



*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Analisi e Valutazione delle Politiche pubbliche*

L'ITALIA DELLA MAFIA E DELL'ANTIMAFIA.  
ISTITUZIONI E POLITICHE PUBBLICHE ATTUATE CONTRO LA  
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

RELATORE

Prof. Antonio La Spina

CANDIDATO

Giuliana Roda

Matr. 628202

CORRELATORE

Prof. Mattia Guidi

Anno accademico: 2016/2017

# INDICE

## Introduzione

### Capitolo 1 - La mafia in Italia

1.1 Cos'è la mafia. Il processo di riconoscimento del fenomeno mafioso dal diciannovesimo secolo al maxiprocesso.

*1.1.1 La mafia e la sua primitiva percezione*

*1.1.2 La categorizzazione giuridica del fenomeno mafioso, grazie all'opera di svelamento del primo pool antimafia*

*1.1.3 Il contributo dei pentiti e del maxiprocesso nella conoscenza del fenomeno*

1.2 Tratti distintivi e caratteristiche generali delle tre maggiori organizzazioni mafiose italiane.

*1.2.1 La mafia come burocrazia professionale: peculiarità e debolezze*

*1.2.2 Cosa nostra*

*1.2.3 'Ndrangheta*

*1.2.4 Camorra*

1.3 L'altra faccia del fenomeno: il problema della corruzione.

*1.3.1 Il rapporto corruttivo-collusivo tra mafioso e corrotto*

*1.3.2 La direzione presa per contrastare la corruzione: conoscenza e repressione del fenomeno*

### Capitolo 2 - La realtà italiana della lotta alla mafia

2.1 Che cos'è l'antimafia.

*2.1.1 Le due facce della lotta alla mafia*

*2.2.2 Fasi storiche del movimento antimafia*

## 2.2 Analisi e classificazione delle politiche antimafia.

### *2.2.1 Le politiche antimafia dirette*

### *2.2.2 Le politiche antimafia indirette*

### *2.2.3 Ulteriori categorizzazioni di politiche antimafia*

## 2.3 Le istituzioni antimafia italiane.

### *2.3.1 La costruzione di un sistema coordinato di organismi per la lotta alla mafia*

### *2.3.2 Direzione Nazionale e Direzioni Distrettuali Antimafia*

### *2.3.3 Direzione Investigativa Antimafia*

### *2.3.4 Rapporti tra D.I.A., D.N.A. e D.D.A*

### *2.3.5 Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e altri organismi specializzati*

### *2.3.6 L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*

## 2.4 L'antimafia sociale.

### *2.4.1 Il risveglio del popolo*

### *2.4.2 Il ruolo della Chiesa cattolica nella lotta alla mafia*

## **Capitolo 3 - Direzione Investigativa Antimafia**

### 3.1 Istituzione della Direzione Investigativa Antimafia: il progetto di Falcone e la sua effettiva caratterizzazione.

#### *3.1.1 Il contributo del pool antimafia al progetto iniziale di coordinamento delle forze antimafia*

#### *3.1.2 La strategia di Falcone allo sviluppo della normativa antimafia e la nascita della D.I.A.*

#### *3.1.3 Il ruolo iniziale della D.I.A. e le difficoltà operative*

## 3.2 Caratteristiche strutturali e attività della D.I.A.

### *3.2.1 Organigramma e organizzazione sul territorio*

### *3.2.2 Tipi di attività: preventiva, giudiziaria e di cooperazione internazionale*

### *3.2.3 La divisione in Reparti*

## 3.3 Le evoluzioni strategiche della D.I.A. in relazione all'evoluzione del fenomeno mafioso.

### *3.3.1 L'evoluzione delle mafie*

### *3.3.2 La D.I.A.: un organismo in costante aggiornamento*

## **Capitolo 4 - Valutare la politica antimafia**

## 4.1 Analizzare e valutare la politica antimafia.

### *4.1.1 Cos'è una politica pubblica e le caratteristiche delle policies antimafia*

### *4.1.2 I problemi nell'analisi e nella valutazione di una politica antimafia*

## 4.2 Risultati conseguiti dall'antimafia istituzionale.

### *4.2.1 I numeri contro le mafie: i reati e gli arrestati per associazione mafiosa*

### *4.2.2 Amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose*

### *4.2.3 Le denunce e i reati per estorsione*

### *4.2.4 Conclusione*

## 4.3 Il ruolo dello Stato e dei singoli nella lotta quotidiana alla mafia.

### *4.3.1 L'importanza di interventi sui fattori di contesto per scardinare il potere mafioso*

### *4.3.2 Il ruolo dei singoli: Carmela Iuculano e don Pino Puglisi*

## **Conclusioni**

## **Bibliografia**

## INTRODUZIONE

In apertura al presente elaborato ritengo opportuno fare luce sulla motivazione che mi ha spinto a concentrare la mia attenzione su questo oggetto, vale a dire la lotta alla mafia e le politiche che la riguardano. Sono convinta infatti, che solo una passione e un vivido interesse circa la materia che si studia (così come nella vita, per ciò che riguarda la propria professione) possano, non solo, produrre risultati soddisfacenti, ma allo stesso modo, interessare anche chi vi entra in contatto.

Del fenomeno mafioso in sé, i volumi riempiono centinaia e centinaia di scaffali, la letteratura che ne tratta è vastissima, e ne studia le caratteristiche e i mutamenti da tutti i punti di vista: economico, sociologico, giuridico ecc. Se ne studiano i punti deboli, si fanno proposte per combatterla, si critica il lassismo che perpetra tra i politici e gli attori istituzionali, ma se si sposta l'attenzione su ciò che concerne l'aspetto pratico, vale a dire sulle politiche pubbliche di stampo antimafia, allora le dissertazioni in merito si rivelano molto esigue. Si contano sulle dita di una mano gli studiosi che, in ambito politico, concentrano le proprie competenze su questo argomento (sono numerosi invece, i giuristi che se ne occupano). Non che non sia ugualmente importante una conoscenza approfondita del fenomeno in sé (e nella tesi questo concetto è più volte ribadito), ma risulta difficile capire come mai quando si passa all'aspetto concreto, al voler capire cosa si è fatto e come si sta procedendo, la cosa sembra farsi meno interessante. È su questo vuoto di attenzione che mi è sembrato opportuno concentrare le mie considerazioni. Come si può infatti, tirare le somme su un argomento tanto complesso se non si è disposti a guardare alla consistenza e all'effettività delle azioni messe in campo?

Partendo dai presupposti che, il coinvolgimento nel contrasto alla mafia riguarda tutti i cittadini onesti, e non solo i partiti e le istituzioni, e che è importante non relegare il problema solo alle regioni meridionali, ma rendersi conto ormai, che esso tocca tutto il paese, occorre far luce tanto alle conquiste quanto ai rallentamenti, alle carenze, alle irresponsabilità e alle forme di collusione interne al potere; ma questo non può che avvenire attraverso uno studio e una valutazione dello stato dell'arte, delle politiche antimafia, appunto. Come quando si mette in atto una tattica di guerra, e si studia il nemico per poterlo fare, così contro la mafia occorre individuare la strategia migliore, e soprattutto, verso quale bersagli indirizzare le proprie forze, il proprio movimento. Uno di questi indirizzi non può non essere la politica, o meglio, l'agenda politica, in cui il tema del contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione viene spesso lasciata in secondo piano, rispetto alle altre emergenze (che raccolgono più consensi).

Il seguente elaborato si compone di quattro parti, e vuole seguire un percorso conoscitivo e metodologico che parte dall'analisi, dall'approfondimento, per arrivare alla valutazione – o meglio, alla descrizione e all'interpretazione dei risultati ottenuti dall'antimafia.

Nel primo capitolo si è voluto trattare del fenomeno mafioso in modo generico ma approfondito; come è stato detto, infatti, la letteratura sul tema è vastissima, per questo sarebbe impossibile raccogliere in un solo elaborato tutte le conoscenze. Il punto di partenza, e il perno su cui si è basata l'analisi, è capire come questa realtà è stata conosciuta ed avvertita dagli occhi esterni ad essa, e come tale percezione sia mutata col passare degli anni. La sua rappresentazione infatti, è stata, ed è, frutto di una costruzione. Inizialmente, e per lungo tempo, si sono messe in gioco tutte le energie possibili per allontanare i riflettori sul fenomeno, e lasciare ai mafiosi campo libero per poter agire indisturbati; oggi come oggi invece, la strumentalizzazione avviene ancora, ma il fine sembra opposto, ossia quello di mantenere viva la percezione dell'emergenza, a volte addirittura attraverso una esasperazione poco realistica dei fatti (anche se permangono ancora gli interessi a celare alcuni aspetti). Successivamente, si è tentato di illustrare un quadro completo e veritiero, scevro dalle rappresentazioni di cui si diceva, delle tre maggiori organizzazioni di stampo mafioso presenti sul territorio italiano: Cosa nostra siciliana, la Camorra campana e la 'Ndrangheta calabrese, focalizzando l'attenzione in particolar modo sui tratti distintivi di ognuna di esse e i fattori di mutamento coi quali si sono adattate nel tempo ai contesti in cui si trovavano. Infine, nello stesso capitolo, si è voluto trattare anche il tema della corruzione, fenomeno che ha proprie caratteristiche, molto diverse da quello mafioso, ma è legato a quest'ultimo da profonde relazioni, tanto da poter affermare che i mafiosi non possano agire se non grazie alla costruzione di un apparato di rapporti corruttivi-collusivi dei quali si servono per raggiungere il potere.

Nel secondo capitolo, in modo speculare al primo, si è voluto trattare della realtà dell'antimafia, ripercorrendo le fasi storiche che hanno caratterizzato i vari movimenti sociali dedicati alla lotta alla criminalità organizzata, e anche lo sviluppo nel tempo delle infrastrutture istituzionali dedite a questo scopo. Il passo successivo è stato quello di fornire una panoramica circa le politiche antimafia messe in atto in Italia, dagli anni sessanta del secolo scorso, fino all'attuale normativa vigente del Codice antimafia del 2011 e delle sue successive modifiche, fornendo al contempo diverse modalità per classificarle, facenti capo a teorie di studiosi differenti. L'aspetto più interessante è stato constatare come la percezione del fenomeno mafioso abbia avuto un ruolo cruciale anche nello sviluppo delle politiche antimafia. Il capitolo si concentra poi, nella descrizione degli organismi istituzionali italiani dediti al contrasto alla mafia, a quelli che si sono avvicinati nel corso della storia e alle attuali forze in campo, la maggior parte nate negli anni Novanta. Queste istituzioni sono la Direzione Investigativa Antimafia, la Direzione Nazionale Antimafia con le varie

Direzioni Distrettuali che ad essa fanno capo, insieme a una serie di altri organismi specializzati, tra i quali il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e l'Agencia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Specularmente all'antimafia istituzionale ne esiste inoltre una sociale. Si è tentato di ricostruirne la storia, anche attraverso alcuni esempi di associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, che prestano il loro impegno quotidiano per questa causa. L'ultimo paragrafo riguarda infine, il ruolo della Chiesa cattolica nella lotta alla mafia, la quale ha avuto atteggiamenti diversi a seconda del periodo storico preso in considerazione: a volte alcuni suoi esponenti si sono rivelati collusi, a volte si è opposta fermamente, ma che, negli ultimi anni, si è distinta per l'impegno di numerosi suoi componenti, alcuni dei quali sono stati veri e propri martiri nella lotta alla criminalità.

Il terzo capitolo concerne un approfondimento circa la nascita, la struttura, il ruolo e l'attività della Direzione Investigativa Antimafia. Essa sorge dall'idea di Falcone circa la necessità di un accentramento delle forze antimafia, ed in effetti rispose, dal primo momento, all'esigenza di collegamento e coordinamento tra tutti i soggetti che rispondevano a questo obiettivo. Viene ripercorso il tragitto che va dalla sua progettazione alla sua costituzione, le difficoltà operative che dovette da subito affrontare e ancora, come l'attività da essa svolta sia mutata per adeguarsi ai cambiamenti delle organizzazioni criminali. Ciò che preme sottolineare è come la Direzione si ponga nel fungere da "agenzia di fattor comune", in quanto è nata ed è organizzata in risposta a questo scopo.

Il quarto ed ultimo capitolo è volto, finalmente, al tentativo di fornire degli spunti per una valutazione dell'impatto che hanno avuto le politiche antimafia, attraverso l'analisi dei dati quantitativi-statistici, circa una serie di indicatori dello stato dell'arte. Il punto di partenza è il principio di causazione, secondo il quale gli effetti di una politica dipendono da più cause, la maggior parte delle quali può essere individuata preventivamente. La loro scelta si motiva dalla capacità di queste ultime di modificare la situazione indesiderata, sulla quale si vuole agire. Mentre in linea teorica è facile capire come fare per analizzare e valutare una politica pubblica, risulta invece ben più difficoltoso se calato nella realtà delle politiche antimafia, la cui esecuzione mostra una serie di complicazioni, delle quali si deve tener conto. Lo dimostra il fatto che ancora non si è giunti all'obiettivo finale di una totale scomparsa del fenomeno mafioso, che si potrà realizzare solo quando verranno meno tutte le organizzazioni criminali che rispondono a date caratteristiche. Nonostante le numerose variabili in gioco, lo scopo del capitolo è di mostrare, nel concreto, quali sono stati i risultati raggiunti, dando uno sguardo ai dati ufficiali, circa il numero di detenuti per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, insieme ai latitanti pericolosi catturati dal 1992 ad oggi; i numeri sull'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati; e

ancora, le denunce e i reati relativi al fenomeno estorsivo (che resta una delle attività principali delle organizzazioni, grazie alla quale acquisiscono potere e ricchezza) e infine il numero dei collaboratori di giustizia, preziose risorse nelle mani degli inquirenti. Il capitolo si conclude con un'ultima osservazione sul ruolo dello Stato, e sugli interventi che si dovrebbero attuare per poter mutare, nel lungo periodo, le condizioni che rendono fertile la presenza mafiosa sul territorio. E infine, sul ruolo dei singoli cittadini nella lotta alla mafia. Ruolo spesso sottovalutato, per irresponsabilità o per noncuranza, ma senza il quale sembra impossibile arrivare a una completa vittoria.

