti. I terzi acquirenti devono essere protetti da azioni di ritorsione, di modo che si garantisca che la proprietà del bene non torni in capo a coloro che sono stati condannati per i reati a cui la presente Direttiva si applica.

Con l'art. 21, inoltre, si imporrebbe agli Stati di istituire (o designare) un ufficio che si occupi della gestione dei beni congelati o confiscati (cd. AMOs), con compiti speculari rispetto a quelli di cui all'art. 5 per gli AROs.

3.4.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento, con la modifica dell'art. 19(2), apre alla possibilità che la valutazione pre-sequestro venga effettuata *ex post* nel caso di motivate circostanze impeditive.

In merito alla vendita pre-confisca (art. 20), il Parlamento ne modifica i presupposti nel senso di escludere la necessaria rapidità del deprezzamento del bene e il criterio della “eccessiva difficoltà”.

Il Consiglio, per quanto attiene alla pianificazione pre-sequestro, apre alla possibilità (non più, dunque, eccezione) che la stessa sia formulata, senza ritardo, successivamente all'esecuzione dell'ordine di congelamento. Inoltre, si espunge l'art. 20(4) ove si prevede che i costi sostenuti nel corso della gestione dei beni confiscati possano essere posti a carico del titolare effettivo.

3.5 Capo V, artt. 22 e 23: “garanzie”

Il Capo V è dedicato alle garanzie che gli Stati membri dovrebbero fornire ai soggetti protagonisti del procedimento di *asset recovery*. Garanzie che, rispetto alla normativa vigente⁶⁶, vengono chiarite ulteriormente.

L'art. 22 prevede l'obbligo di emettere una comunicazione motivata dei provvedimenti di confisca, di congelamento e di vendita destinata al soggetto interessato dall'ablazione del bene, obbligo che ai sensi dell'art. 23(3), anche in caso di fuga del soggetto, deve essere perseguito con “ogni sforzo ragionevole”.

L'art. 23 garantisce il diritto di difesa, il diritto a un ricorso effettivo e il diritto a un giudice imparziale. In particolare, la Commissione europea vuole accertarsi che, dopo aver compiuto

⁶⁶ Anna Maria Maugeri, *La Direttiva 2014/42/UE, op. cit.*, p. 328ss.

ogni sforzo ragionevole per informare il soggetto, siano messi a sua disposizione tutti i mezzi necessari a far riesaminare il provvedimento (sia di congelamento che di confisca), in modo effettivo e in sede giurisdizionale.

Di interesse si reputa l'art. 23(4). Ivi, infatti, vengono specificati, relativamente a ogni tipo di confisca non ordinaria, gli elementi che possono essere espressamente oggetto di riesame:

- per la confisca nei confronti dei terzi (art. 13): le circostanze su cui si fonda la conclusione che il terzo sapeva o avrebbe dovuto sapere della finalità di elusione della confisca insita nel trasferimento del bene;
- per la confisca estesa o per sproporzione del condannato e quella collegata ad attività criminali (artt. 14 e 16): gli elementi su cui si fonda l'aver considerato derivanti da condotte criminose i beni;
- per la confisca non basata su condanna (art. 15): gli elementi su cui verte la conclusione dell'autorità giudiziaria circa il fatto che siano configurati tutti gli elementi del reato.

All'art. 23(5), inoltre, si prevede come limite generale della confisca la proporzionalità della misura rispetto al reato o all'accusa. Inoltre, si limita la possibilità di ablazione del patrimonio laddove rappresenti una privazione eccessiva per l'interessato.

3.5.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento, in primo luogo, implementa gli obblighi di informazione di cui all'art. 22, rendendo espressamente oggetto degli stessi anche l'elenco dei diritti che spettano al soggetto ablatato. Inoltre, viene prevista la possibilità di posticipare tale obbligo di *discovery* ove possano derivarne pregiudizi alle indagini in corso.

Con la modifica dell'art. 23 si inserisce la ragionevolezza quale criterio temporale che limita la possibilità di convalida e riesame del provvedimento di congelamento.

Anche il Consiglio conferisce la facoltà agli Stati membri di ritardare le comunicazioni di cui all'art. 22 e implementa l'obbligo informativo con i diritti del soggetto affetto dalle misure. In ultimo, il Consiglio generalizza l'elenco di cui all'art. 23(4) degli elementi che possono essere oggetto di riesame, facendo richiamo complessivo agli elementi su cui le confische sono basate.

3.6 Capo VI, artt. da 24 a 27: “quadro strategico per il recupero dei beni”

Nel Capo VI sono contenute la maggior parte delle innovazioni della proposta tramite l'inserimento degli elementi sino a ora esposti in un quadro strategico volto al miglioramento dell'efficacia di tutto il processo di *asset recovery*.

L'art. 24 impone agli Stati membri di adottare e aggiornare ogni 5 anni una strategia nazionale in materia di recupero dei beni, di cui vengono indicati i contenuti minimi e obbligatori. Tale strategia rappresenta lo strumento a disposizione degli Stati membri per fare sintesi delle misure che nel breve periodo (cinque anni, appunto) saranno orientate a intensificare l'attività di *asset recovery* e ad agevolare la cooperazione, il coordinamento e il monitoraggio dei risultati conseguiti.

Con l'art. 25 si sottolinea l'esigenza di mettere a disposizione degli AROs e degli AMOs le risorse (di personale, finanziarie, tecniche e tecnologiche) necessarie.

L'art. 26 prevede l'istituzione di un registro centralizzato delle informazioni (precisate al paragrafo 3) relative ai beni congelati, confiscati e in gestione alle autorità competenti. Tale registro dev'essere aperto, sia in modalità di lettura sia in modalità di redazione (rapida e immediata), a tutte le autorità coinvolte nelle indagini per il reperimento, nella gestione nonché nella vendita dei beni.

Con l'art. 27 si vuole imporre agli Stati di raccogliere e conservare dati sulle misure adottate in base alla proposta di Direttiva e, su base annua, di comunicarli alla Commissione europea.

3.6.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento, in primo luogo, abbassa a 4 anni il periodo aggiornamento delle strategie nazionali e vi ricomprende l'attività degli AMOs, la strategia di collaborazione fra questi, gli AROs e le unità di *intelligence* finanziaria, e le misure riguardanti il riuso dei beni confiscati per scopi sociali e per l'indennizzo delle vittime.

Con l'inserimento dell'art. 26(4a), il Parlamento circostanzia maggiormente la tutela dei dati personali contenuti nei registri centrali e la loro accessibilità, limitandola alle ipotesi in cui servano per adottare misure di congelamento, confisca e gestione dei beni. Inoltre, con l'art. 26(5a) si prevede che gli Stati membri debbano designare autorità competenti per le gestioni di tali registri, curandone (paragrafo 5b) la compatibilità con i sistemi IT europei.

Circa la raccolta statistica di dati, il Parlamento esplicita (art. 27(1)) che il fine di tale attività è da individuarsi nella revisione dell'effettività dei sistemi di confisca e specifica (paragrafo 2) le informazioni che dovrebbero includere.

Con l'art. 27a, si prevede l'istituzione di un *network* di cooperazione, composto da rappresentanti degli AROs e AMOs che supporti la Commissione e faciliti la cooperazione e lo scambio di *best practices*.

Il Consiglio, dal canto suo, modifica l'art. 26 trasformando la disposizione (da norma sui registri centralizzati) in norma sull'“efficiente gestione dei beni confiscati e congelati” ed è in tale ottica che, fra i vari obblighi, è prevista l'istituzione di un registro centralizzato.

Inoltre, in merito alle statistiche di cui all'art. 27, anche il Consiglio ne specifica il contenuto in modo analitico.

3.7 Capo VII, artt. 28 e 29: “cooperazione”

Anche il Capo VII, dedicato interamente alla cooperazione, rappresenta un'assoluta novità. La cooperazione viene intesa sia come interna che come esterna: l'art. 28 prevede che le autorità degli Stati membri collaborino con EPPO, Europol ed Eurojust, mentre l'art. 29 prevede espressamente la collaborazione fra omologhi degli Stati membri.