## CAPITOLO 1: LA MAFIA IN ITALIA

### 1.1 COS'È LA MAFIA.

Il processo di riconoscimento del fenomeno mafioso dal diciannovesimo secolo al maxiprocesso.

#### La mafia e la sua primitiva percezione

I tentativi di rispondere alla domanda “cos'è la mafia?” hanno prodotto e continuano a produrre una vastissima letteratura, che si vanta del contributo di sociologi, giuristi, economisti e antropologi, i quali tentano di dare una definizione a largo spettro di una realtà in sé complessa e oscura.

La parola mafia, o meglio “*maffia*”, appare per la prima volta in documento ufficiale nel 1865. All'indomani dell'Unità d'Italia, l'allora prefetto di Palermo Filippo Antonio Gualtieri descriveva, in un rapporto, una “associazione malandrinesca”, sospettando collegamenti tra questa e i partiti neoborbonici e garibaldini.

Un ulteriore documento, altrettanto significativo, benché non sia menzionata esplicitamente la parola “mafia”, è un rapporto del deputato Diomede Pantaleoni, risalente al 1861. Il parlamentare di destra scrive al ministro dell'Interno Bettino Ricasoli per riportargli le osservazioni da lui fatte sulle condizioni economiche e sociali del territorio siciliano: egli denuncia un legame tra la Società nazionale, il partito che allora era al governo, e «*persone di mal affare, facinorosi, accoltellatori, che spesso con grandissimo scandalo e danno del governo vengono nominati anco a posti governativi per protezione che una setta dà sempre ai suoi adepti*» [ Scichilone 1952, 97]. Nello stesso, Pantaleoni denuncia anche un clima invivibile dal punto di vista della pubblica sicurezza, e propone, come unica soluzione a una violenza quotidiana e manifesta, la presenza di una polizia energica e indipendente.

Da questi e altri molteplici resoconti ne esce non solo una Sicilia già martoriata dai fenomeni criminali, ma anche una politica incline a formare sodalizi e a stringere rapporti con tali organizzazioni mafiose, che non sono ancora riconosciute come tali, ma che vengono descritte come associazioni o sette.

In relazione a questo tipo di visione si esprimerà qualche anno dopo lo studioso Giuseppe Pitrè nel suo volume *Usi e costumi e pregiudizi del popolo siciliano*, edito per la prima volta nel 1870. L'aspetto rilevante del suo contributo sta nel fatto che egli dà una visione apologetica del fenomeno

mafioso, condizionandone così la percezione per gli anni successivi<sup>1</sup>; egli descrive cosa non è la mafia:

«La mafia non è setta né associazione, non ha regolamenti né statuti. Il mafioso non è un ladro, non è un malandrino; e se nella nuova fortuna toccata alla parola la qualità di mafioso è stata applicata al ladro ed al malandrino, ciò è perché il non sempre colto pubblico non ha avuto tempo di ragionare sul valore della parola, né s'è curato di sapere che nel modo di sentire del ladro e del malandrino il mafioso è semplicemente un uomo coraggioso e valente, che non porta mosca sul naso; nel qual senso esser mafioso è necessario, anzi indispensabile. La mafia è la coscienza del proprio essere, l'esagerato concetto della forza individuale, "unica e sola arbitra di ogni contrasto, di ogni urto di interessi e di idee"; donde la insofferenza della superiorità e, peggio ancora, della prepotenza altrui. Il mafioso vuol essere rispettato e rispetta quasi sempre. Se è offeso, non ricorre alla Giustizia, non si rimette alla Legge; se lo facesse, darebbe prova di debolezza, e offenderebbe l'omertà, che ritiene *schifiusu*, o *'nfami* chi per aver ragione si richiama al magistrato.»<sup>2</sup>

Dopo il contributo di Pitre la mafia continuerà ad essere, per così dire, minimizzata, anche dalle stesse fonti ufficiali, non solo per una questione di mera ignoranza del fenomeno (si pensi a quanto sia difficile ad oggi la sua conoscenza, e quanto potesse tanto più essere complessa centinaia di anni fa), ma anche a causa della commistione tra mafia, governo e giustizia, che ha una storia tanto lunga quanto lo è quella della mafia stessa. Il procuratore generale del re Diego Tajani, insediatosi a Palermo nel 1868, eletto successivamente deputato e poi ministro della Giustizia, in un suo intervento alla Camera nel 1875 si esprime in questo modo: «la mafia è qualcosa che si vede, che si sente, che si tocca. [...] Essa non è un'associazione nel senso grammaticale della parola, poiché non ha un codice, non ha regole, non ha tutte quelle formole colle quali si entra in queste tenebrose associazioni ma siccome i maffiosi sono il vivaio dei malfattori, ne viene che quando si deve commettere un reato si cercano, si avvicinano, si affiatano, e quindi ne nascono i vincoli e le simpatie reciproche» [Tajani 1993, 115-116]. L'allora deputato continua poi smascherando l'estrema permeazione tra il potere e la mafia, raccontando il caso del questore palermitano Giuseppe Albanese, ucciso nell'estate del 1869 da un mafioso, dopo aver proposto a quest'ultimo di entrare nelle guardie di pubblica sicurezza, e lo aveva minacciato di arrestarlo nel caso si fosse rifiutato. Tajani fa esplicito riferimento a questo fatto per dare luce al fenomeno della corruzione del governo: «la maffia che esiste in Sicilia non è pericolosa, non è invincibile di per sé, ma perché

---

<sup>1</sup> Pitre porterà avanti questa visione anche in seguito all'omicidio (considerato il primo assassinio a stampo mafioso) nel 1893 di Emanuele Notarbartolo, sindaco di Palermo e direttore del Banco di Sicilia; lo studioso si metterà a testa del Comitato Pro Sicilia, opponendosi al figlio del sindaco ucciso e in difesa del principale imputato, il deputato Palizzolo, poi assolto.

<sup>2</sup> G. Pitre, *Usi e costumi e pregiudizi del popolo siciliano*, Palermo 1978, p. 292.

è strumento di governo locale» [*ibidem*, 163]. Il dibattito a cui partecipava il deputato, si tenne al momento della presentazione di una proposta di legge «per l'applicazione di provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza» nel 1874. È interessante vedere come, nei rapporti dei prefetti allegati alla Nota del ministro, i *maffiosi* venissero descritti come individui senza regole né forma: «la mafia non è un'associazione, ma uno dei caratteri [...] patologici della società che in Sicilia si presenta con sintomi più gravi, e con forme più energiche che altrove» [ACS 1968, I, 4-5].

Accanto ai suddetti esempi è opportuno ricordare anche il contributo di attori, che tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, diedero un contributo importante all'implementazione delle conoscenze circa il fenomeno mafioso, e che aiutarono l'azione di contrasto. È nota, in proposito, l'inchiesta di Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino (prima che essi diventarono parlamentari), che si concluse con due saggi: “Condizioni politiche e amministrative della Sicilia” di Franchetti del 1876, e “I contadini di Sicilia” di Sonnino, i quali ebbero il merito di descrivere le condizioni in cui verteva la regione a causa della presenza di associazioni, che essi riconoscono essere vere e proprie imprese mafiose.

Inoltre, non si può non considerare uno dei documenti più importanti nella storia del contrasto alla mafia, conosciuto come il rapporto Sangiorgi. Ermanno Sangiorgi, nato nel 1840 in un paese in provincia di Ravenna, divenuto da giovanissimo poliziotto, si distinse per la sua carriera nelle forze dell'ordine e per aver speso gran parte di essa nella lotta contro il brigantaggio in Sicilia. Divenuto questore di Palermo, nel 1898 si trovò a indagare su quattro persone scomparse nel fondo Laganà, deducendo subito che queste sparizioni avevano a che fare con la malavita organizzata. Effettivamente la risultante fu la scoperta della presenza di ben otto cosche mafiose nella provincia dell'agro palermitano, a cui riuscì ad associare i nomi e i cognomi dei boss al vertice, rivelando in modo preciso i dettagli del sistema di spartizione del territorio e di collusioni con la classe politica locale. Tra il 1898 e il 1900 furono trentuno i rapporti stilati dal questore, ancora oggi estremamente importanti perché, oltre a dare un quadro preciso sul fenomeno mafioso siciliano all'epoca, dimostrano per la prima volta le caratteristiche di organicità della mafia.

Questi rari tentativi di portare alla luce il fenomeno mafioso nella sua realtà furono però poco considerati, e comunque non erano altrettanto numerosi quanto i tentativi di mascheramento. Com'è evidente, l'azione di ridurre l'impatto e la portata della mafia non avveniva tanto in termini oggettivi, ossia per quanto concerneva le attività e il modo di agire, e la loro gravità, quanto più in senso soggettivo, non riconoscendola come un fenomeno strutturato e permanente, e per questo bisognoso di un contrasto altrettanto articolato e ordinato.

Anche solo da questa breve panoramica non è difficile capire come in questo contesto si andò a formare, in tema di mafia, un'idea dominante che sarà difficile spodestare: quella che non la

riconosce affatto nella sua vera realtà, ossia come organizzazione unitaria, capace di coniugare rigidità formali ed elasticità di fatto<sup>3</sup>, ma come una serie di gruppi criminali più o meno organizzati, o addirittura come una mentalità individuale particolarmente violenta ed estremista.

Per quanto oggi come oggi questo tipo di descrizione ci stupisca, si consideri, facendo un balzo in avanti, che fino alla fine del secolo scorso non solo i mafiosi in sede processuale, ma addirittura una parte dello Stato, ancora si appellava alla mafia come un mero modo di pensare e di agire, spesso per screditare il lavoro dei magistrati antimafia.

*La categorizzazione giuridica del fenomeno mafioso, grazie all'opera di svelamento del primo pool antimafia.*

Ecco allora che il problema di tipo ontologico assume una rilevanza fondamentale: come si può pensare di combattere una realtà così multiforme e vasta senza prima conoscerla a fondo, per poterla ri-conoscere e contrastare con le armi giuste?

Il fondamento di ogni processo, ogni denuncia o azione di contrasto alla criminalità organizzata è proprio il presupposto ontologico che essa esista<sup>4</sup>; inoltre, ciò che ha reso questo fenomeno particolarmente arduo da combattere è stata la difficoltà nel categorizzarlo giuridicamente, cioè nel creare le categorie penali che potessero cristallizzare e comprendere tutte le sfaccettature della realtà mafiosa, così da poterla portare nei tribunali. Stabilire una linea di demarcazione tra “mafiosi”, criminali ordinari e cittadini pone il problema di ricostruire non solo le organizzazioni e la loro struttura interna, ma anche i rapporti con le istituzioni statali e con la società civile; insomma, occorre, come precedentemente detto, poter avere una visione completa e il più possibile oggettiva della realtà mafiosa.

Inizialmente, la natura centralizzata della mafia rimaneva un'intuizione nella mente di magistrati e forze dell'ordine, non essendo supportata da fatti e prove concrete. Era necessario incriminare i singoli mafiosi nella loro responsabilità individuale per i reati commessi; ma tutto quello che c'era “dietro”, gli intricati collegamenti tra gli avvenimenti, tra tutti i soggetti coinvolti, rimaneva nell'ombra, per cui spesso, coloro che venivano perseguiti erano solo gli esecutori, il gradino più basso della gerarchia. Tutto il sistema di potere locale si fondava sull'ignoranza della risoluzione di questo problema [Puccio-Den 2015, 77]. Ecco il motivo per cui la vera lotta alla mafia risale agli anni '80 del secolo scorso, ad opera di giudici che iniziarono un processo minuzioso di studio, ma

---

<sup>3</sup> U. Santino, Per una storia delle idee di mafia: dall'Unità d'Italia al questore Sangiorgi, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), Bologna, il Mulino 2015, p.70.

<sup>4</sup> D. Puccio-Den, La costruzione giuridica della prova di mafia, o a storia di un teorema, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), Bologna, il Mulino 2015, p.73.

anche di rivelazione del fenomeno mafioso nei luoghi pubblici, così da indebolire un sistema che trae la propria forza dal suo essere celato, dissimulato, e occultato.

Il loro lavoro si basava su un nuovo metodo d'inchiesta secondo cui, per poter svelare ciò che sta nell'ombra, bisogna rinvenire ciò che deve essere necessariamente fatto alla luce del sole:

Se infatti il delitto mafioso può essere organizzato nel segreto di un c.d. tribunale di mafia ed eseguito da sconosciuti killer, l'investimento della ricchezza mafiosa deve necessariamente avvenire alla luce del sole, obbedendo a talune imprescindibili leggi di mercato, fruendo della collaborazione e mediazione di soggetti non necessariamente mafiosi e quindi lasciando tracce indelebili che occorre solo ricercare e seguire.<sup>5</sup>

A parlare era Rocco Chinnici, magistrato che dal 1979 fu capo dell'Ufficio istruzione del tribunale di Palermo. Nello stesso anno in cui pronunciò tale discorso, il 1983, venne istituito il primo *pool antimafia* di Palermo, ideato da lui stesso, prendendo esempio dall'azione dei magistrati del Nord nella lotta al terrorismo. Il pool nacque sull'intuizione che per combattere un fenomeno unitario ci fosse bisogno di unire le forze di più magistrati, che lavorassero sulla medesima indagine, in modo da diluire il carico di lavoro e allo stesso tempo la responsabilità ed i rischi. Una volta messi insieme i risultati delle diverse indagini, e tutte le informazioni prima frammentate dalle diverse competenze territoriali e amministrative, fuoriuscì il carattere fondamentale del crimine mafioso: "l'interprovincialità".

Il nuovo metodo d'inchiesta, nel ricercare le tracce dei movimenti manifesti per risalire a quelli occulti, era stato sperimentato già dal magistrato Giovanni Falcone nel processo Spatola del 1979, sui traffici di droga che collegavano i siciliani alla malavita canadese e americana. Esso fece emergere, grazie alle tracce lasciate da versamenti, spostamenti di denaro e assegni, la realtà della mafia quale rete internazionale di trafficanti.

Queste indagini, corredate dal nuovo metodo istruttorio, ebbero il pregio sia di conferire maggior credito e fiducia ai magistrati italiani che ne se occupavano – scansando i vecchi equilibri di classe che vedevano i giudici stessi coinvolti nell'azione di dissimulazione del fenomeno mafioso – sia di riconoscere il delitto di associazione mafiosa, oltre che la sua esistenza.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Conferenza intitolata *L'acquisizione della prova nei processi di mafia*, pronunciata da Rocco Chinnici nel Gennaio 1983, edita da Zingales [2006, 67].

<sup>6</sup> Bisogna pensare però, che tali figure istituzionali furono oggetto anche di ampie critiche, da parte della società e delle istituzioni stesse, a causa del loro operato. Il giudice Falcone (oggi venerato da molti, spesso deformando la sua figura da considerazioni troppo emotive e poco oggettive) dovette spendere le proprie preziose energie a difendersi dagli attacchi di chi lo accusava di aver stravolto il ruolo di giudice istruttore, di voler cercare potere e notorietà. Come spesso accade, fu necessaria la morte di molti perché il loro lavoro potesse essere riconosciuto e valorizzato, e il fenomeno mafioso venisse affrontato correttamente.

Un passo in avanti si compì nel 1982, anno nel quale venne finalmente promulgata la legge n. 646, conosciuta come legge Rognoni-La Torre, che introduce l'articolo 416 bis al codice penale italiano. Fu istituito il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, in aggiunta a quello riconosciuto dall'art. 416 di associazione a delinquere: la mafia fu riconosciuta come "forma organizzata di crimine"<sup>7</sup>. A questo si aggiunse la disciplina delle misure di prevenzione patrimoniale, per i sequestri e le confische. L'atto d'iniziativa legislativa da cui derivava tale normativa costituiva dalla proposta di legge n.1581 formulata dall'onorevole Pio La Torre e da altri deputati. Nella relazione annessa a tale proposta si sottolineava la necessità di «misure che colpiscano la mafia nel patrimonio, essendo il lucro e l'arricchimento l'obbiettivo di questa criminalità che ben si distingue per origini e funzione storico-politica dalla criminalità comune e dalla criminalità politica strettamente intesa». <sup>8</sup> Emergeva quindi l'urgenza di rinnovare la disciplina per integrare «la lacuna legislativa, [...] non essendo sufficiente la previsione dell'art. 416 del c.p.».<sup>9</sup>

L'art. 416 bis del codice penale, introdotto dall'art. 1 della predetta legge 646/1982, dispone che *«l'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali»*.

L'estrema innovazione introdotta dal legislatore fu quella di identificare tra le caratteristiche che rendono criminale la mafia non solo l'uso della violenza, ma anche i suoi metodi di intimidazione, di asservimento e l'omertà che la circonda. Da quel momento in poi divenne possibile punire non solo gli atti criminali eseguiti ma anche la mera appartenenza all'associazione mafiosa, di cui poi certi atteggiamenti e condotte sono emanazione e manifestazione sensibile.

La norma aggiunge inoltre che *«le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso»*, per poter dare una connotazione il più ampio possibile al fenomeno, a prescindere dalla specifica connotazione regionalistica e dalle caratteristiche che contraddistinguono le diverse organizzazioni.

---

<sup>7</sup> D. Puccio-Den, La costruzione giuridica della prova di mafia, o a storia di un teorema, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), Bologna, il Mulino, 2015, p. 81.

<sup>8</sup> Atti preparatori della legge n. 646/1982, in Consiglio Superiore della Magistratura, 1982, n.3, p. 243.

<sup>9</sup> *Ibidem* p.244.

### Il contributo dei pentiti e del maxiprocesso nella conoscenza del fenomeno

Qualche passo in avanti era stato fatto: la legge Rognoni-la Torre definiva il potere mafioso non solo come esercizio concreto della violenza ma lo riconosceva anche laddove si manifestava nella sua pratica intimidatoria; ancora, il pool antimafia di Palermo aveva raggiunto enormi risultati, raccogliendo una straordinaria mole di dati sul crimine mafioso in Sicilia, ottenuti grazie alla coordinazione delle inchieste. Nonostante questo, rimaneva il problema dell'opacità delle dinamiche mafiose, dell'oscurità dei collegamenti tra i fatti che restavano nel retroscena, agevolati dal codice culturale dell'omertà.

Una breccia nel muro impenetrabile del silenzio venne aperta grazie ai collaboratori di giustizia (c.d. pentiti), uomini provenienti dalle fila interne alla mafia, che offrivano una «chiave di lettura dall'interno della criminalità organizzata»<sup>10</sup>, fornendo il codice per decifrare quel mondo sommerso. In base alle loro testimonianze, la mafia stessa svelò la sua natura di organizzazione criminale, gerarchica e strutturata piramidalmente, e allo stesso tempo flessibile e mutevole a seconda delle circostanze, con una serie di “istituzioni” interne verticistiche, le quali detengono un potere assoluto sulle decisioni interne all'organizzazione.

Giovanni Falcone fu colui che più da vicino ebbe a confrontarsi con i collaboratori di giustizia: da Tommaso Buscetta arrestato nel 1983 in Brasile, ad Antonino Calderone, mafioso catanese, che pentitosi dopo l'uccisione del fratello da parte dei Corleonesi, decide nel 1987 di testimoniare davanti a Falcone, contribuendo all'arresto di circa duecento mafiosi; da Salvatore Contorno, detto Totuccio, pentitosi nel 1984, le cui deposizioni furono fondamentali per capire il giro di affari interni all'associazione, tanto da essere testimone cruciale non solo nel maxiprocesso ma anche nel processo denominato Pizza connection a New York, fino a Marino Mannoia, detto “u dutturi”, uno dei pochi in grado di raffinare l'eroina e per questo collaboratore di tutte le maggiori famiglie mafiose palermitane.

Falcone intuì il valore di tali rivelazioni. Come lui stesso dichiarò, gli insegnarono «un metodo, qualcosa di decisivo, di grande spessore. Senza un metodo non si capisce niente. Con Buscetta ci siamo accostati all'orlo del precipizio, dove nessuno si era voluto avventurare, perché ogni scusa era buona per rifiutare di vedere, per minimizzare, [...] per negare il carattere unitario di Cosa Nostra»<sup>11</sup>. Il magistrato fu tra i primi a spingere per attribuire alle loro dichiarazioni un valore di

---

<sup>10</sup> Si possono vedere gli scritti che riuniscono *gli Interventi e proposte* di Falcone [1997, 51].

<sup>11</sup> G. Falcone, *Cose di cosa Nostra*, Milano, Rizzoli, 1991, p.52.

mezzo di prova autonomo e perché venissero loro riconosciuti dei vantaggi, in termini di protezione prima di tutto, ma anche di diminuzione della pena, per favorire il fenomeno del “pentitismo”.

Bisognerà aspettare alcuni anni, e la morte del giudice Rosario Livatino, ucciso dalla Stidda agrigentina il 21 Settembre 1990<sup>12</sup>, prima che venga varata una norma sui collaboratori di giustizia: la legge 82 del 15 marzo 1991.<sup>13</sup> Integrata, più tardi, con la legge n. 152/1992, (coordinata con la legge 203/1991, di conversione del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152), recante “*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizza e di trasparenza e buon andamento dell’attività amministrativa*”. Essa ha previsto, oltre ad una serie di trattamenti penitenziari privilegiati per il pentito, un’ulteriore agevolazione premiale stabilendo che: «per i delitti di cui all’art. 416 bis del c.p. e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni di tipo mafioso, nei confronti dell’imputato che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l’attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori anche aiutando concretamente l’autorità di polizia o l’autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l’individuazione o la cattura degli autori dei reati, la pena dell’ergastolo è sostituita da quella della reclusione da dodici a venti anni e le altre pene sono diminuite da un terzo alla metà».<sup>14</sup>

Ma è in occasione del maxiprocesso, appena quattro anni dopo la legge Rognoni-La Torre, che viene svelata e portata alla ribalta della pubblica opinione l’esistenza, e anche la natura, della mafia. L’allora pool antimafia era composto, oltre che dal giudice Falcone, dai giudici Paolo Borsellino, Leonardo Guarnotta e Giuseppe Di Lello, scelti da Antonino Caponnetto.

Il principio giuridico del maxiprocesso era quello dell’equivalenza delle condizioni, per il quale esiste una corresponsabilità *di tutti coloro che partecipano allo stesso delitto con qualunque mezzo, sia esso morale, esecutivo* o di semplice collaborazione (art.110 c.p.). Grazie ad esso non era necessario essere gli esecutori materiali del delitto per poter essere accusati. Così, tutti i membri della «Commissione» (l’organo decisionale di Cosa Nostra) poterono essere giudicati del reato di associazione mafiosa.

Dopo un processo che durò circa sei anni, comprendente 349 udienze, 474 imputati, 21 pentiti, 8000 pagine di ordinanza-sentenza (la famosa *Ordinanza-sentenza contro Abbate Giovanni + 706*), 1314 interrogatori, 635 arringhe difensive, 900 testimoni, 200 avvocati penalisti e 600 giornalisti arrivati da tutto il mondo, la Corte di Cassazione sentenziò 19 ergastoli, per un totale di 2665 anni di carcere per i principali esponenti di Cosa Nostra.<sup>15</sup> Senza l’apporto dei pentiti, e in particolar modo

---

<sup>12</sup> A favore di Livatino nel 2011 è stato aperto il processo diocesano di beatificazione.

<sup>13</sup> La normativa ha subito una modifica con la legge 45/2001, che è andata a sanare alcuni buchi normativi.

<sup>14</sup> Art. 8, D.L. 152/1991.

<sup>15</sup> [http://www.wikimafia.it/wiki/index.php?title=Maxiprocesso\\_di\\_Palermo#Esito](http://www.wikimafia.it/wiki/index.php?title=Maxiprocesso_di_Palermo#Esito)

la testimonianza di Buscetta (da cui il c.d. “teorema Buscetta”, grazie al quale fu possibile costruire l'accusa), Calderone, Contorno e Mannoia non si sarebbe potuto arrivare a tale obiettivo, pur avendo la sentenza ridimensionato la portata della loro dichiarazioni. Il c.d. “teorema Buscetta”, che affermava l'esistenza di un vertice gerarchico di Cosa Nostra, detto «cupola» o «commissione», fu fondamentale per incriminare i maggiori boss, tra cui Totò Riina e Bernardo Provenzano, i quali furono condannati all'ergastolo nonostante fossero latitanti. Il principio di equivalenza delle condizioni risultò necessario proprio a seguito delle dichiarazioni del pentito: sarebbe stato inutile incriminare i soli esecutori dei delitti, quando le decisioni erano prese interamente dal vertice dell'associazione.

Insomma, il maxiprocesso segnò il punto di svolta nella visione pubblica del fenomeno mafioso: lo Stato, forse per la prima volta, si era dimostrato più forte della mafia, la quale non si mostrava più come intoccabile e capace di sfuggire a qualunque punizione, ma al contrario aveva subito un fortissimo colpo. Lo Stato, indebolito nella sua azione da individui conniventi e spesso complici, interni alle istituzioni stesse, si mostrava capace di alzare la testa.

## 1.2 TRATTI DISTINTIVI E CARATTERISTICHE GENERALI DELLE TRE MAGGIORI ORGANIZZAZIONI MAFIOSE ITALIANE

### *La mafia come burocrazia professionale: peculiarità e debolezze*

Prima di procedere con la descrizione delle tre principali organizzazioni mafiose presenti sul territorio italiano, è bene dare uno sguardo generale al fenomeno, cercando di capire di fronte a che tipo di organizzazione ci troviamo quando parliamo di mafia<sup>16</sup> e come sia cambiata dagli anni del maxiprocesso ad oggi.

Se precedentemente abbiamo ritenuto un punto di arrivo, e di svolta, l'aver finalmente riconosciuto la mafia come una peculiare forma organizzativa, dotata di una struttura gerarchica, un'ideologia radicata, un modus operandi fornito da vere e proprie regole, da questo punto si può ripartire per capire la morfologia del fenomeno che vogliamo studiare.