3.7.1 La posizione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea

Il Parlamento interviene sull'art. 28(1) principalmente nel senso di aumentare la partecipazione di EPPO che viene inclusa espressamente laddove la proposta richiama le “autorità investigative” e le “autorità di accusa”. Rispetto all'art. 28, invece, vengono regolati separatamente la collaborazione di AROs e AMOs con Europol (paragrafo 2) e con Eurojust (paragrafo 2a).

3.8 Capo VIII, artt. da 30 a 37: “disposizioni finali”

La proposta si chiude con il capo VIII ove sono contenute norme relative: ai poteri delegati alla Commissione; agli obblighi di comunicazione dei punti di contatto; al recepimento nei diritti nazionali; alla rendicontazione sull'attuazione della Direttiva; a questioni prettamente giuridiche di rapporto fra atti dell'Unione.

In particolare, l'art. 34, prevede che la proposta di Direttiva, se approvata, sostituisca (non per la Danimarca) l'Azione comune 98/699/GAI, le Decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI, la Decisione 2007/845/GAI e la Direttiva 2014/42/UE.

4. Conclusioni

La proposta di Direttiva si propone come strumento per migliorare l'efficacia del sistema europeo di *asset recovery*, sistematizzando e innovando la normativa in vigore. Rientrando nel quadro degli sforzi compiuti dall'Unione per il contrasto alla criminalità organizzata, risulta coerente con la politica in materia di sicurezza dell'Unione ed è parte integrante delle misure adottate a livello mondiale per il contrasto della criminalità organizzata, della corruzione e del riciclaggio⁶⁷.

Ciononostante, a parere di chi scrive, è possibile individuare un profilo di criticità nella stessa. Si ritiene concreto, infatti, il rischio di un'eccessiva attenzione al criterio dell'efficacia del sistema di *asset recovery* a discapito della *ratio* l'istituto.

La lotta alla criminalità organizzata passa anche attraverso l'affermazione sostanziale del messaggio che “il crimine non paga” e, perciò, anche attraverso il significato simbolico che assume l'ablazione di beni da parte dello Stato, soprattutto ove venga conferita loro una destinazione sociale, contrapposta all'origine criminale degli stessi⁶⁸.

Consapevoli del necessario approccio di gestione economica dei beni confiscati⁶⁹, si accoglie positivamente la grande attenzione posta al tema nella proposta di Direttiva⁷⁰. Tuttavia, si deve essere altrettanto consapevoli che l'economicità della gestione, ossia l'efficienza della stessa, non può essere considerata come un parametro esclusivamente monetario, ma deve

⁶⁷ Con tale atto, infatti, si dà attuazione alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata (UNTOC), alla convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), alla convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198) e alla raccomandazione n. 4 del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI).

⁶⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Recupero e confisca dei beni: garantire che 'il crimine non paghi*, COM(2020) 217 del 2.6.2020; *Impact assessment*, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁹ Cfr. United nation office on drugs and crime, *United Nations Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*, CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1, 23 August 2017, p. 11; *Impact assessment*, *cit.*, p. 16 ss.

⁷⁰ *Supra*, paragrafo 3.4; *Impact assessment*, *op. cit.*, p. 30; artt. 19(1) e 19(2) della proposta di Direttiva.

essere intesa in senso lato e, perciò, integrata dal criterio del valore simbolico che l'azione degli Stati assume nel contrasto alla criminalità organizzata⁷¹.

In tal senso, tre sono gli elementi su cui occorre focalizzarsi, in quanto tendono ad anteporre l'efficacia economica della confisca alla *ratio* dell'intervento dello Stato:

- la scarsa attenzione posta alla vendita successiva alla confisca (soprattutto se non accompagnata da rigorose norme circa il procedimento con cui addivenire all'alienazione e circa i requisiti degli acquirenti)⁷²;
- la tendenza a semplificare i parametri che giustificano e, dunque, aumentano la portata della vendita di un bene in un momento antecedente all'emissione del provvedimento di confisca⁷³;
- la parziale attenzione dimostrata al riutilizzo dei beni per scopi sociali⁷⁴.

Tuttavia, si deve riscontrare come questi profili, seppur in misura e in maniera diversa, sono stati presi in considerazione dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio. Perciò, si tratterà ora di verificare come le tre istituzioni dell'Unione, in sede di confronto informale⁷⁵, riusciranno a comporre le posizioni di cui sono portatrici.

Bibliografia

Balsamo Antonio, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in "Sistema Penale", 12 novembre 2020.

Basile Fabio, Zuffada Edoardo, *Manuale delle misure di prevenzione*, Giappichelli editore, Torino, 2021.

⁷¹ Antonio Dal Bianco, *Il ruolo degli enti locali nella gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati Tavola rotonda inaugurale del Corso di Alta Formazione "Amministratori giudiziari di Aziende e Beni Sequestrati e Confiscati"*, in "Monitor Convegni", PoliS Lombardia, 2020, n. 2/2020; paragrafo operativo 9 della cd. "Risoluzione Facone" adottata in seno alla decima Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo, svoltasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020, a tal proposito, vedi Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale*, *op. cit.*, p. 15ss.

⁷² Solo il Consiglio, infatti, pone attenzione al tema della vendita del bene successivamente al provvedimento di confisca definitiva (*supra* paragrafo 3.3.2). Parlamento e Commissione, prendono esclusivamente in considerazione l'ipotesi di vendita pre-confisca.

⁷³ *Supra*, paragrafo 3.4.1.

⁷⁴ *Supra*, paragrafi 2.4.1; 3.3.1; 3.3.2.

⁷⁵ *Supra* paragrafo 1.1.

Basile Fabio, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, Cross, 2019, v. 5, n. 4, pp. 74-89, <https://doi.org/10.13130/cross-13097>.

Calderoni Francesco, *La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati membri*, in *Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie. La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea*, AA.VV., Franco Angeli, Milano, 2012.

Commissione Bilanci del Parlamento dell'Unione europea, *Opinion of the committee on budget*, in *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 maggio 2023.

Commissione europea, *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package*, 21 luglio 2021.

Commissione Europea, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation* (SWD (2022) 245 final).

Commissione europea, *Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*, (COM (2021) 170 del 14.4.2021).

Commissione europea, *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)*.

Commissione europea, *Recupero e confisca dei beni: garantire che 'il crimine non paghi*, (COM (2020) 217 del 2.6.2020).

Commissione europea, *Direttorato Generale per la Migrazioni e gli Affari Interni, Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: final report*, Emma Disley (editor), Emma Louise Blondes (editor), Shann Hulme (editor), Publications Office, 2021.

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento delle indagini finanziarie per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità*, documento del Consiglio n. 8927/20 del 17.6.2020.

Consiglio dell'Unione europea, *General approach on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation*, ST 10347 2023 INIT, 9 Giugno 2023.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata (UNTOC), Palermo, risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 15 novembre 2000 n. 55/25.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), 2003, Merida, risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 9 dicembre 2003 n. 58/4.

Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE no. 198).

Dal Bianco Antonio, *Il ruolo degli enti locali nella gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati Tavola rotonda inaugurale del Corso di Alta Formazione "Amministratori giudiziari di Aziende e Beni Sequestrati e Confiscati"*, in "Monitor Convegni", PoliS Lombardia, 2020, v. 2/2020.

dalla Chiesa Nando, *Gli scenari internazionali della criminalità organizzata. Lineamenti teorici e di ricerca*, in *Mafia globale, Le organizzazioni criminali nel mondo*, dalla Chiesa Nando (a cura di), Laurana, Milano, 2017.

De Simone Maria Vittoria, *La dimensione internazionale delle misure patrimoniali e la cooperazione giudiziaria*, in *Misure di prevenzione, Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Fiorentin Fabio (a cura di), Giappichelli editore, Torino, 2018.

Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment "A Corrupting Influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crimes"*, 2021.

Farto Piay Tomás, *El decomiso autónomo en el Proyecto de Directiva de 2022 sobre recuperación y decomiso de activos: los nuevos supuestos y su incidencia en nuestro ordenamiento jurídico interno*, in "Revista General de Derecho Procesal", 60/2023.

Finocchiaro Stefano, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in "Sistema Penale", 7 novembre 2023.

Fiorentin Fabio (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli editore, Torino, 2018.

Garrido Carrillo Francisco Javier, *Cuestiones pendientes sobre el decomiso ocho años después. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos*, in "Revista de estudios europeos", n.º Extraordinario monográfico 1 (2023).

Garrido Carrillo Francisco Javier, *Deficiencias y contradicciones del decomiso de terceros en la lucha contra el crimen organizado*, pp. 343-380, in Aa.Vv. *Respuesta Institucional y normativa al Crimen Organizado. Perfiles estratégicos para una lucha eficaz*, Garrido Carrillo Francisco Javier (a cura di), Aranzadi, Navarra, 2022.

Garrido Carrillo Francisco Javier, *La intervención de terceros afectados por el Decomiso*, in Aa.Vv. *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Arangüena Fanego Coral y De Hoyos Sancho Montserrat (a cura di), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

La Torre Pio, Benedetti Gianfilippo, Malagugini Alberto, Adamoli Giulio, Chiaromonte Gerardo, Lugnano Francesco, Maffioletti Roberto, Terranova Cesare, *Relazione di minoranza per la Commissione d'inchiesta antimafia*, Senato della Repubblica e camera dei Deputati, 1976.

Mattarella Andrea, *La decisione Quadro 2008/841/GAI e il suo impatto sulle legislazioni nazionali*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Balsamo Antonio, Mattarella Andrea, Tartaglia Roberto, Giappichelli editore, Torino, 2020.

Maugeri Anna Maria, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in "DPC", 2019, 16 gennaio 2019.

Maugeri Anna Maria, *La Direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'Unione europea tra garanzie ed efficienza: un "work in progress"*, in "DPC", 2015, v. 1/2015.

Maugeri Anna Maria, *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: Reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, Giuffrè, 2008.

Parlamento europeo, *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Asset recovery and confiscation*, A0-0199/2023, del 26 Maggio 2023.

Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2021 sull'impatto della criminalità organizzata sulle risorse proprie dell'UE e sull'uso improprio dei fondi dell'UE con particolare attenzione alla gestione concorrente da una prospettiva di audit e di controllo*, TA(2021)0501, 2020/2221(INI).

Parlamento europeo e Commissione dell'Unione europea, *Dichiarazione del Parlamento europeo e del Consiglio su un'analisi che deve essere effettuata dalla Commissione*, documento del Consiglio n. 7329/1/14/REV 1 ADD 1.

Raccomandazione n. 4 nel Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI.)

Rugge Giacomo, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in “Il diritto dell'Unione Europea” (le Riviste), 2015, Giappichelli, v. 4/2015.

Sotis Carlo, *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in “DPC”, 2'12, v. 1/2012.

Spiezia Filippo, *Un nodo irrisolto: l'esecuzione transfrontaliera dei provvedimenti di sequestro e confisca e il ruolo di Eurojust*, in “Riv. Sicurezza e Giustizia”, 20 luglio 2023.

Spiezia Filippo, Faggiani Valentina, *Ataque a Europa: Un atlas del crimen para comprender las amenazas, las respuestas y las perspectivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

United Nations Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, *Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*, CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1, 23 August 2017.

United nation office on drugs and crime, *United Nations Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*, CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1, 23 August 2017.

Zoccali Stefano, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normati*, in “Cammino Diritto”, 2021, v. 9/2021.

ALLE ORIGINI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA

A cura di *Ciro Dovizio*

Title: At the Origins of the Italian Parliamentary Antimafia Commission

Abstract

The article traces the events between the 1950s and 1960s that led Parliament to deal with the Mafia and then to approve a Commission of Inquiry, taking up a proposal that the Sicilian left had been pursuing since 1948. It highlights the delay with which the Italian Republic equipped itself in combating the problem, outlining the genesis of an institution destined to become semi-permanent, that is, to be renewed almost every legislature.

Keywords: Mafia; Sicily; Anti-Mafia Commission; Parliament; Politics.

L'articolo ripercorre gli eventi che tra gli anni cinquanta e sessanta portarono il Parlamento a occuparsi della mafia e ad approvare una Commissione d'inchiesta sul fenomeno, accogliendo una proposta che la sinistra siciliana avanzava dal 1948. Esso evidenzia il ritardo con cui la Repubblica si attrezzò nel contrasto al problema, delineando la genesi di un'istituzione destinata a diventare semi-permanente, ovvero ad essere rinnovata quasi ad ogni legislatura.

Parole chiave: Mafia; Sicilia; Commissione antimafia; Parlamento; Politica.

Nella sezione “Storia e memoria” di questo numero proponiamo alcuni documenti utili a ricostruire le origini della Commissione d’inchiesta sul fenomeno mafioso: il progetto di legge, datato novembre 1958 e presentato al senato dal socialista ed ex repubblicano Ferruccio Parri e alla camera dal socialista Vincenzo Gatto (DOCUMENTO I); la dichiarazione di voto del deputato Girolamo Li Causi, già segretario regionale del Pci in Sicilia, datata 29 novembre 1962 (DOCUMENTO II); e, infine, il breve testo legislativo relativo alla costituzione della Commissione pubblicato dalla Gazzetta Ufficiale il 29 dicembre 1962 (DOCUMENTO III).

Rileggere questi documenti - che cercheremo di contestualizzare nelle note offerte qui di seguito - ci consente tanto di riflettere sul senso originario dell’istituzione, quanto di non dimenticare le passioni e gli ideali che mossero coloro che ne favorirono la costituzione.

A chiedere per la prima volta l’istituzione di una Commissione d’inchiesta sul fenomeno mafioso erano stati nel 1948 i socialisti e i comunisti¹. Si trattava dei partiti d’opposizione, protagonisti dal 1944 delle mobilitazioni contadine che chiedevano l’applicazione dei decreti Gullo (così chiamati dal nome del ministro comunista dell’epoca, Fausto Gullo, prevedevano il rinnovo dei patti agrari e l’assegnazione delle terre incolte e mal coltivate alle cooperative) e la riforma fondiaria. Alle lotte si erano opposti anzitutto la grande proprietà fondiaria e, sua alleata tradizionale, la mafia, responsabile di una drammatica sequenza di delitti – rimasti tutti impuniti – ai danni di militanti e capi-lega². Due furono i punti alti dello scontro: la sparatoria del 16 settembre 1944 a Villalba contro Girolamo Li Causi (il quale restò ferito), ordinata dal capo-mafia Calogero Vizzini, e l’eccidio di Portella della Ginestra a opera della banda di Salvatore Giuliano il primo maggio 1947 (undici morti e decine di feriti). Il primo assurse presto a mito fondativo della sinistra isolana, decretandone l’identità antimafiosa. A Portella forze monarchico-separatiste – tra cui alcuni gruppi mafiosi – intesero minacciare, in vista di una propria ricollocazione nella nuova politica, la guerra civile o addirittura la secessione per favorire una netta svolta moderata. Ciò che in effetti si verificò, per ragioni di più vasta portata, nello stesso maggio quando De Gasperi pose fine alla stagione di unità nazionale, escludendo i social-comunisti dal governo; e, successivamente, man mano che la Dc consolidò il dominio sulla politica regionale, inglobando sezioni delle destre agrarie e post-liberali (cioè i gruppi

¹ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura I, Discussione, LXXIII, *seduta di lunedì 13 settembre 1948*.