Tra le varie configurazioni organizzative, messe a fuoco da diverse teorie sull'organizzazione, quella di tipo professionale (detta anche «burocrazia professionale»), definita da Mintzberg, meglio si adatta al fenomeno della mafia<sup>17</sup>: la caratteristica di questa particolare configurazione non è tanto la conformazione strutturale, che infatti può essere diversa da un'organizzazione all'altra, quanto la standardizzazione dell'input di certe risorse umane, i “tecnici” portatori delle competenze e della professionalità. Il risultato del periodo di formazione, addestramento e avviamento di coloro che entrano a far parte dell'associazione mafiosa, deve essere quello di “garantire” il possesso di certe capacità criminali. Questo non vuol dire che tutti debbano saper fare qualsiasi cosa, ma che le diverse figure professionali, pur mantenendo la propria competenza specifica, siano tutte orientate al fine prestabilito. I singoli “professionisti” sono in grado di gestire più o meno autonomamente il proprio lavoro, consapevoli però di far parte di un ingranaggio più grande, da cui non è possibile sottrarsi, e di dover usare le proprie capacità a servizio della causa associativa. Dal semplice soldato fino a coloro che si trovano ai vertici, sia gli esecutori che i “dirigenti”, devono avere determinati requisiti, e promettere di spendere la propria vita a servizio dell'organizzazione.

Per capire quanto sia profonda questa interiorizzazione basta guardare ai racconti dei riti di affiliazione forniti dai collaboratori di giustizia. Chi entra a far parte di Cosa Nostra, viene battezzato con un rituale che risale al XIX secolo e che ancora oggi, anche se meno di frequente, viene praticato; le diverse fasi sono ben descritte da una testimonianza di Leonardo Messina

---

<sup>16</sup> In questo paragrafo quando si parlerà di mafia si intenderà in senso lato, quindi facendo riferimento a tutti i tipi di organizzazioni mafiose presenti sul territorio, non solo a quella propriamente siciliana.

<sup>17</sup> Per un approfondimento sul tema si veda A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2005. Qui prenderemo in considerazione non le caratteristiche generali della burocrazia professionale, ma gli aspetti propri delle organizzazioni mafiose riconducibili a questo modello, da esse portati all'estremo.

(collaboratore grazie al quale Borsellino mise in atto l'operazione Leopardò, con cui vennero arrestati 200 mafiosi):

*«...siamo stati chiamati singolarmente all'interno degli uffici e quando fu il mio turno trovai all'interno circa venti persone che stavano in cerchio all'interno della stanza. Io fui condotto al centro di detto cerchio da Burcheri Vincenzo il quale mi doveva suggerire le risposte che dovevo dare agli astanti. [...] Soggi Giuseppe si alzò e mi disse che stavo per entrare a far parte della famiglia di Cosa Nostra e che dovevo osservare rigidamente delle regole che mi furono elencate sommariamente. [...] Burcheri Vincenzo mi fece porgere la mano e mi punse il dito, col sangue che mi uscì imbrattò un santino raffigurante l'Annunziata, dopodiché bruciò il santino e me lo mise tra le mani suggerendomi di dire il giuramento in questi termini: come carta ti brucio, come Santa t'adoro, come brucia questa carta deve bruciare la mia carne se tradirò Cosa Nostra.»*

In modo molto simile avviene il battesimo degli iniziati alla 'Ndrangheta; anche in questo caso occorre che l'affiliato sia presentato da un membro interno agli altri componenti della 'ndrina, che garantisce per lui con la sua stessa vita, e anche le formule sono pressoché le stesse del battesimo a Cosa Nostra.

Al c.d. *contrasto onorato* che chiede di diventare *picciotto d'onore* viene imposto di rinnegare tutto ciò che conosce ed è stato fino a quel momento: *«Prima della famiglia, dei genitori, dei fratelli, delle sorelle viene l'interesse e l'onore della società, essa da questo momento è la vostra famiglia e se commetterete infamità, sarete punito con la morte. Come voi sarete fedele alla società, così la società sarà fedele con voi e vi assisterà nel bisogno, questo giuramento può essere infranto solo con la morte. Siete disposto a questo?»*<sup>18</sup> E dopo essere stato punto con l'ago, mentre tiene il santino bruciante di San Michele Arcangelo tra le mani, dirà: *«Io giuro dinanzi a questa società di essere fedele con i miei compagni e di rinnegare padre, madre, sorelle e fratelli e se necessario, anche il mio stesso sangue».*

Il rituale fa stare tutti dentro le stesse regole. Chi vi partecipa ha la certezza che prima di lui molti altri hanno utilizzato le stesse parole e gli stessi gesti per entrare nell'organizzazione, e questo contribuisce ad accrescere il senso di appartenenza ad essa. Sono moltissimi i pentiti che hanno raccontato lo svolgimento del proprio rito di affiliazione, così come sono numerose le intercettazioni rese pubbliche dai ROS, che mostrano esattamente cosa avviene. All'affiliato è imposto un taglio netto con il mondo esterno, e attraverso il rito gli viene data una nuova identità. È proprio quest'ultimo aspetto che spinge i giovani ad avvicinarsi a questo mondo; non solo la

---

<sup>18</sup> Codice della 'ndrangheta.

prospettiva di un benessere economico, ma anche e soprattutto la promessa di uscire dall'anomia, per essere potente e conosciuto, venerato e rispettato.

È da tenere presente, però, che proprio a seguito del rischio di “pentimenti” e delle numerose intercettazioni ambientali, recentemente le organizzazioni tendono ad essere molto prudenti quanto ai rituali di affiliazione, tanto da dissimularli, e spesso evitarli del tutto. In questo modo anche la sacralità e il simbolismo legato a questa pratica diminuisce o viene meno.

Per tornare al concetto di «burocrazia professionale», si tenga presente che i boss mafiosi sono veri e propri esperti. Sono manager chiamati a svolgere il ruolo di amministrare e prendere decisioni tutt'altro che scontate, per tutto ciò che riguarda l'organizzazione, ciascuno in base al proprio livello in essa. Per queste caratteristiche, e per l'intrinseca autonomia di cui sono dotati i professionisti mafiosi, questo tipo di associazione ha una struttura e un impianto di azione rigido: ci vogliono molti anni perché avvengano cambiamenti significativi nel modus operandi delle mafie; diversi ricambi generazionali per modificare tutto l'impianto valoriale su cui si basa la formazione e l'addestramento dei componenti. Certe procedure, alcune condotte e modi di agire sono profondamente tradizionalisti e poco inclini a cambiamenti repentini.

Se da una parte questa complessità e radicalità possono essere un ostacolo per la sconfitta della mafia, dall'altra La Spina suggerisce una prospettiva diversa: proprio la punta di diamante, data dai talenti che compongono la “classe dirigente”, può «diventare il suo tallone di Achille»<sup>19</sup>. Una volta venuti meno tali professionisti risulta difficile trovare altre risorse umane con le adeguate competenze e capacità che possano prenderne il posto. A prova di questo, assistiamo oggi a profondi cambiamenti in seno alle organizzazioni, a seguito delle catture, sempre più frequenti, dei capi. I giovani che hanno preso il posto dei grandi boss, arrestati e sotto il regime del 41bis, poco hanno a che vedere con la preparazione, la disciplina e le ferree regole che occorrono per guidare un'organizzazione così peculiare. Non solo in termini di conoscenza del territorio, competenze e capacità di direzione, ma soprattutto per la difficoltà nell'accettare di dover fare i conti, in casi estremi, con uno standard di vita poco confortevole, nonostante le possibilità economiche e il potere acquisito. Mentre i mafiosi delle passate generazioni mettevano in conto di dover passare una parte della propria esistenza in condizioni disagiate, magari perché latitanti, oppure in carcere, i giovani che li hanno rimpiazzati non sono abituati alla scomodità, e potrebbero per questi motivi indebolire i legami con l'associazione, o decidere addirittura di dissociarsi. Per boss quali Riina e Provenzano invece, questa eventualità non sarebbe mai potuta essere presa in considerazione.

---

<sup>19</sup> A. La Spina, Riconoscere le organizzazioni mafiose, oggi: neo-formazione, trasformazione, espansione e repressione in prospettiva comparata, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), Bologna, il Mulino, 2015, p. 109.

Un esempio di come questo tipo di problematiche risulti incisivo per la vita di un'organizzazione criminale lo riscontriamo all'interno di Cosa nostra. Essa è stata particolarmente svantaggiata per la sua rigidità strutturale. A causa della forte repressione subita dalle forze dell'ordine, risulta persistente una crisi della leadership, in quanto coloro che hanno preso il posto dei capi non sono in grado realmente di prenderne le redini e mantenerne l'ordine; tale debolezza si manifesta negli scontri tra le famiglie rivali, nei pareggiamenti dei conti, e nei tentativi dei nuovi boss di valicare i propri limiti territoriali.

Nelle relazioni semestrali inerenti all'intero anno 2016, la Direzione Investigativa Antimafia riporta alcuni segni di indebolimento dell'organizzazione, e in particolare nella corsa della nuova leadership per la successione al potere, tanto da aver provocato una rimodulazione dei mandamenti e delle famiglie sul territorio. Specie tra le famiglie palermitane resta prioritario dotarsi di una nuova dirigenza che soppianti la vecchia guardia corleonese, ormai in declino. Viene sottolineata, inoltre, la presenza di una sempre maggiore insofferenza verso il potere corleonese: addirittura in alcune conversazioni intercettate durante le operazioni "Brasca" e "Quattropuntozero", esponenti di rilievo di famiglie palermitane affermavano: «...e se non muoiono tutti e due (rif. Riina e Provenzano), luce non ne vede nessuno, ...tutto "u vicinazzu": Graviano, Bagarella e chistu di Castelvetro (rif. Messina Denaro Matteo)»<sup>20</sup>.

Procediamo ora, nel tracciare una breve panoramica delle tre maggiori organizzazioni mafiose presenti in Italia; delineandone caratteristiche generali e differenze strutturali.

### Cosa nostra

La mafia siciliana è quella che meglio si adatta, per le sue caratteristiche, al modello di burocrazia professionale fino ad ora descritto. La definizione fornita da Umberto Santino ne dà un'idea efficace:

Per Mafia, o più in generale per fenomeno mafioso, si deve intendere un insieme di organizzazioni criminali, di cui la più importante, ma non l'unica, è Cosa Nostra, che agiscono all'interno di un vasto e ramificato contesto relazionale, configurando un sistema di violenza e illegalità finalizzato all'accumulazione del capitale e all'acquisizione e gestione di posizioni di potere che si avvale di un codice culturale e gode di un certo consenso sociale. [...] Il fenomeno mafioso è come un prisma a più facce, risultato dal combinarsi di aspetti criminali, economici, politici e culturali. Le specificità della mafia sono

---

<sup>20</sup> Dia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il primo semestre 2016, Roma, gennaio 2017, p. 13. Concetto ribadito anche nella relazione successiva: *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2016, Roma, agosto 2017, p. 11.

riassumibili nell'uso privato della violenza, cioè nel non riconoscimento del monopolio statale della forza, nella "signoria territoriale", cioè nel controllo capillare della vita quotidiana e delle attività che si svolgono su un territorio determinato, e nell'intreccio con le istituzioni pubbliche.<sup>21</sup>

Per lungo tempo essa è apparsa come l'organizzazione criminale più temibile e autoritaria tra quelle esistenti; di Cosa nostra si sapeva ben poco, fino a una ventina di anni fa, e questo alto indice di segretezza contribuiva a instaurare l'idea che fosse imbattibile, e quindi, più forte dello Stato, che avrebbe dovuto combatterla. La sua storia è fitta di realtà e misteri, riti e tradizioni, storia e leggenda, che contribuiscono a renderla da un lato affascinante, dall'altro ancora più oscura e nebulosa. La storia più gettonata è quella dei tre cavalieri spagnoli Osso, Mastrosso e Carcagnosso (i cui nomi già la dicono lunga), che scappati dalla loro terra dopo aver vendicato lo stupro della sorella, sbarcarono in Italia, nell'isola di Favignana, e lì posero le basi per la costituzione, le regole e i riti dell'Onorata società; dopodiché le loro strade si divisero. Il primo andò in Sicilia e lì fondò Cosa nostra, il secondo arrivò fino a Napoli dove diede vita alla Camorra, mentre il terzo si mosse fino alla Calabria per dare origine alla 'Ndrangheta.

Al di là delle favole sulla sua origine (che hanno un ruolo fondamentale nel processo di interiorizzazione e nel creare un forte senso di appartenenza), la storia della mafia siciliana inizia in epoca lontana, probabilmente a metà del diciannovesimo secolo, per poi svilupparsi contestualmente alla crescita della nazione, e in particolare da quando l'Italia divenne una repubblica. Ma come è possibile che un fenomeno così potente e invasivo nella realtà di un paese abbia potuto proliferare indisturbato per più di un secolo? La risposta poggia su due binari: da una parte uno Stato e una società connivente, spesso corrotta, o comunque silenziosa e impaurita di fronte a un fenomeno così violento e allo stesso tempo ritenuto vantaggioso per chi vi facesse riferimento; dall'altra la segretezza, che ha fatto sì che si potesse vedere solo la punta dell'iceberg e non la complessa realtà sottostante. Questo impianto ben congeniato, intriso di mistero, ha iniziato a scricchiolare solo all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, per opera, come già accennato, di magistrati e di collaboratori di giustizia. Falcone ne parla in questi termini:

...tutto questo per ricordare quanto il problema della mafia sia stato sottovalutato nella nostra storia anche recente. La virulenza attuale di Cosa Nostra è in parte il frutto di questa sottovalutazione e di questa ignoranza. La mafia si caratterizza per la sua rapidità nell'adeguare valori arcaici alle esigenze del presente, per la sua abilità nel confondersi con la società civile, per l'uso dell'intimidazione e della violenza, per il

---

<sup>21</sup> Umberto Santino, *La cosa e il nome. Materiali per lo studio dei fenomeni premafiosi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000, pp. 28-29.

numero e la statura criminale dei suoi adepti, per la sua capacità a essere sempre diversa e sempre uguale a se stessa<sup>22</sup>.

Il fenomeno era diventato troppo evidente per poterlo ancora insabbiare: nella seconda guerra di mafia<sup>23</sup>, tra il 1981 e il 1983, avvenne un vero e proprio massacro. Le cifre degli omicidi oscillano intorno ai mille morti tra magistrati, poliziotti, uomini d'onore e civili innocenti. Successivamente a questa guerra, Cosa Nostra ne uscì strutturalmente più forte, con una gerarchia ancora più inquadrata e rigorosa. È dopo tali eventi che non si poté più fingere che la mafia non esistesse, e continuare a parlare di *problemi di femmine*.

E così, grazie in particolar modo a quanto rivelato da Tommaso Buscetta, venne fuori un mondo sommerso, di cui prima non si conosceva neanche il nome. Fu rivelata la struttura piramidale di Cosa nostra: alla base i *soldati* semplici, divisi in gruppi da dieci, e a capo di tali gruppi vi è il «*capodecina*»; i soldati eleggono un capo, chiamato rappresentante, che tutela gli interessi della famiglia. I capifamiglia controllano l'unità base dell'organizzazione, la famiglia appunto. Per tutto ciò che non riguarda il territorio di loro competenza, i capi delle famiglie della stessa provincia eleggono un rappresentante provinciale, tranne che per la provincia di Palermo, dove vi sono più famiglie sullo stesso territorio, le quali sono controllate da un «capo mandamento», che è membro della Commissione (o «Cupola provinciale»). Infine a livello regionale, la Cupola nomina un rappresentante alla Commissione regionale, di cui fanno parte tutti i responsabili provinciali di Cosa nostra. È tale Commissione l'organo di vertice dell'organizzazione, l'autorità amministrativa, che prende le decisioni su tutto e alla quale non è consentito disobbedire. Bisogna, in tutto ciò, tenere conto del fatto che il capo della Commissione palermitana detiene un ruolo di massimo potere all'interno dell'intera associazione mafiosa, in quanto quasi la metà delle famiglie mafiose siciliane risiedono nel territorio palermitano.

In una terra, come quella siciliana, in cui lo Stato è sempre stato poco presente, la mafia si è posta come soluzione a tale deficit, ha colmato quel vuoto; dove manca lo Stato, regolatore, gerarchico, detentore del monopolio della forza, ma anche garante dei diritti e distributore di servizi essenziali, la mafia si fa strada con caratteristiche (esasperate) molto simili ad esso, facendo del principio del clientelismo il suo fondamento. È capace di attirare a sé sempre nuove leve, promettendogli

---

<sup>22</sup> G. Falcone, *Cose di cosa Nostra*, Milano, Rizzoli, 1991, p.118.

<sup>23</sup> Si tratta del secondo conflitto interno a Cosa nostra, che vide schierati i Corleonesi da una parte e la famiglia di Stefano Bontate dall'altra; è denominata "grande guerra" per le vittime che ha mietuto. I corleonesi avevano come obiettivo l'istaurazione di una "dittatura" sulle altre famiglie siciliane. La prima guerra era avvenuta tra il 1962 e il 1963.

identità, data dalla partecipazione, ma soprattutto potere e ricchezza economica (cosa che in Sicilia è sempre stata un miraggio per pochi, visti i livelli di arretratezza).

La mafia siciliana persegue il potere e il denaro coltivando l'arte di uccidere e di farla franca, e organizzandosi in maniera peculiare, unica, che combina gli attributi di uno Stato ombra, di una società d'affari illegale e di una società segreta cementata da un giuramento come la massoneria<sup>24</sup>.

Dickie spiega in queste poche righe ciò che caratterizza Cosa Nostra: il governo del territorio, come fosse uno Stato; è una società di affari per il suo orientamento al profitto; e infine si comporta come una vera e propria società segreta, che sceglie i suoi affiliati sulla base di requisiti stringenti, impone loro dei comportamenti e delle regole severissime, tra cui la totale segretezza.

Le attività che rientrano nell'ambito della mafia sono le più varie, dal racket al traffico di droga, dal gioco d'azzardo alla gestione dei rifiuti. Questo se si vogliono considerare solo le attività controllate illegalmente, ma affianco ad esse si apre il mondo delle attività legali, che hanno come finalità il riciclaggio del denaro sporco.

Un accenno a parte merita l'estorsione, praticata in modo esteso, perché risponde a una doppia utilità: il reperimento di soldi facili, che servono a finanziare la manovalanza dell'organizzazione, ma soprattutto è il modo in cui la mafia controlla il territorio, assoggettandolo a sé, tramite la "protezione" e l'intimidazione. Chi paga il pizzo riconosce la supremazia, il potere e si sottomette all'autorità mafiosa. Per il negoziante la tangente è un costo aggiuntivo da pagare, come gli altri.

È chiaro che questo tipo di abuso è possibile solo in un territorio nel quale la sicurezza fornita dallo Stato non è certa, spingendo la vittima a non denunciare ma ad assumere un atteggiamento di omertà. Anche in questo caso, la mafia si impone come un potere alternativo allo Stato: così come quest'ultimo riscuote le tasse, Cosa nostra riscuote il pizzo. Chiaramente, la richiesta di tangente è proporzionata alla dimensione dell'azienda o attività vessata, per cui per alcune di esse le somme richieste risultano di poche centinaia di euro, mentre a mano a mano che si ingrandisce il volume degli affari si parla di ben altre cifre.

La riscossione delle tangenti è l'attività più longeva delle mafie, quella che la contraddistingue, senza la quale probabilmente esse non si sarebbero radicate. Inoltre rappresenta per esse l'entrata maggiore, in termini di denaro, immediatamente fruibile. Secondo i rapporti della D.I.A. «per quanto protesa a condizionare il territorio sotto il profilo "politico-amministrativo", Cosa nostra non sembra tuttavia rinunciare ad una pressione capillare attraverso le estorsioni. Il fenomeno, che ha trovato conferma in numerose indagini svolte nel semestre, colpisce indifferentemente piccoli e

---

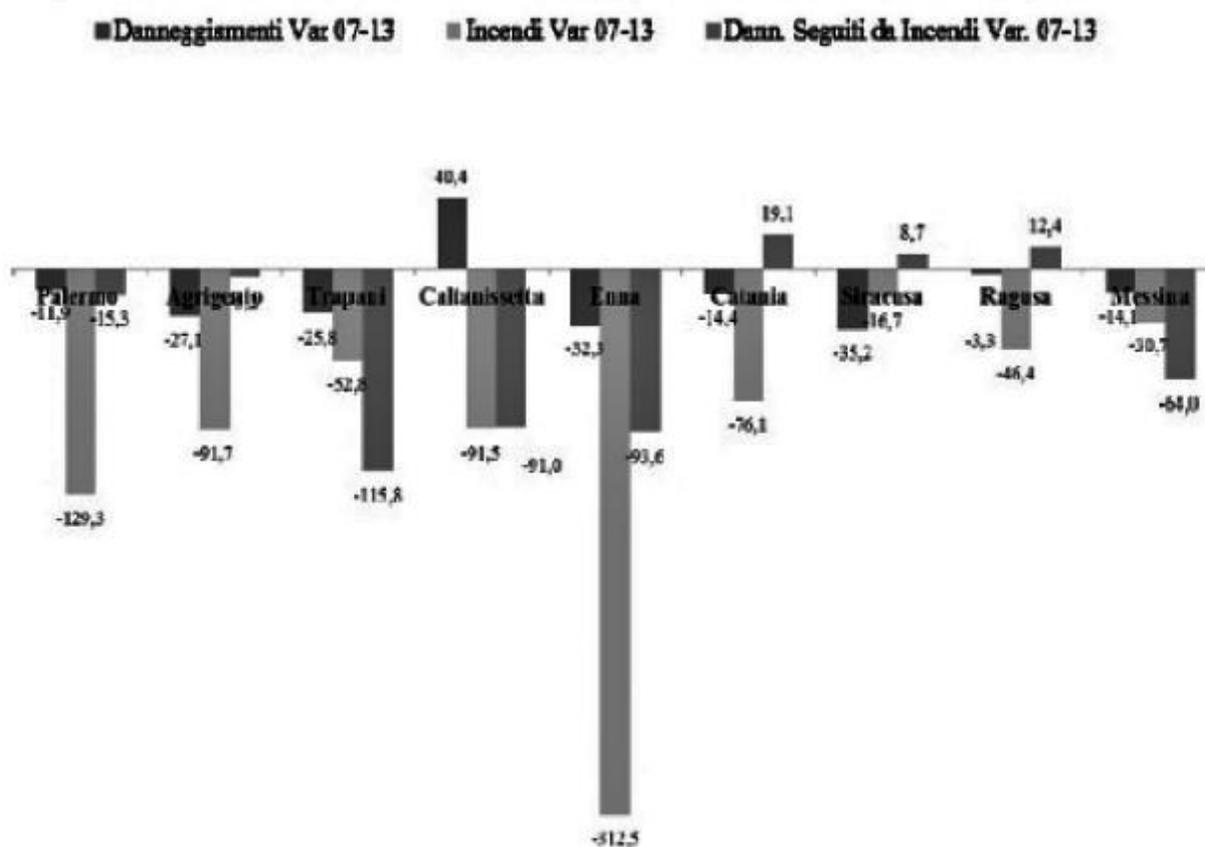
<sup>24</sup> J. Dickie, *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*, Roma-Bari, editori Laterza, p.12.

grandi operatori economici, ma anche cittadini comuni, costituendo una delle principali fonti d'introiti per far fronte alle spese correnti che l'organizzazione sostiene per il mantenimento dei sodali e per il funzionamento della macchina organizzativa»<sup>25</sup>.

Oggi come oggi però la fisionomia di questo tipo di attività criminale sta cambiando, così come la portata e l'estensione: da una parte si sta assistendo a una diffusione maggiore sul territorio, anche dove prima non era praticata, dall'altra le cifre pagate risultano minori (La Spina,2015). Sempre dai dati forniti dalla D.I.A. si evince che, complice da una parte la crisi e dall'altra la strategia di inabissamento, i reati di estorsione stiano subendo una diminuzione, insieme alle forme intimidatorie ad essi connesse.

Tra il 2007 e il 2013 i c.d. reati spia, ossia i danneggiamenti, gli incendi ecc. si sono ridimensionati, così come mostra il seguente grafico.

**Grafico 1.1: VARIAZIONE REATI SPIA DENUNCIATI NELLE PROVINCE SICILIANE (2007-2013)**



Fonte: dati Dia (vari anni) rielaborati da D. Arcidiacono, M. Avola, R. Palidda, in *Mafia, estorsioni e regolazione dell'economia nell'altra Sicilia*, Milano, Franco Angeli s.r.l., 2016.

<sup>25</sup> Dia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il primo semestre 2016, Roma, gennaio 2017, p. 16.

Dall'operazione Enigma, riguardante casi di estorsione nella zona di Lineri-Misterbianco perpetrati dal clan Mazzei, risulta come sia sempre più difficile ottenere il pagamento del pizzo e l'arrendevolezza da parte dei commercianti. Vari fattori dunque concorrono alla diminuzione della portata di questo fenomeno: l'atteggiamento di minor assoggettamento dei commercianti, insieme alla maggiore adesione ad associazioni antiracket, ma anche la reale diminuzione della pressione estorsiva da parte dei clan, insieme a una sempre maggiore repressione da parte delle forze dell'ordine.

Non va comunque sottovalutato il fatto che, quello che sosteneva Falcone più di vent'anni fa vale ancora oggi: «oggi comunque, [...] la tendenza è verso una diminuzione delle richieste di tangenti di importo considerevole. Brutto segno: se le tangenti del racket diminuiscono – o meglio si trasformano – ciò può significare che il mafioso tende a trasformarsi lui stesso in imprenditore, a investire in imprese i profitti illeciti del traffico di droga. La crescente presenza di Cosa Nostra sul mercato legale non rappresenta un segnale positivo per l'economia in generale»<sup>26</sup>.

La strategia dell'inabissamento, promossa da Provenzano, si basa su un minore controllo del territorio, connessa a una maggiore presenza nell'economia formale e negli ambienti istituzionali (Fava, G., 1983; Lupo, Mangiameli 1990; Fava C., 1991). E l'inchiesta Iblis del 2010, portata avanti dai ROS di Catania, che ha visto coinvolti politici, mafiosi e imprenditori, confermerebbe questa tendenza a mutare l'estorsione in un'infiltrazione nell'economia legale, che va ben oltre la semplice richiesta di pizzo.

Ecco allora che, nonostante l'evidente indebolimento dell'organizzazione, dovuto a una serie di circostanze (le indagini sempre più invasive ed efficaci, il problema dei nuovi arrivati che prendono il posto dei boss senza averne la caratura necessaria, la «crisi delle vocazioni», le difficoltà economiche ecc.), niente di tutto questo è risolutivo se non accompagnato da una opera di risanamento della moralità all'interno delle istituzioni, degli imprenditori e della cittadinanza.

### 'Ndrangheta

Per molti anni l'esistenza della mafia calabrese è stata totalmente celata, era come se non esistesse. Non se ne parlava, né a livello istituzionale, né tantomeno a quello civile o letterario. È per questo motivo che per lungo tempo si è creduto che la 'Ndrangheta non avesse una storia, una tradizione propria; e ne è stata completamente sottovalutata la potenza.