² Umberto Santino, *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all’impegno civile*, Editori Riuniti University Press, Roma, 2009.

dirigenti tradizionali) con le loro propaggini mafiose³. Tra il 1946 e il 1955 sulle trazzere dei paesi dell'isola rimasero uccisi nel complesso circa cinquanta sindacalisti e funzionari di partito di sinistra. Proponendo una Commissione sull'ordine pubblico in Sicilia, Pci e Psi invocarono giustizia per i propri caduti e denunciarono le complicità emerse nel frattempo tra apparati di pubblica sicurezza, mafia e banditismo. Allora e negli anni successivi il governo nazionale, capitanato dalla Dc, si oppose più volte al progetto definendo la mafia un fatto locale o al massimo regionale e dunque arginabile con i soli strumenti della repressione. Uno stimolo al contrasto alla mafia proveniva intanto dagli Stati Uniti, che nel 1950 avevano affidato alla Commissione senatoriale Kefauver l'incarico di indagare sul gangsterismo italo-americano, attivo nel paese sin dalla fine dell'Ottocento. I lavori della Commissione evidenziarono la relazione organica tra i sodalizi della mafia siciliana e quelli della consorella americana. L'editore Einaudi pubblicò questa importante indagine nel 1953, ravvivando il dibattito nazionale sull'argomento⁴. Un ruolo determinante ebbe nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica isolana sul tema l'antico quotidiano dei Florio, "L'Ora", acquisito nel 1954 dal Pci e diretto dal calabrese Vittorio Nisticò. Particolarmente incisiva fu l'inchiesta *Tutto sulla mafia* del 1958, che la mafia tentò invano di bloccare con una bomba. L'inchiesta indagava i processi di accumulazione capitalistica dei gruppi mafiosi, denunciando noti boss del tempo (Calogero Vizzini, Giuseppe Genco Russo, Luciano Liggio, Vanni Sacco) e le complicità della Democrazia cristiana⁵. L'effetto fu di introdurre nel dibattito un flusso di contro-opinione che, riconoscendo alla mafia lo status di società segreta organizzata in Famiglie o cosche e collocata nelle pieghe del tessuto economico, sociale e politico della Sicilia occidentale, sconfessava il minimalismo delle classi dirigenti – e particolarmente quello democristiano –. E proprio dall'inchiesta de 'L'Ora' e dall'attentato scaturì la discussione culminata nelle proposte di legge di Parri e Gatto. Il 5 luglio 1960 vi fu, infatti, una svolta, allorquando in Senato fu votato all'unanimità un ordine del giorno che di fatto tornava a chiedere l'istituzione della Commissione⁶. Tuttavia, una relazione della maggioranza affidata al senatore democristiano

³ Salvatore Lupo, *La macchina politica*, in *Riflessioni sulla storia della Sicilia dal dopoguerra ad oggi*, Simona Mafai (a cura di), Istituto Gramsci Siciliano, Palermo, 2007, pp. 89-98. Ma cfr. anche *Portella della Ginestra 50 anni dopo (1947-1997)*, 2 voll., a cura di Pietro Manali, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma, 1999; Umberto Santino, *La democrazia bloccata. La strage di Portella della Ginestra e l'emarginazione delle sinistre*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1997; Francesco Petrotta, *Salvatore Giuliano, uomo d'onore. Nuove ipotesi sulla strage di Portella della Ginestra*, La Zisa, Palermo, 2018.

⁴ Estes Kefauver, *Il gangsterismo in America*, Einaudi, Torino, 1953.

⁵ Ciro Dovizio, *Tra questione siciliana e questione mafiosa: sul giornale L'Ora nella seconda metà degli anni Cinquanta*, in "Italia contemporanea", 297, 2021, pp. 36-66.

⁶ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, legislatura III, Discussioni, 275a, *seduta di mercoledì 5 luglio 1960*.

Mario Zotta, esperto giurista e consigliere di Stato, stroncò l'idea ritenendola “inutile, anti-giuridica e inidonea allo scopo da raggiungere”⁷. Tale rifiuto va ricondotto al contesto siciliano dell'epoca, segnato dalla grande tolleranza governativa verso la mafia. La Democrazia cristiana, le gerarchie ecclesiastiche, gli apparati dello Stato avevano infatti ordito una sorta di congiura del silenzio, facendo calare sul tema una rigida censura. Dalla metà degli anni Cinquanta, inoltre, la Dc isolana (ma il fenomeno ebbe scala nazionale) vide l'assalto dei cosiddetti “giovani turchi” fanfaniani (Giovanni Gioia, Giuseppe La Loggia, Salvo Lima, Vito Ciancimino, Nino Gullotti), che si risolse in una politica d'investimenti pubblici a trazione clientelare, nella speculazione selvaggia sulle aree fabbricabili (il celebre “sacco di Palermo”), nell'occupazione dei posti chiave delle istituzioni, con l'assunzione della discrezionalità politica a criterio guida dello sviluppo economico, e in una relazione alquanto stretta con la mafia.

Ma torniamo al Parlamento. La situazione cominciò a sbloccarsi con la lenta e travagliata affermazione del centro-sinistra e cioè con l'inclusione dei socialisti nell'area di governo. Nel marzo del 1961 si tenne al teatro Lirico di Milano il XXXIV congresso del Psi. Il segretario del partito Pietro Nenni fronteggiò efficacemente l'opposizione interna che rifiutava ogni ipotesi di collaborazione con la Democrazia cristiana. La sua mozione prevalse col 55,09% dei voti. Il 27 gennaio 1962, invece, si svolse a Napoli l'VIII Congresso nazionale della Dc. Aldo Moro, in una relazione di straordinaria ampiezza, toccò tutti gli aspetti della vita politica italiana nel tentativo di convincere il partito della necessità della svolta a sinistra. La sua mozione venne approvata a grandissima maggioranza. Intanto, anche nella Dc siciliana era montata una protesta contro le collusioni, facendo emergere varie istanze riformatrici. Il 30 marzo 1962, su spinta del presidente del primo governo di centro-sinistra della regione, Giuseppe D'Angelo, l'Ars si espresse unanimemente a favore dell'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso. Si ebbe così la svolta anche a livello centrale. La Democrazia cristiana sostituì il senatore Zotta, impegnato in attività parlamentari all'estero, con Giuseppe Zampieri, più favorevole al progetto della Commissione, dando pertanto il benestare della maggioranza alla proposta dell'opposizione. Il disegno di legge, nella sua formulazione, non prevedeva alcun limite all'attività della Commissione se non quelli posti dalla Costituzione. La proposta passò in seguito sia al Senato, all'unanimità, sia alla Camera con 478 voti favorevoli e 35 contrari. L'istituzione ufficiale della Commissione

⁷ Atti parlamentari, Senato della Repubblica, legislatura III, Discussioni, 374a, *seduta di mercoledì 26 aprile 1961*, pp. 17626-17633.

avvenne attraverso la Legge del 20 dicembre 1962, n. 1720 – “Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della ‘mafia’”. Questo il suo scopo (rimasto a tutt’oggi invariato, al netto delle modifiche e delle integrazioni successive): studiare le caratteristiche del fenomeno e individuare le più opportune strategie di contrasto. Si trattava della prima assunzione di responsabilità della classe politica nazionale rispetto al fenomeno-mafia, di un rilevante segnale di riarmo delle istituzioni. Diversamente dal passato, la mafia iniziò a essere percepita come un problema politico. Cominciò a diffondersi nel linguaggio pubblico un termine nuovo, quello di “antimafia”, volto a indicare sia la Commissione d’inchiesta, sia una più vasta convergenza di istituzioni, gruppi politici e società civile intorno alla questione della legalità⁸. Sebbene la lunga e tortuosa storia della Commissione antimafia (ma sarebbe meglio dire Commissioni, visto che essa viene rinnovata a ogni legislatura) si presta ad analisi critiche⁹, questa istituzione continua a rimanere un elemento portante ed emblematico dell’impegno parlamentare nella lotta al fenomeno mafioso. Un impegno da cui non è ancora possibile prescindere.

DOCUMENTO I

Disegno di legge d’iniziativa dei senatori Parri, Gatto, Cianca, Palumbo, Tibaldi, Giacometti, Negri, Marazzita, Alberti e Lussu comunicato alla presidenza il 21 novembre 1958

Istituzione di una commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della “mafia”

Onorevoli senatori. L’opinione pubblica nazionale è stata nuovamente richiamata in questi ultimi due anni sulla situazione della sicurezza pubblica nelle province occidentali siciliane; non solo per la recrudescenza di azioni delittuose, con caratteristiche del tutto particolari, ma

⁸ Salvatore Lupo, *La mafia. Centosessant’anni di storia*, Donzelli, Roma, 2018, pp. 235-36.

⁹ Sulla storia della Commissione antimafia manca ancora una sintesi complessiva. Si vedano però i contributi ormai classici di Nicola Tranfaglia, *Le commissioni d’inchiesta sulla mafia nell’Italia repubblicana*, in Enzo Ciconte, Isaia Sales, Francesco Forgione (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, vol. 1, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, pp. 115-137; *Mafia, politica e affari, 1943-2008*, Laterza, Roma-Bari, 2008. Si veda anche Diego Gavini, *Mafia, potere politico e narrazioni pubbliche. La lotta al crimine organizzato ai tempi della guerra fredda*, UniversItalia, Roma, 2019. Rimandiamo, inoltre, al contributo di Daniele Canovi in questo stesso numero.

anche e soprattutto per l'attenzione che a tali avvenimenti ha rivolto la stampa italiana e straniera e per i legami che sono stati additati fra fenomeni delinquenziali e attività economiche e politiche.

Tuttavia gli avvenimenti che hanno risvegliato in forma drammatica l'attenzione dell'opinione pubblica e della stampa traggono la loro radice da una situazione inveterata che, sin dai primi anni dell'unità nazionale, si era rivelata in tutta la sua gravità.

Le inchieste condotte nella seconda metà del secolo scorso, le indagini di stampa susseguitesino ad oggi, gli impressionanti risvegli delle manifestazioni delinquenziali verificatisi specialmente in concomitanza con le crisi dello Stato italiano, stanno a testimoniare la persistenza della mafia in forme da poco modificate attraverso il corso di tanti decenni ma con caratteristiche sostanzialmente immutate nella loro natura, e nella loro origine; rapportate sempre alle strutture economiche ed ai rapporti sociali e politici della parte occidentale dell'isola.

Superfluo potrebbe apparire l'accento all'inerzia dei metodi di polizia impiegati a più riprese, se non fosse per richiamare alla memoria l'azione governativa svolta nei primi anni del regime fascista e che, contrariamente a quanto venne vantato, si ridusse alla eliminazione di una fazione avversa a vantaggio di un'altra dichiaratasi disposta ad essere assorbita nel sistema.

La persistenza effettiva delle condizioni che alimentano le attività mafiose veniva dimostrata nel modo più clamoroso negli anni immediatamente susseguenti allo stato di guerra, quando non solo la mafia ma anche il banditismo (che ha sempre rappresentato l'elemento di rottura del sistema economico sociale) tornarono a divampare in Sicilia con forme e con manifestazioni che sono ancora vive alla memoria di tutti.

Negli anni tra il 1944 ed il 1950 l'attenzione fu prevalentemente rivolta alle manifestazioni del banditismo, perché di loro natura più clamorose; ma non sfuggiva ad un'attenta osservazione l'importanza sostanziale che la mafia andava riprendendo nella vita economica e politica dell'isola.

Al riguardo sarà utile ricordare che nel 1951 era stato assicurato dagli organi competenti di governo che con la repressione del banditismo la vita siciliana poteva considerarsi ormai restituita a tranquillità e normalità. Basta a smentire tale asserto la triste realtà di oggi, segno evidente che il banditismo organizzato altro non era che uno degli aspetti contingenti di una situazione profondamente radicata nella struttura stessa nei rapporti sociali e nella vita pubblica di quelle province.

Già gli eventi, le rivelazioni e le stesse vicende giudiziarie successive, all'episodio culminante della repressione del banditismo, avevano mostrato in quale situazione oscura e talvolta equivoca tali azioni di polizia si erano svolte.

Troppi interrogativi da allora ad oggi sono rimasti senza risposta. La stessa posizione degli organi di governo destinati a tutelare la sicurezza pubblica è risultata tale da autorizzare le interpretazioni meno lusinghiere e meno rassicuranti, al punto da potere legittimare l'ipotesi che il banditismo stesso fosse stato represso con il concorso di altre forze non meno pericolose e non meno antisociali, a cui si era finito, almeno obiettivamente, con l'assicurare una più libera e piena attività.

Gli eventi di questi ultimi due anni quanto meno dimostrano chiaramente, sia pure attraverso manifestazioni di lotta sanguinosa fra opposte fazioni, che larghi settori della vita economica dell'isola, quali l'agricoltura, i mercati, i lavori pubblici e le miniere, sono controllati da quel potere extralegale cui si è dato da tempo non breve la denominazione di «mafia»; espressione di rapporti di produzione di tipo feudale che dal tempo originario del latifondo sono stati trasportati, non senza forzature e contraddizioni, in campi più propri del sistema capitalistico, quali ad esempio gli appalti.

Tale potere extralegale appare, da molteplici indizi e testimonianze, pesare oggi sulla vita pubblica e privata delle province occidentali e dell'interno della Sicilia in misura non inferiore a quanto rilevato da indagini compiute nei primi anni dell'unità nazionale; segno evidente che istituzioni nuove sono rimaste in buona parte allo stato di applicazione formale e che gli stessi organi del potere pubblico sono stati costretti ad adattarsi al mantenimento di un sistema che risale ad un tempo in cui non si configuravano ancora gli istituti dello Stato moderno.

Il peso di detto sistema e del suo potere extralegale è ricaduto sempre sulla parte economicamente attiva della popolazione siciliana, che ha dovuto pagare, con lo sfruttamento parassitario o con un prezzo di sangue, il mantenimento della posizione oppressiva di una ristretta parte privilegiata, che tale potere è riuscita ad imporre non solo con l'esercizio della violenza, ma anche e soprattutto con il controllo di larghi settori dell'economia, della politica e dell'amministrazione.

Se oggi il fenomeno più appariscente è quello dei cosiddetti "delitti a catena", verificatisi prevalentemente all'interno stesso del sistema oppressivo, non è tuttavia da dimenticare che in tempi molto recenti, come negli anni tra il 1946 e il 1955, il prezzo di sangue è stato quasi interamente pagato dallo strato lavoratore più oppresso: dai braccianti dell'agricoltura, dai

minatori, dai manovali dei cantieri. Estremamente indicativo al riguardo è l'uccisione di decine di sindacalisti contadini avvenuta negli anni anzidetti, nel periodo cioè più acuto delle lotte per la riforma fondiaria e dei contratti agrari.

Dato comune e pressoché costante di tali delitti è l'impunità degli esecutori e dei mandanti, non attribuibile certo alla troppo comoda e ingenerosa spiegazione della omertà, quanto alla rete di interferenze che sempre si è frapposta all'azione degli organi del potere pubblico; come è provato da atti ufficiali dell'importanza, ad esempio, dell'ormai storica sentenza di Viterbo.

Il problema dell'attività della "mafia" in Sicilia è divenuto sempre più un problema di importanza nazionale, non soltanto in organi del potere pubblico, ma soprattutto per le sempre più estese e forti correlazioni che il fenomeno ha stabilito con i centri economici e politici della vita nazionale e per i rapporti che ne sono stati accertati in campo internazionale.

La stessa mole della pubblicistica italiana e straniera sull'argomento, la complessità dei fenomeni economici, politici e sociali che tali indagini hanno rivelato come connaturati all'attività della "mafia" in Sicilia, nelle sue propaggini continentali ed extracontinentali non permettono ormai più di considerare il fenomeno nei limiti di un problema di sicurezza politica in una ristretta parte del territorio nazionale.