Tutto cambia, nella percezione del fenomeno, dopo il 15 Agosto 2007, giorno della strage di Duisburg, e giorno in cui venne alla luce, anche per i non "addetti ai lavori", l'esistenza della

---

<sup>26</sup> G. Falcone, *Cose di cosa Nostra*, Milano, Rizzoli, 1991, p. 143.

‘Ndrangheta. La strage fu il risultato di una vendetta interna alla faida di San Luca, che dilagava tra i clan dal 1991. Furono uccisi sei uomini calabresi, davanti al ristorante italiano *Da Bruno*: ed ecco che, improvvisamente, come per magia, non solo comparve una realtà fino a quel momento sottaciuta, ma venne fuori che essa, addirittura, non agiva solo nelle terre remote dell’Aspromonte, ma era infiltrata nel cuore pulsante dell’industria tedesca ed europea. Dopo questo evento, la ‘Ndrangheta è stata inserita nella lista nera del governo americano dei più pericolosi narcotrafficanti.

Proprio grazie a quest’aurea di silenzio in cui è potuta proliferare, oggi la ‘Ndrangheta è l’organizzazione mafiosa più ricca e potente in Italia, e non solo. È la prima, vera mafia globale (Ciconte, 2008). Mentre Cosa Nostra, negli anni delle stragi, è stata studiata, conosciuta e combattuta, e così indebolita, la ‘Ndrangheta poteva agire e rafforzarsi nell’ombra, e permeare l’intero territorio italiano: essa non era presente solo nella realtà disgraziata dell’entroterra, dove c’era fame e povertà (parliamo di paesi come San Luca, Platì, Africo, Brancaleone ecc. dove vivono e operano tutt’oggi i capi ‘ndranghetisti), ma anche nelle ricche e grandi città, da Reggio Calabria a Cosenza, fino a Catanzaro. Si è insediata nella piana di Gioia Tauro, nell’economia agraria e lì intrecciava rapporti con i proprietari terrieri e le classi dominanti.

Questo reciproco rapporto tra classe dirigente e criminalità avrebbe avuto delle conseguenze ben precise. La classe dirigente manteneva la propria funzione dominante mentre la ‘Ndrangheta acquisiva un potere sociale e un riconoscimento pubblico che la legittimavano agli occhi della popolazione; di più: realizzava la sua ambizione che era quella di diventare una componente delle élites, della classe dirigente locale la quale a sua volta avendo rapporti con la ‘Ndrangheta acquisiva un formidabile strumento di controllo e di intervento, anche armato, nei conflitti sociali.<sup>27</sup>

La storia della ‘Ndrangheta è una storia di rapporti tra mafia e istituzioni, gruppi eversivi, politica, mondo economico e massoneria. Dal tentativo di affiliazione ai gruppi dell’estrema destra eversiva negli anni ’70, alla scelta di alcune famiglie di entrare a far parte delle logge massoniche deviate, al fine di assicurare alla ‘Ndrangheta una via preferenziale per partecipare ai grandi affari economici del paese. Quest’ultima scelta portò non pochi cambiamenti all’interno dell’organizzazione, soprattutto in termini di struttura: se Cosa Nostra, pur essendo entrata in contatto con la massoneria non aveva modificato il proprio assetto, la ‘Ndrangheta creò invece una classe elitaria di mafiosi, i santisti, i quali avevano rapporti con le sfere alte del potere politico, imprenditoriale, militare e

---

<sup>27</sup> E. Ciconte, *‘Ndrangheta*, Rubbettino Editore, 2008, p. 38.

giudiziario, grazie proprio alla massoneria.<sup>28</sup> Questo passaggio nella storia dell'organizzazione terminò con la fine della prima guerra di 'Ndrangheta, avvenuta tra il 1974 e il 1977. Fu un vero e proprio scontro generazionale, che vide sconfitti i boss indiscussi, primo tra tutti Antonio Macrì, a favore delle nuove leve.

Negli anni '80 la 'Ndrangheta entrò in politica, eleggendo direttamente i propri esponenti, a partire dal cugino di Paolo De Stefano, (boss reggino, uno dei fondatori della Santa), Giorgio De Stefano. Fu proprio la morte del boss, nel 1985 che diede il via alla seconda guerra di 'Ndrangheta, la più sanguinosa, che terminò nel 1991 senza vincitori, ma con una pace improvvisa, mediata da esponenti di Cosa Nostra.<sup>29</sup>

Anche questa seconda guerra portò cambiamenti profondi nell'architettura associativa; decisero di dotarsi di una struttura di vertice, che lasciasse autonomia alle singole 'ndrine ma che potesse prendere decisioni in modo da gestire unitariamente gli affari dell'immenso mercato della droga, ancora oggi l'entrata principale per la 'Ndrangheta.

Quest'organismo sovraordinato è conosciuto col nome di "Crimine di Polsi" o "provincia". Ne fanno parte i rappresentanti per ogni famiglia delle tre macro-aree su cui si poggia l'organizzazione: la città di Reggio Calabria e le zone limitrofe, in cui si trova il mandamento centro; il versante tirrenico, detto "Piana", in cui opera il mandamento tirrenico; e la zona ionica, detta "Montagna", del mandamento ionico. La gerarchia territoriale si articola in locali, gli enti territoriali, ognuno composto da più 'ndrine, aggregazioni di tipo familiare.

La famiglia è la cellula base dell'intera organizzazione mafiosa. È la famiglia del *capobastone*, attorno cui si instaura la 'ndrina. Corrado Alvaro, scrittore e poeta calabrese dello scorso secolo, scrisse così per descrivere la sua terra: «la forza della Calabria è nella sua struttura familiare. La famiglia è la sua spinta vitale, il campo del suo genio, il suo dramma e la sua poesia.»<sup>30</sup> Se queste parole valgono per la società calabrese in generale, tanto più si possono collegare al fenomeno mafioso, che poggia su questa base culturale. La mentalità calabrese è estremamente legata ai rapporti familiari, alla gerarchia, all'obbedienza al patriarca; questo si ritrova ugualmente all'interno della famiglia mafiosa, nei confronti del capobastone a cui si è sottomessi.

Quello che è certo è che la famiglia è la struttura portante, e questo è il vero punto di forza della 'Ndrangheta: non è solo un'appartenenza, ma è un legame di sangue che unisce e protegge i

---

<sup>28</sup> Nella relazione annuale della Dna, pubblicata nel 2017, si fa nota di questa struttura riservata di comando, la Santa. Essa delinea le scelte strategiche della ndrangheta, e ne farebbero parte esponenti di rilievo delle istituzioni e professionisti, legati anche alla massoneria e ai Servizi segreti.

<sup>29</sup> Il prezzo da pagare a Cosa Nostra fu l'uccisione del giudice Antonino Scopelliti, rappresentante della pubblica accusa nel maxiprocesso. Per ora questa risulta essere solo un'ipotesi, non accertata, testimoniata da più collaboratori di giustizia.

<sup>30</sup> C. Alvaro, *Itinerario italiano*, Roma, Quaderni di novissima, 1933.

figli/affiliati. Essa funge da collante e da ammortizzatore dei cambiamenti esterni. A rinsaldare questa struttura i matrimoni dinastici, che danno vita a un fitto intreccio di legami familiari, al fine di un controllo assoluto sul territorio, ma anche di unire cosche rivali, e in generale di adattarsi e aggiustarsi ai cambiamenti. La struttura familiare inoltre, ha ridotto di gran lunga la possibilità di dissociarsi, di mafiosi che decidono di pentirsi e collaborare con le forze dell'ordine; è più difficile infatti, che uno 'ndranghetista decida di denunciare i propri parenti.

La 'Ndrangheta s'è imbozzolata dentro la famiglia perché ha compreso, d'istinto, che quello era il suo vero, intangibile rifugio contro il quale neanche una potenza come lo Stato avrebbe potuto averne ragione.<sup>31</sup>

La 'Ndrangheta si caratterizza per una duplice natura: da una parte moderna, efficiente nell'evolversi a seconda delle circostanze, capace di mutare forma e aggiornarsi per infiltrarsi nei settori economici e istituzionali; dall'altra una mafia antica, primitiva, legata ai propri rituali, santini, formule e patti di sangue. Allo stesso modo si avvale di affiliati di nuova generazione competenti e formati e di professionisti esterni, operanti principalmente nei settori che hanno un'alta produttività.

Gli ambiti di azione dell'organizzazione sono quelli tipici: l'edilizia, la gestione di attività commerciali di qualsiasi tipologia, lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti, e tutto il mondo recentemente emerso dei giochi online, delle scommesse e del gioco d'azzardo. Dalla relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, relativa al periodo 2015-2016 ne esce un quadro estremamente chiaro: la 'Ndrangheta è presente in tutti i settori nevralgici della politica, dell'amministrazione pubblica e dell'economia.

La fonte di reddito principale, che conferisce un potere così pervasivo, deriva dal commercio di cocaina, e in questo non conosce frontiera; la mafia calabrese è la padrona incontrollata di tutte le rotte del contrabbando, dalla Colombia alla Calabria per essere smerciata in Europa e negli Stati Uniti. Ha aperto filiali in Francia, Germania, Gran Bretagna, Svizzera, Turchia e nelle regioni del centro-nord italiano, per cui essa risulta l'organizzazione criminale più ramificata e insediata. A Giugno 2016 la D.D.A. di Reggio Calabria, nell'operazione *Due Mari*, ha intercettato 15 narcotrafficienti accusati di aver importato in Italia oltre 240 chilogrammi di cocaina dalla Colombia e dal Costa Rica; questi, utilizzavano una "batteria" di corrieri che prendeva il denaro dagli

---

<sup>31</sup> E. Ciconte, *'Ndrangheta*, Rubbettino Editore, 2008, p. 57.

acquirenti calabresi e lo faceva arrivare ai fornitori colombiani, alcuni dei quali avevano persino soggiornato a Platì.<sup>32</sup>

Se grazie alla droga la 'Ndrangheta reperisce denaro, che poi ricicla nell'economia legale, la fonte di potere principale deriva invece dalla immedesimazione che ha costruito con la politica locale: dal 1991 al 2017 sono 89 i comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, solo in Calabria. Alcuni di essi sono stati sciolti più volte, segno di un permanere della presenza mafiosa, di un condizionamento radicato, da una vasta area grigia di amministratori collusi. La sanità, sia pubblica che privata, è un settore in cui la presenza 'ndranghetista è altissima, non solo per la mole di denaro che circola ma soprattutto perché è un terreno spesso gestito malamente, oggetto di spartizioni politiche, in cui impervia il clientelismo. La vicenda di Domenico Crea rispecchia questo quadro: consigliere regionale di Reggio Calabria e insieme imprenditore sanitario, arrestato nel 2008 per concorso esterno in associazione di stampo mafioso, nell'ambito del processo *Onorata Sanità*. Nella richiesta di misura cautelare, i pm scrissero che i mafiosi avevano come referenti politici e dirigenti sanitari, per assicurarsi l'accaparramento di risorse pubbliche o più semplicemente la sistemazione di amici e familiari. E ancora, per assicurarsi il conferimento di un posto di lavoro «distribuito a pioggia agli amici e parenti per consolidare il proprio potere attraverso l'asservimento della popolazione, messa in condizione di ritenere che l'unico modo di lavorare o comunque garantirsi un guadagno sia quello di continuare ad essere vicini a chi "conta" o comunque di appoggiare certi personaggi».

Insomma, la forza della 'Ndrangheta risiede nell'enorme area attorno ad essa, fatta di continuità e di protezione politica, grazie alla quale si è potuta rafforzare. Certo è che il fascio di luce, che l'ha investita da una decina di anni a questa parte, sta provocando una serie di conseguenze inaspettate per i mafiosi, che prima di allora potevano agire indiscussi. Moltissimi gli attacchi frontali, gli arresti, le confische. La maxi-operazione "Mandamento ionico", che il 3 Luglio 2017 ha portato all'arresto di ben 116 persone, tra latitanti, boss e gregari, ha mostrato chiaramente come la 'Ndrangheta sia ancora territorialmente radicata nei luoghi tradizionali (gli arresti sono avvenuti principalmente a Locri, nell'Aspromonte) e che, per quanto possa essere globalizzata, il cuore pulsante dell'organizzazione, a livello decisionale, si conferma essere nel territorio in cui è nata.<sup>33</sup>

Oltre a questi duri colpi inferti alla mafia, qualcosa anche in Calabria si muove anche dal punto di vista sociale: aumentano i commercianti che denunciano le estorsioni, i giornalisti che raccontano della 'Ndrangheta, uomini e donne nelle amministrazioni che sono attivi nel promuovere la legalità. Tra i vari movimenti antimafia si possono citare "Ammazzateci tutti" nato nel 2005, che ha la sua

---

<sup>32</sup> Dia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il primo semestre 2016, Roma, gennaio 2017, p. 76.

<sup>33</sup> <http://tg24.sky.it/cronaca/2017/07/04/-ndrangheta--blitz-dei-carabinieri-in-calabria--116-arresti.html>

sede centrale proprio a Locri; o ancora il movimento “Reggio non tace”, nato dopo le bombe del Gennaio 2010.

Tutto questo è molto significativo, perché da sole le azioni repressive portate avanti dallo Stato non possono servire a reprimere il fenomeno, ma c'è bisogno di una mobilitazione sociale e culturale che spezzi il giogo mafioso.