È ormai tempo che all'indagine sin qui condotta in forma pubblica solo dagli organi di stampa si sostituisca quella che può essere promossa nella forma più autorevole ed impegnativa dall'iniziativa parlamentare. Campi sinora inesplorati possono essere aperti a tale indagine e sono proprio quelli indispensabili ad una ricerca che si proponga di individuare a fondo la natura e le cause del fenomeno; i modi e gli strumenti della sua azione; i mezzi per stroncarlo. Dunque, non indagine ai fini giudiziari, ma accertamento obiettivo che sia premessa certa di una chiara e solenne denuncia, dalla quale soltanto può prendere le mosse un'azione organica, profonda e non effimera di bonifica e risanamento dell'ambiente politico, sociale ed economico.

Deve essere difeso e riscattato il buon nome e l'onore della Sicilia, e dell'Italia con essa, mortificato dalla permanente e dalla crescente virulenza di questo antico morbo. L'avvenire di civiltà e di progresso cui il popolo siciliano ha diritto deve essere liberato da questa insidia. Confidiamo che su questo piano di interesse nazionale sarà unanime il consenso del Parlamento al presente disegno di legge.

DOCUMENTO II

Seguito della discussione delle proposte di Inchiesta parlamentare sulla “mafia” dei senatori Parri ed altri (3756) e dei deputati Gatto Vincenzo ed altri (609)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di inchiesta parlamentare sulla mafia . È iscritto a parlare l'onorevole Li Causi. Ne ha facoltà. LI CAUSI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la legge che ci apprestiamo ad esaminare segna nella storia del nostro paese, da quando si è costituito in unità politica , una tappa, in quanto è la prima volta dal 1860 che il Parlamento della nazione italiana , occupandosi di una delle sue regioni che per la storia, la posizione, il modo con cui si è fusa con il resto del paese, aveva sempre attratto l'attenzione dell'opinione pubblica nazionale ed internazionale, accede con accenti nuovi, con passione nuova, con interesse nuovo, a conoscere a fondo questa parte bella, nobile, generosa della nostra Italia: la Sicilia, e vi si appresta con il consenso della regione siciliana, espresso in modo qualificato attraverso la sua assemblea regionale. Si vuole che il Parlamento italiano intervenga con la sua autorità, con la sua capacità, con il rinnovato modo di concepire la vita nazionale che corrisponde all'Italia nuova, che è uscita dalla lotta antifascista, dalla Resistenza e che poggia sulla Costituzione repubblicana, che ha permesso che la Sicilia attraverso la sua autonomia risolvesse stoicamente i rapporti con il resto della nazione italiana. Si vuole che questi rapporti siano perfezionati, resi più integrali, più intimi, al fine di portare un contributo decisivo e sostanziale all'unità del nostro paese. Oggi, dopo quasi un secolo, tornano attuali le parole pronunciate nel 1876 dal barone Franchetti, che allora contribuì alla celebre inchiesta amministrativa, ed era scettico sulla capacità del Parlamento italiano di occuparsi della Sicilia e di risolvere il problema dei rapporti tra lo Stato italiano e la regione siciliana in ordine al grosso ostacolo, incomprensibile ai più, costituito dal fenomeno della mafia. Scriveva Franchetti: “...a meno però che la questione della Sicilia e delle province meridionali in genere, non prendesse nella pubblica opinione italiana e in conseguenza in Parlamento il grado che le spetta, ché allora i deputati dell'alta e media Italia sacrificerebbero alla soluzione di questa molte piccole gare, interessi e rancori. Disgraziatamente per adesso... le coalizioni si fanno in Parlamento per tutt'altre ragioni. Ad ogni modo si sarebbe fatto molto per portare l'opinione pubblica a stimare la questione delle province meridionali secondo la sua importanza quando un Ministero avesse avuto il coraggio di porla

in Parlamento e la possibilità e l'abilità di farsi rovesciare a proposito di quella". Fino a qualche mese fa, il Ministero che precedeva quello attuale non aveva avuto questo coraggio, anzi per bocca di un senatore dall'aspetto triste e di malaugurio, il senatore Zotta, aveva fatto sapere che l'inchiesta non era necessaria e avrebbe offeso la Sicilia, ripetendo anche tutti i luoghi comuni che da un secolo si sono accumulati su questo argomento. Improvvisamente il nuovo Ministero accede a questa inchiesta: dobbiamo domandarcene il perché. Il ministro Taviani, nell'altro ramo del Parlamento, a conclusione del dibattito svoltosi in quella sede, ha espresso tutto l'appoggio e l'interesse del Governo affinché l'inchiesta parlamentare sulla mafia consegua gli effetti desiderati. Ma perché è avvenuto questo mutamento? Quali sono le ragioni obiettive e politiche che hanno spinto il Parlamento nazionale ad accogliere il voto dell'assemblea siciliana e a portare avanti questo provvedimento? Riteniamo che, per quanto abbiano il loro peso, non siano sufficienti gli argomenti che si collegano al moltiplicarsi dei delitti verificatosi in questi ultimi anni. Prescindo dal periodo 1944-1950, cioè dalle vicende del banditismo che si concludono con il processo di Viterbo, per riferirmi piuttosto ai delitti a catena dei tempi più recenti, nella provincia di Palermo ed in particolare in quel capoluogo. Non sono sufficienti questi argomenti per quanto, com'è naturale, proprio questi delitti richiamano l'attenzione dei giornalisti e dell'opinione pubblica anche internazionale, provocando l'accorrere in Sicilia di reporters ed anche di corrispondenti dei grandi giornali, tutti ansiosi di rendersi conto della situazione e di sollecitare il Governo ad intervenire per risolvere o per cercare di fronteggiare questo terribile fenomeno. Non è nemmeno bastevole, per quanto abbia il suo peso, la elencazione delle vittime, che pesano, come si sa. Né è spiegazione sufficiente il recente ingresso in Sicilia delle forze economiche e finanziarie del continente, dei monopoli settentrionali, i quali, favoriti da una scelta politica degli organi regionali e nazionali oltre che dalla congiuntura, si sono accaparrati le risorse ricchissime che sono venute alla luce in questo dopoguerra in quella che era considerata la più povera delle regioni italiane, dove la terra non è che creta, incapace di nutrire i milioni dei suoi figli, e dove i corsi d'acqua non sono che disastrosi torrenti, asciutti per la maggior parte dell'anno. Per quanto tutto ciò abbia la sua importanza, per quanto si debba riconoscere anche l'incidenza che sulla vita economica dell'isola, soprattutto nella sua parte orientale, hanno i monopoli settentrionali quali l'Edison e la Montecatini, e per quanto ancora vadano valutate le pressioni che possono avere esercitato sul Ministero dell'interno quegli industriali settentrionali che, richiamati in Sicilia dalle possibilità di lavoro loro offerte dalla regione e dagli enti nazionali, si sono trovati a dover sottostare alle imposizioni mafiose, in altri motivi deve ricercarsi l'origine del

mutamento che ha iniziato a scuotere in modo così radicale una situazione che pareva cristallizzata. Il fatto è che comincia a sentirsi in Sicilia la nascita di un ceto medio. Prima di adesso l'isola appariva all'analisi sociologica divisa in una esigua classe dominante e in una massa di contadini. Tra l'una e gli altri si collocava con funzione di intermediazione il gabelotto, l'uomo forte che teneva e tiene a bada il contadino (oh, la secolare paura dei grandi proprietari!) permettendone lo sfruttamento parassitario. Ecco così delineato un ordinamento politico-sociale imperniato sullo sfruttamento del contadino, attraverso un'organizzazione che va dal proprietario fino all'ultimo campiere e che si inserisce e si intreccia direttamente nella struttura stessa dei pubblici poteri. L'altro giorno a Licata l'ex campiere di un feudo ha ucciso un bracciante dopo che questi si era permesso di chiedergli una spiegazione e, richiamato a portar rispetto a chi parlava, aveva ribattuto di aver a che fare con un cristiano come tutti gli altri. Era inconcepibile per questo soprastante, che per anni, con stivaloni, giacca di velluto, doppietta e scudiscio, aveva tenuto a bada i contadini, che il bracciante di Licata gli dicesse: “vossia è un cristiano come tutti gli altri”. Era addirittura inconcepibile! Ecco, se non si capisce che questo potere che noi definiamo mafia è un'organizzazione, frutto di un determinato ordine sociale che diventa parte integrante della struttura politica, non comprendiamo niente, perché altrimenti possiamo spiegare il fenomeno solo in due modi: o rifacendoci al carattere dei siciliani, o considerandolo come delinquenza. Ma affrontando il problema della mafia come problema di delinquenza non si è mai riusciti a risolverlo; e richiamandosi al carattere dei siciliani si finirebbe per ricorrere alla differenza tra sicani e siculi, cioè tra siciliani orientali e siciliani occidentali, ossia a tutte quelle sciocchezze con cui si dilettono i disoccupati mentali, coloro che non hanno alcuna capacità di aderire alla realtà ed amano speculare su cose astratte, senza riuscire a cavare un ragno dal buco. Questo è il punto che bisogna fissare; è anche il punto che, nell'inchiesta Sonnino del 1876, è stato con serietà e con passione dimostrato: la mafia è un elemento permanente dell'equilibrio politico dello Stato. Ripeto: se non si capisce questo, non si capisce niente. Possiamo fare tutte le disquisizioni che vogliamo sulla mafia, possiamo cercare di spiegare il fenomeno parlando di origine araba o di origine greca, ma non comprenderemo niente, non arriveremo mai a capire perché esso non possa risolversi. Ed è naturale, perché, essendo un problema politico, la prima cosa che bisogna considerare è quali sono stati e quali sono i rapporti tra lo Stato italiano e la rappresentanza politica siciliana. In passato qual'era quel governo che poteva mettere politicamente le mani sulla Sicilia senza correre il rischio di essere rovesciato? Oggi, invece, sono le mutate condizioni politiche che permettono un diverso atteggiamento di determinate

nuove forze dello Stato italiano nel considerare questo problema. La nascita del ceto medio significa che la rappresentanza politica siciliana non è più quella compatta e monolitica del passato, espressione della sola classe dominante e che era poi riconoscibile in rapporto alle etichette politiche del trasformismo, dell'ascarismo, ecc. Ora vi è il partito comunista, vi è il partito socialista; in questa rappresentanza siciliana ecco inserirsi in pieno il movimento democratico moderno, le istanze nuove della democrazia, con tutta l'esperienza nazionale ed internazionale ed anche con l'esperienza critico-storica di quello che è stato in passato il movimento dei contadini siciliani, della lotta del popolo siciliano per la sua libertà. Come si sono strutturati questi partiti moderni in Sicilia? Ben nota la gloriosa tradizione del partito socialista. Noi a buon diritto rammentiamo i quaranta e più sindacalisti assassinati in quest'ultimo dopoguerra ma io vorrei ricordare anche Panepinto, Nicola Alongi, Sebastiano Bonfiglio, Francesco Rumore, Bernardino Verro: decine e decine di figure di apostoli che nessuno conosce, ma che sono stati i pionieri della lotta dei contadini e dei braccianti siciliani: nobilissime figure che illuminano tutto il periodo della storia dell'isola che va dall'epoca del movimento dei "fasci" fino al 1910 quando il partito socialista italiano considerò la Sicilia e il Mezzogiorno come una terra in cui era inutile approfondire fatiche e attenzioni e determinò, quindi, quella scissione del socialismo siciliano, che, con De Felice aderì poi all'impresa libica del Giolitti. Dicevo: il partito socialista, il partito comunista. Ma la stessa democrazia cristiana del siracusano, del catanese o di una parte del messinese e del ragusano che cosa ha da vedere con quella della Sicilia occidentale dal punto di vista dei rapporti con la mafia? Non vi è un fatto di sangue nelle province orientali in cui sia coinvolta la democrazia cristiana, conosciamo invece tutti i delitti perpetrati nelle quattro province occidentali, specialmente Caltanissetta ed Agrigento, costituenti altrettante manifestazioni della lotta per il potere in seno a quel partito. Dunque, anche qui una differenziazione nell'ambito dello stesso partito di maggioranza. Riferendoci al partito liberale – e ci dispiace che non sia presente l'onorevole Palazzolo – sarà interessante sentire che cosa dirà l'onorevole Malagodi dell'inchiesta sulla mafia. Intanto non sarà male che l'onorevole Malagodi abbia davanti un aspetto della figura dell'onorevole "don Giovannino" Palazzolo del suo stesso partito. Io ebbi l'onore, senza farne il nome, nel 1952 in Senato, quando ci occupammo della "spiritualità" anticomunista di Santi Savarino, di dire dei suoi rapporti con un gangster siculo-americano, spacciatore di eroina. Era venuta nelle nostre mani una letterina di Santi Savarino a "don Ciccio". Santi Savarino è andato a finire al suo destino: non ci interessa. In quell'occasione venne fuori anche la seguente lettera che l'onorevole Giovanni Palazzolo indirizzava a "don Ciccio"

(Frank Coppola): “Carissimo don Ciccio, l'ultima volta che ci vedemmo all'Hôtel delle Palme, lei mi diceva giustamente che a Partinico occorreva un deputato regionale giovane, svelto, amico e a portata degli amici. N. N. risponde a tutti questi requisiti ed io ho deciso di aiutarlo con tutte le mie forze. Se a Partinico mi aiuterete, lo faremo diventare deputato. Con affettuosi saluti, mi creda...”. Del resto, anche un uomo della statura di Vittorio Emanuele Orlando si vantava di essere mafioso e non sono poche le sue responsabilità politiche per il male che da questo punto di vista ha fatto alla Sicilia. Eppure ben altra è la statura di Vittorio Emanuele Orlando di fronte all'onorevole Giovanni Palazzolo! evidente che, indipendentemente da questi suoi uomini, il partito liberale, che espresse dal suo seno i Sonnino ed i Franchetti, che con la loro passione, quali uomini di Stato, si interessarono di integrare la Sicilia nel nostro paese, avrà tutto l'interesse a liberarsi di queste scorie e a dare tutto il suo contributo per la soluzione di questo problema. Noi pensiamo, cioè, che il partito liberale, il quale rappresenta tanta parte delle forze nuove che dal settentrione discendono in Sicilia, e specialmente nella Sicilia occidentale, sia pure per un'azione di arricchimento dei monopoli, abbia tutto l'interesse a spazzare via questa piaga, a impedire l'inserimento organico della mafia, quale fenomeno politico, nell'organizzazione dello Stato italiano. Io debbo ripetere sino alla noia questo concetto, onorevoli colleghi. Quanti governi che si sono succeduti dal 1948 ad oggi nel nostro paese hanno avuto nel loro seno mafiosi qualificati, sia della mafia nazionale sia di quella internazionale! Abbiamo avuto ministri mafiosi, bollati e riconosciuti tali. Sarà quindi interessante seguire questo processo salutare che si vuoi compiere, se sarà aiutato e compreso. I fanfaniani di Palermo, per esempio rappresentano oggi il gruppo che è alla testa delle speculazioni edilizie e cerca di accaparrare tutta la ricchezza d'una città come Palermo. L'inchiesta servirà a chiarire se sia vero, come qualcuno va sussurrando, che noi vorremmo imbastire sul fenomeno della mafia una speculazione politica. Ora, non ci si spiega proprio perché non si voglia ammettere questa carenza da parte dello Stato, una volta che è lo Stato stesso – e per esso il Parlamento – a sollecitare ed a promuovere un'inchiesta su questo triste fenomeno. Lo Stato è indebolito quando viene meno ai suoi compiti essenziali, che sono i più elementari, quelli cioè che si riconducono alla difesa della libertà del cittadino, quelli che sono intesi a far sì che il cittadino possa svolgere la sua attività ed assolvere ai suoi doveri senza temere quelle sentenze di morte che la mafia pronunzia ed esegue e che sono molto più severe delle sentenze che emettono gli organi giudiziari. La mafia, dicevo, esegue queste sentenze; e lo fa con tutta tranquillità dal momento che lo Stato, in tutti questi anni, ha risposto negativamente all'aspettativa dei siciliani, i quali, attraverso le loro rappresentanze