### Camorra

Per descrivere la camorra occorre mettere da parte tutto ciò che è stato detto precedentemente per quanto riguarda Cosa nostra e 'Ndrangheta. Le loro caratteristiche infatti, poco hanno a che vedere con la criminalità campana. Alcuni studiosi ritengono che lo stesso termine sia di per sé scorretto, e che sarebbe più giusto parlarne al plurale, chiamarle “camorre”. In Campania non è mai esistita una criminalità organizzata che fosse unitaria, omogenea, dotata di una struttura gerarchica alla quale fare riferimento; al contrario sono sempre esistite gang, bande e gruppi vari, non centralizzati sotto un solo marchio. Questa è la caratteristica principale della camorra, la non riconducibilità a un'organizzazione unica, né a una confederazione di bande, ma la presenza di tanti, frammentati nuclei criminali, che agiscono in totale autonomia. Questa è la sua debolezza e al tempo stesso la sua maggiore pericolosità sociale (Sales, 2006). La difficoltà maggiore per gli attori che devono combatterla sta proprio nel non poterla identificare in modo unitario, ma avere a che fare con una realtà multiforme che non agisce sempre nello stesso modo, non ha regole precise né schemi di azione facilmente riconoscibili. Questa peculiarità di frammentazione non è cambiata nel tempo, in quanto ancora oggi i gruppi hanno una natura altamente parcellizzata, e questo ne accentua la conflittualità reciproca.

Un serio tentativo di unificare i clan in un'unica organizzazione, fu portato avanti da Raffaele Cutolo, detto *o' Professore*, il quale negli anni '70 diede vita alla Nuova Camorra Organizzata. La struttura della NCO era piramidale, con un vertice, Cutolo stesso, definito “il Vangelo” da cui dipendevano interamente le sorti dell'organizzazione; essa tentò di unire insieme i giovani criminali dell'hinterland napoletano e quelli dei vicoli della città. Quando Cutolo però, provò a prendere il controllo anche del centro cittadino, i clan del territorio risposero dando vita alla Nuova Famiglia, confederazione creata per eliminare la NCO. Essa riuscì nel suo intento di indebolire i cutoliani, causando una vera e propria guerra; ma questo equilibrio non durò molto, perché subito dopo scoppiò un conflitto anche tra i clan interni alla stessa NF. A riprova della riottosità delle camorre campane a unirsi.

E proprio dalle fila degli anticutoliani, nel 1987, i boss dei clan Licciardi, Contini, Bocchetti, Lo Russo e dei Mallardo di Giugliano, decisero di unirsi, dando vita all'Alleanza di Secondigliano. Fu la periferia che tentò di scansare i clan del centro di Napoli, in particolare i Giuliano, capi indiscussi della città. La logica era espansiva, ma anche in questo caso il tentativo fallì, per la reazione dei boss del centro storico e di San Giovanni Teduccio.

Questi sono solo due esempi, particolarmente noti soprattutto per le conseguenze sanguinose, che mettono in evidenza come la frammentazione della camorra sia una caratteristica strutturale e difficilmente modificabile. Addirittura non esiste una spartizione dei quartieri tale per cui ci possa essere convivenza pacifica tra i diversi clan; al contrario le bande tendono a sopraffarsi, in una gara a chi conquista di più. È così che nascono gli scontri armati tra le strade della città, tra criminali che non hanno un complesso di regole da seguire, ma solo la legge del più forte, e contrariamente a quanto accade all'interno di Cosa Nostra, la violenza è l'unico strumento per sottomettere l'avversario. Non è neanche netta la delimitazione tra gruppi camorristi e delinquenti comuni: spesso questi ultimi sono costretti a dare una parte dei guadagni della loro attività illecita ai clan, e per questo vi è una continua fuoriuscita di criminali comuni dentro e fuori i clan della camorra; con tutte le conseguenze che si possono intuire dal punto di vista della disciplina interna.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Sales fa notare come vi siano anche dei clan che hanno in sé dei tratti meno fluidi: da una parte quelli che hanno un boss che funge da vertice assoluto, come per i clan dei Giuliano o dei Di Lauro; oppure ancora, vi sono state delle organizzazioni, come l'Alleanza di Secondigliano in cui vi era una vera e propria confederazione di gruppi, e copia il modello della cupola mafiosa, o come il clan dei Casalesi.



camorra cittadina: è meno anarchica e più organizzata, e fa meno uso della violenza, avvalendosi maggiormente dei rapporti con le istituzioni e la politica. In questo caso, i clan tendono a fare “cartello”, com'è stato confermato anche dalla D.I.A., in modo da essere presenti sull'intera filiera.

In Campania non è mai avvenuta una fusione tra la camorra di città e quella di provincia; quest'ultima ha tentato varie volte di impossessarsi dei traffici che riguardano la metropoli, ma i boss napoletani non hanno permesso un'interferenza da parte dell'esterno. Rimane un recinto di circa 40 chilometri quadrati intorno a Napoli, che rende impenetrabile il territorio cittadino.

Nel rapporto con lo Stato e con la politica, la camorra risulta quasi indifferente, più che contrapposta. Si serve della politica, senza instaurare un legame organico o duraturo con essa. La corruzione è alta, ma raramente le bande criminali sono entrate a far parte della classe dirigente, proprio perché esse operano maggiormente nei bassifondi, tra la gente. Cosa nostra si è sempre caratterizzata per un forte legame con il mondo dei partiti, mentre la camorra non ha mai puntato a ricoprire cariche alte, le bastava avere un rapporto di tipo “mercenario” con i politici. Se guardiamo ai delitti commessi dalle due organizzazioni la cosa risulta più evidente: la mafia siciliana ha commesso numerosi omicidi politici, nel periodo stragista ha ucciso decine e decine di esponenti delle istituzioni; la camorra invece ha il primato di “morti per caso”, di persone che sono capitate tra faide di clan e hanno perso la vita per essere al momento sbagliato nel luogo sbagliato.<sup>35</sup>

Nonostante questo, uno dei punti di forza della camorra è il fatto di avere a disposizione una fitta rete di relazioni con imprenditori e amministratori pubblici collusi (insieme a una manovalanza facilmente reperibile e all'immensa ricchezza detenuta). L'accaparramento di numerosi appalti pubblici per l'erogazione di servizi e la costruzione di opere è una delle attività più lucrose in cui i clan hanno potuto mettere piede grazie all'appoggio di funzionari pubblici. Emblematica un'ordinanza di un paio di anni fa (nr. 9/15 OCC), in cui il GIP del Tribunale di Napoli certificava la presenza di una rete di amministratori, politici e imprenditori, finalizzata a consentire al sodalizio formato dalle famiglie Iovine, Zagaria e Casalesi, la gestione, in regime di monopolio, di appalti e l'affidamento diretto di lavori all'interno di un ospedale di Caserta, sfruttando la sponda della politica e della dirigenza. L'inchiesta ha, inoltre, messo in luce una “spartizione” fra i clan locali: ai Casalesi il controllo degli ospedali di Caserta, al gruppo Belforte, la Asl casertana.

La presenza della camorra nelle strutture ospedaliere risultava essere anche di altro tipo: venne certificato che i locali di alcuni ospedali a Napoli, erano stati utilizzati per summit mafiosi e per

---

<sup>35</sup> La camorra di provincia ha un legame più forte e costante con la politica, soprattutto per il tipo di attività che svolge, da intermediario tra produzione e mercato.

nascondere armi, con la complicità di dipendenti che provvedevano ad avvertire gli affiliati al gruppo di riferimento della presenza delle Forze dell'Ordine.<sup>36</sup>

L'atteggiamento e il comportamento di fondo rendono il camorrista "riconoscibile" rispetto agli altri mafiosi: egli appare sfrontato, mostra la propria ricchezza e il proprio potere per affermarsi, è prepotente e violento e ha uno stile di vita improntato all'apparenza e all'esibizionismo. Questo vale tanto per la camorra della metropoli, quanto, in misura leggermente inferiore, per la camorra di provincia. Se la mafia prospera in maniera "insidiosa" la camorra lo fa in maniera "rumorosa"<sup>37</sup>. Queste caratteristiche, in particolare l'alta fluidità interna, rappresentano sia un punto di forza che di debolezza; l'azione di repressione e la grande visibilità che da circa dieci anni sta investendo la camorra stanno portando a risultati non indifferenti: i recenti dati empirici ne danno la conferma. Secondo la relazione relativa all'anno 2015 della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, «i recenti successi ottenuti nell'attività di contrasto alle cosche camorristiche hanno condotto alla sostanziale scomparsa, ovvero all'estremo indebolimento, di alcuni dei clan camorristici di maggiore spessore e tradizione, che sono stati sostituiti da giovani leve desiderose di affermazione, ma incapaci di soppesare il rapporto tra i costi ed i benefici delle proprie efferate azioni delittuose.»<sup>38</sup> A causa di questo indebolimento la situazione è diventata particolarmente ingestibile, tanto da parlare di «guerriglia urbana» tra i clan desiderosi di affermarsi l'uno sull'altro, senza avere una strategia definita.

La situazione si presenta diversa laddove il potente clan dei Casalesi ha ancora una presa forte sul territorio, nonostante i boss più potenti siano detenuti, a dimostrazione del fatto che la violenza esplose tendenzialmente dove c'è un indebolimento del potere mafioso: nella provincia di Caserta bisogna risalire al 2010 per un omicidio di camorra; mentre per gli altri tipi di reato (estorsioni, riciclaggio, corruzione, usura ecc.) i numeri non sono cambiati.

La Campania è la regione che ha visto il più alto numero di pentiti fuoriuscire dalle fila camorristiche, le cui testimonianze riportano di una crisi della leadership e di difficoltà economiche non indifferenti (si parla di pentiti come Antonio Iovine e Carmine Schiavone, entrambi dei Casalesi, Alfredo Galasso capo della Nuova famiglia ecc.). Grazie ad essi le forze dell'antimafia hanno la possibilità di penetrare in un mondo oggi estremamente fluido, imprevedibile e sempre in movimento. Per quanto questa sua natura lo renda difficilmente contrastabile, le autorità segnalano

---

<sup>36</sup> Dia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il primo semestre 2016, Roma, gennaio 2017, p. 110.

<sup>37</sup> I. Sales, 2006.

<sup>38</sup> Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – Relazione Annuale 2015 (periodo 01/07/2014 – 30/06/2015), p. 77.

una serie di successi che danno per vero un indebolimento di alcuni clan, con una leadership non preparata, spesso di ripiego, e un'organizzazione disordinata e disgregata.

### 1.3 L'ALTRA FACCIA DEL FENOMENO: IL PROBLEMA DELLA CORRUZIONE.

#### *Il rapporto corruttivo-collusivo tra mafioso e corrotto*

È stato sottolineato come le organizzazioni mafiose non potrebbero vivere e proliferare se non grazie all'appoggio del “mondo esterno”, ossia grazie a quella zona grigia di professionisti, amministratori e politici che intrecciano rapporti con esse. Comprendere i confini tra una zona e l'altra è estremamente difficile, in quanto se da una parte ci sono gli affiliati, nella zona grigia vi sono una serie di soggetti che non fanno formalmente parte dell'organizzazione, ma vi si rivolgono, o essa si rivolge a loro, per scambiarsi favori reciproci; e ancora vi sono attori che semplicemente convivono con essa, anche se non ci interloquiscono direttamente.

Il codice su cui si poggiano le mafie è l'omertà, il silenzio, di coloro che sanno ma non dicono nulla, per vantaggio o per paura.

Benché spesso mafia e corruzione vadano di pari passo è bene mantenere una differenza, in quanto sono fenomeni collegati ma diversi, dal punto di vista della loro struttura, del modo di operare, dei soggetti coinvolti.<sup>39</sup> Secondo una definizione della ONG Transparency International, per corruzione si intende un “abuso a fini privati di un potere delegato”; «la corruzione è dunque un gioco a tre e si realizza con il tradimento da parte di un agente di un rapporto fiduciario che lo lega al suo principale o datore di lavoro, a vantaggio di un terzo soggetto con il quale si accorda di nascosto»<sup>40</sup>. Nel caso di corruzione politica o burocratica è lo Stato la parte “tradita”. I mafiosi non usano direttamente la propria forza, ma quella dei funzionari pubblici, pagati dallo Stato.

Se mafia e politica sono di per sé due realtà conviventi allora le possibilità sono due: si metteranno d'accordo o si faranno la guerra. I mafiosi hanno tutti i vantaggi a cooperare con i politici e gli amministratori pubblici, che dal canto loro hanno il proprio beneficio, intascando la tangente o il favore per cui si sono “venduti”. I criminali mafiosi non solo ottengono ciò che hanno richiesto (un favore, un'assegnazione di un appalto, che venga chiuso un occhio verso comportamenti illeciti ecc.) ma soprattutto ne traggono la convenienza di un legame con l'amministratore, il burocrate o il politico, da poter usare anche in futuro. Ne traggono protezione, salvaguardia verso l'azione repressiva da parte dello Stato. Non di rado si è sentito di poliziotti corrotti che avvertissero i mafiosi preventivamente delle azioni repressive contro di essi, per dar loro il tempo di fuggire.

---

<sup>39</sup> Per approfondire le differenze tra organizzazioni di stampo mafioso e corruzione si veda A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p.59.

<sup>40</sup> A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2012

È per questo che le organizzazioni mafiose preferiscono usare l'arma della corruzione piuttosto che quella della violenza: senza scalpore e al contrario, nel più assoluto silenzio, si formano collegamenti indissolubili, che permettono loro di controllare fattivamente le attività amministrative ed economiche.