politiche e sindacali e le loro organizzazioni qualificate, hanno sollecitato l'intervento dei poteri centrali contro questo fenomeno di prepotenza che è la mafia. Io sono disposto e credo che tutti dobbiamo essere disposti ad affrontare il problema dell'inchiesta senza preconcetti. Vediamo come questo Stato italiano ha risposto agli appelli delle forze vive della Sicilia; vediamo come tutti coloro che incarnano lo Stato, dai magistrati ai prefetti, dai questori ai comandanti dei carabinieri, hanno visto la realtà siciliana, come l'hanno prospettata allo Stato italiano, ai ministeri. Non so se qualcuno ricorderà l'efficacia enorme che ebbe, nel 1945 e all'inizio del 1946, il famoso memoriale del generale Branca, quale enorme efficacia chiarificatrice ebbe quel documento in un momento in cui nessuno capiva nulla della società siciliana. Il generale Branca diceva: badate che il giorno tale, all'ora tale il bandito Giuliano si è incontrato con il barone tale! E non so se qualcuno ricorderà l'invocazione di Branca alla fine del suo rapporto: che la Repubblica italiana faccia il più bel regalo alla Sicilia e all'Italia liberando la Sicilia dalla mafia! Quell'invocazione è del febbraio 1946. Ma da allora in poi tanti altri personaggi responsabili hanno prospettato allo Stato italiano la reale situazione dell'isola e, quindi, le responsabilità di istituti e di uomini e le carenze di organizzazioni centrali e periferiche. Quindi, a mio giudizio, per essere assolutamente obiettivi e per incominciare a capire qualche cosa, la Commissione d'inchiesta deve iniziare la sua attività dicendo: onorevole ministro dell'interno, onorevole ministro della giustizia, onorevole ministro della difesa, ecc., ci dovete mettere a disposizione tutte le relazioni e tutti i rapporti che i più alti e più qualificati dirigenti vostri in Sicilia vi hanno mandato in un determinato periodo di tempo, specialmente nei momenti critici, in cui l'opinione pubblica nazionale era più commossa da quanto avveniva in Sicilia. Il contrasto enorme è, infatti, questo: oggi la Sicilia abolisce il prefetto e domani si verificano i fatti di Bellolampo e di Portella della Ginestra! Vi è cioè questa enorme contraddizione: la grandezza di una posizione di avanguardia e il delitto più atroce che si possa immaginare! Vediamo allora se i rappresentanti dello Stato in Sicilia abbiano espresso questa realtà e come l'abbiano rappresentata, e vediamo come lo Stato italiano abbia reagito. Controlliamo cioè se l'impotenza dello Stato deriva dal fatto che è incapace di risolvere il problema politico siciliano in quanto teme e subisce la forza della mafia, elemento costitutivo del potere in Sicilia e vediamo quindi come ridurre il problema della mafia alla sua essenza, in modo da chiarirne i termini, senza creare confusioni e senza sopravvalutare questo o quell'aspetto del problema. Sono d'accordo con quanti dicono che non bisogna avere fretta. Basta che il Parlamento italiano voti un'inchiesta e nomini una Commissione che cominci a lavorare perché questo fatto costituisca già un freno ed un monito per tutti coloro che hanno

come suol dirsi, la coda di paglia. Noi dobbiamo procedere con passo fermo e misurato, assodando bene le cose, senza lasciare fuorviare dall'ardore di una polemica che pure è legittima, intesa come contrasto e contrapposizione di punti di vista su un tema di tanta gravità e di così vivo interesse per la pubblica opinione. Del resto come giustamente metteva ieri in evidenza il collega Vincenzo Gatto, la mafia è divenuta ormai una realtà nota a tutti gli italiani, tanto che perfino l'arte, in ogni sua manifestazione, già se ne è impadronita: si tratta ora non più di suscitare sentimenti, ma di passare all'azione. Diceva il ministro Taviani, riprendendo una frase di un noto storico isolano, che i siciliani devono essere liberati dal grumo di amarezza e di diffidenza accumulato da secoli. Questa frase mi è tornata alla mente nell'apprendere la notizia che una madre, quella di Tommaso Natale, componente di una delle più travagliate famiglie di una zona dove imperversa la "mafia", ha detto alla polizia come sono morti tutti i suoi ragazzi e come sono morti quelli della fazione opposta. È forse la prima volta che una mamma rivela certi retroscena e spiana così la strada alla giustizia. Noi ci auguriamo che venga presto sollevato anche il velo di omertà che circonda la secolare lotta per il controllo del bosco della Ficuzza, un bene demaniale che interessa, non tanto per il pascolo e per il carbone che se ne ritrae, ma per le possibilità di illecito arricchimento che derivano dal possesso della strada che dai vicini feudi adduce alle porte di Palermo; il bosco è infatti luogo di raccolta di bestiame rubato e centro di altre attività criminose. Ormai da un secolo, opposte fazioni si contendono il possesso del bosco e i morti da una parte e dall'altra si contano a decine. In uno degli ultimi scontri a fuoco è stato ucciso un bambino e la mamma ha cominciato a parlare; ma poi anche a quella donna è stata chiusa la bocca. Dobbiamo cominciare ad esortare i vescovi ed i parroci ad intervenire presso le mamme affinché parlino, e non soltanto in confessione. Quelle donne devono essere consigliate ad andare dalla polizia ed a dire tutto quello che sanno quando sono interrogate; devono essere circondate dalla stima, dall'affetto, dal clima di fiducia cui hanno diritto. Soltanto così potremo evitare di dover assistere ancora a spettacoli così impressionanti come quello della mamma del bandito Giuliano che nel film di Rosi bacia ogni centimetro quadrato della pelle del figlio. I nostri occhi in quei momenti si inumidiscono, ma poi nessun concreto provvedimento viene adottato. Noi dobbiamo invece operare perché non abbiano più a ripetersi quei terribili e agghiaccianti spettacoli del dolore delle mamme siciliane. Si studino con estrema ponderazione i problemi, senza alcuna fretta. Ci guadagneremo la fiducia del popolo siciliano se avremo senso di responsabilità, quel senso di responsabilità che oggi la Camera dimostra di avere approvando questa proposta di inchiesta che fino a qualche mese fa sembrava impossibile.

Come i nostri fratelli che con il sangue hanno affrontato questo problema non per loro, ma per liberare il popolo siciliano dalla cancrena della mafia, noi, che abbiamo saputo trovare la forza per essere qui in Parlamento a sostenere questa battaglia, daremo tutto il nostro contributo come partito, come organizzazione sindacale, come uomini responsabili, affinché tutto il popolo siciliano, in uno col popolo italiano, risolva questa piaga che disonora la nostra Italia e la nostra Sicilia.

DOCUMENTO III

Legge 20 dicembre 1962, n. 1720: Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della «mafia», (G. U. 29 dicembre 1962, n. 331)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1.

È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia. La Commissione è composta di quindici senatori e di quindici deputati scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati.

Il presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblies, al di fuori dei predetti componenti della Commissione, tra i parlamentari dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

La Commissione elegge nel suo seno due vice presidenti e due segretari.

Art. 2.

La Commissione, esaminate la genesi e le caratteristiche del fenomeno della mafia, dovrà proporre le misure necessarie per reprimerne le manifestazioni ed eliminarne le cause.

Art. 3.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per l'altra metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 20 dicembre 1962

SEGNI - FANFANI - TAVIANI - BOSCO

Visto, il Guardasigilli: BOSCO