Abbiamo visto come la natura delle organizzazioni criminali stia mutando, adattandosi ai contesti moderni in cui si instaura. I dati statistici rilevano come la violenza (tranne per la camorra napoletana) stia diminuendo, gli omicidi sono meno frequenti, ma ciò che si sta rafforzando è la presenza delle organizzazioni nei contesti amministrativi ed imprenditoriali. Ciò che caratterizza la mafia non è solo l'apparato di regole interne, l'omertà, l'intimidazione, la violenza ecc., né la finalità di lucro, quanto la volontà di assoggettare a sé tutta la realtà che la circonda, dalla politica all'economia, dalla burocrazia alla società civile. Alla luce di questo, ogni azione mafiosa risulta essere finalizzata alla supremazia, al potere assoluto. «Le mafie, anche senza l'uso di quelle che si riteneva fossero le loro armi principali, continuavano e continuano, non solo, a raggiungere i loro scopi di governo del territorio, di acquisizione di pubblici servizi, appalti, interi comparti economici, ma continuano a farlo avvalendosi dell'assoggettamento del prossimo (sia esso un imprenditore concorrente o un qualsiasi altro cittadino) riuscendo a porre costui, senza fare ricorso all'uso della tipica violenza mafiosa, in uno stato di paralizzata rassegnazione, nella quale, in sostanza, è in balia del volere mafioso»<sup>41</sup>.

Tutto ciò induce una sorta di circolo vizioso: da una parte vi sono i corrotti, indotti da un sistema perverso a pensare che la loro singola azione cambi poco nel quadro generale di degradazione. Per questo possono essere incentivati a lasciarsi comprare, deviati dal contesto alterato di cui fanno parte. La stessa sensazione d'impotenza possono averla coloro che subiscono passivamente questa realtà; di fronte ad un muro invalicabile di corruzione, si instaura il pensiero che si possa godere di alcuni diritti solo "facendosi aiutare", entrando nel giro a loro volta (spesso si sente dire "*lì dentro è tutta una mafia*").

Questo meccanismo porta inevitabilmente a ingrandire la sfera della corruzione, a danno dei "corretti" che vengono molto spesso relegati in disparte, degradati nelle loro mansioni, colpevoli di essersi posti contro un sistema troppo grande da combattere. Molti magistrati ed esponenti delle forze dell'ordine hanno testimoniato di essere stati sollevati da un incarico proprio nel momento in cui erano entrati nel vivo delle proprie indagini; a conferma del fatto che la mafia decideva non solo per i suoi affari, ma anche all'interno delle procure, degli organi statali.

---

<sup>41</sup> Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – Relazione Annuale 2016 (periodo 01/07/2015 – 30/06/2016) p. 271.

È stato detto che la mafia moderna preferisce usare il metodo corruttivo-collusivo piuttosto che la violenza: il risultato è lo stesso, ossia l'asservimento e l'acquisizione del controllo sulla società, ma il metodo è estremamente meno evidente e più pervasivo. Come ha sottolineato la Corte Suprema, nel caso di Mafia-Capitale, vi sono due metodi che caratterizzano il sodalizio mafioso: uno più antico, della "riserva di violenza nel patrimonio associativo", e uno più recente che riguarda la strumentalizzazione dei Pubblici ufficiali corrotti, i quali, essendo strumenti nelle mani dei mafiosi, di fatto, danno loro il potere di diventare la vera Autorità pubblica.<sup>42</sup>

### La direzione presa per contrastare la corruzione: conoscenza e repressione del fenomeno

L'indice di percezione della corruzione (CPI) costruito da Transparency International, misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in 176 paesi nel mondo. Pur trattandosi di una misurazione basata sulla percezione del fenomeno, e per questo approssimata e non del tutto realistica, è un buon indicatore fornito da un'istituzione accreditata e credibile, che collabora per la sua redazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Nel 2016 l'Italia si è collocata al sessantesimo posto nella classifica, salita di una posizione rispetto all'anno precedente, ma ancora in una situazione critica se la si colloca nel contesto dei paesi europei.<sup>43</sup> Il dato non è particolarmente incoraggiante, ma come abbiamo visto per quanto riguarda la conoscenza del fenomeno mafioso, anche qui, una luce sullo stato delle cose è fondamentale per instaurare una lotta alla pari.

Mafia e corruzione sono intrecciate ma hanno una natura profondamente diversa, e per questo vanno combattute con strumenti diversi; ma così come sono stati fatti passi avanti nel conoscere la criminalità organizzata, grazie a leggi, nuove tecnologie, testimonianze dei pentiti, si sta facendo altrettanto per quanto riguarda il fenomeno corruttivo. Colpire ai portafogli e ai beni dei corrotti è il primo passo per scardinare questo meccanismo, facendo venire meno a questi ultimi l'interesse a lasciarsi comprare. Un segnale incoraggiante in questo senso si può riscontrare nel nuovo Codice antimafia, approvato a fine Giugno 2017 al Senato, dopo essere stato approvato alla Camera nel novembre 2015. Per la prima volta, nei trenta nuovi articoli del Codice, vengono riconosciuti una serie di reati contro la pubblica amministrazione già introdotti nella legislazione, come la concussione e il traffico di influenze; esse, nella versione proposta inizialmente, sarebbero rientrate in quello che viene definito "doppio binario", ossia un trattamento particolarmente attento da parte

---

<sup>42</sup> *Ibidem* p. 273.

<sup>43</sup> Transparency International costruisce anche altri indicatori a partire da dati reali, a partire dalle indagini ad esempio, o anche partendo dalle esperienze dirette degli "addetti ai lavori". Per questo il suo contributo è prezioso, così come quello che sta provenendo dall'Anac.

dei giudici che prevede misure di prevenzione anche per i soggetti corrotti (oltre che per i mafiosi, come è già previsto dalla legge). Nella versione approvata in Senato però, è stata circoscritta tale applicabilità ai reati corruttivi solo qualora siano commessi in forma associata. Il punto risulta molto controverso, e per questo, anche dopo all'approvazione definitiva avvenuta alla Camera il 27 Settembre 2017, rimane all'ordine del giorno l'impegno del governo nel monitoraggio e nella verifica delle prassi applicative della legge, soprattutto per quanto riguarda i destinatari delle misure di prevenzione; allo scopo di valutarne l'impatto e l'efficacia, anche a fine di eventuali modifiche successive. È chiaro che da sola la legge non può risolvere la complessa situazione, ma un ulteriore segnale positivo lo dà il fatto che tale proposta sia pervenuta dalla società civile. Dove c'è la certezza di una legalità forte, che sa opporsi alla mafia, di istituzioni che non si piegano alle richieste, alle intimidazioni e ai ricatti, ma agiscono in forza della legge, allora sarà più facile per i singoli sottrarsi alla logica dell'acquiescenza o del coinvolgimento. Dove lo Stato e le istituzioni sono presenti e vigili, mettendo in atto forme di repressione efficaci, i corrotti e i mafiosi saranno via via più isolati, e quindi meno forti dell'appoggio di un mondo che sopporta e molte volte agevola la loro presenza.

## CAPITOLO 2: LA REALTÀ ITALIANA DELLA LOTTA ALLA MAFIA

### 2.1 CHE COS'È L'ANTIMAFIA

#### *Le due facce della lotta alla mafia.*

Il fenomeno mafioso è longevo e difficoltoso da inquadrare. Per questo, non di rado, si sentono commenti del tipo «la mafia non verrà mai sconfitta; la mafia è invincibile, è dappertutto, anche nello Stato; non sarà mai debellata perché anche i politici la usano per i propri fini; qualunque repressione non sarà mai efficace perché mancano le condizioni economiche per elevare le condizioni di vita ecc.». Queste asserzioni sono troppo spesso usate come pretesto per giustificare il lassismo e le carenze, sia dei cittadini che dei poteri statali, nella lotta alla criminalità organizzata. Senza farsi prendere da sentimenti disfattisti e scoraggianti è utile, con lo stesso sguardo critico che si usa per descrivere il fenomeno mafioso, fare una panoramica del vasto mondo dell'antimafia in Italia. Le forze che sono dedicate a quest'arduo compito, pur non essendo ancora giunte all'obiettivo finale, ossia la sconfitta definitiva di tutte le organizzazioni, compiono giorno per giorno numerosi passi in avanti. Chi ha vissuto e conosciuto la forza dirompente della lotta alla mafia degli anni Settanta e Ottanta non può non riconoscere che oggi essa agisce in una condizione di minor favoreggiamento, e sicuramente, non è più forte di prima.

I tratti della mobilitazione antimafia sono senz'altro peculiari, non facilmente paragonabili ad altri movimenti sociali sviluppatisi; essa, infatti, non esprime un conflitto sociale ma ha come suo perno la ricerca di valori quali la verità, la giustizia e la libertà. Nei confronti del sistema, Nando dalla Chiesa la qualifica da una parte pro-sistema, perché si propone di affermare e far rispettare le regole del contratto sociale; e dall'altra è anti-sistema perché contesta la configurazione del sistema che si è andata a stabilire nel tempo, un sistema che vede convivere lo Stato e la criminalità, volendo espellere il potere criminale dalle istituzioni.<sup>44</sup>

Se grazie alle forze antimafia istituzionali, composte da soggetti istituiti appositamente per questo fine, le organizzazioni sono oggi sottoposte a evidente stress, non è possibile non menzionare le numerosissime iniziative civili, di cittadini che hanno compreso che il cambiamento e la ribellione alla mafia è prima di tutto un fatto individuale, per poter essere collettivo.

Citando nuovamente Nando dalla Chiesa, che a sua volta trasferisce un'intuizione del politico ceco Havel alla lotta alla mafia, «... è il lavoro ben fatto dell'impiegato pubblico, dell'insegnante,

---

<sup>44</sup> Si veda N. dalla Chiesa, *“Gli studenti contro la mafia. Note (di merito) per un movimento”*, in *“Quaderni Piacentini”*, n. s. 11, dicembre 1983, p. 58.

dell'imprenditore, del sindacalista, del dirigente di banca, dell'architetto, del medico, del politico, del giornalista, del professore universitario, del giudice, del pubblicitario, dell'ortolano, che dà la trama della società inospitale alla mafia. A qualcuno potrà essere richiesto, con minacce, di fare male il suo lavoro. Ma se gli altri intorno a lui faranno bene il proprio, impediranno che egli senta come un fatto naturale l'obbedienza e soccomba al prepotere.»<sup>45</sup>

Le singole sfere della società - associazioni, istituzioni, movimenti e individui - hanno dato una spinta a questo progresso, e si sono tanto più rafforzate, quanto più hanno agito l'una in convergenza con l'altra, essendo esse stesse fortemente interdipendenti. L'irruzione sul campo, negli anni Settanta, di magistrati siciliani coraggiosi e competenti ha indubbiamente dato lo slancio alla creazione di movimenti sociali e culturali di denuncia, oltre che scuotere il mondo politico e gli esponenti dei partiti più sensibili a questi temi. Allo stesso modo si pensi a come esponenti del mondo economico, che hanno alzato la testa al giogo mafioso creando comitati e associazioni, siano stati agevolati e abbiano a loro volta prodotto effetti nelle sfere istituzionali, per la creazione di leggi antiracket o sul riutilizzo dei beni confiscati.

### Fasi storiche del movimento antimafia

Si può dire che la prima vera e propria lotta alla mafia da parte delle istituzioni statali iniziò nel 1982 ad opera, come ricordato precedentemente, di magistrati palermitani, che grazie al maxiprocesso portarono, davanti agli occhi dell'opinione pubblica, una realtà fino a quel momento sottaciuta, e misero a segno una serie considerevole di arresti. Ma questo non vuol dire che fino a quel momento non si fosse mai portato avanti un combattimento su questo fronte; sarebbe più corretto dire che è in quel periodo, o ancora meglio, dopo l'uccisione di alcuni giudici come Falcone e Borsellino, che l'opinione pubblica apprese la notizia dell'esistenza di un movimento antimafia.

Alcuni storici asseriscono che la nascita del movimento antimafia, come "reazione del corpo sociale all'aggressione della mafia" non possa che essere parallela alla nascita dell'associazionismo mafioso. Il fatto che la mafia abbia una storia molto più longeva rispetto a quella dell'antimafia (istituzionale), la dice lunga sui motivi per cui questo fenomeno criminale sia riuscito a sopravvivere all'era moderna, alla creazione dello stato di diritto e agli enormi progressi di garanzia e sicurezza che la democrazia ha portato con sé.

Secondo lo studioso e storico Umberto Santino la storia del movimento antimafia può essere suddiviso in tre fasi. La prima iniziò alla fine del diciannovesimo secolo e finì negli anni Cinquanta

---

<sup>45</sup> N. dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, Einaudi editore, Torino, 2014, p. 72.

del ventesimo secolo. I Fasci siciliani, tra il 1891 e il 1894, furono il primo movimento di massa a scontrarsi con la mafia, nella lotta per il miglioramento della vita dei contadini e dei minatori. I mafiosi, infatti, erano in quel periodo, in Sicilia, presenti nelle campagne come “gabelloti”, vale a dire grandi affittuari terrieri, amministratori e “campieri”, guardie del feudo; perciò coloro che si ponevano in una posizione di contrasto ai grandi latifondisti, per forza di cose si scontravano anche con i criminali mafiosi. Questa prima fase di contrasto alla mafia si trova a sovrapporsi quindi, con la lotta contadina. L’obiettivo ultimo era la redistribuzione delle terre, e lo sciopero agrario era lo strumento più usato. Le donne, in questa fase, ebbero un ruolo fondamentale, tanto che esistevano Fasci esclusivamente femminili.<sup>46</sup> L’epilogo delle lotte contadine fu un bagno di sangue, storia che si ripeterà agli inizi del novecento e a cavallo tra le due guerre.

In questa prima fase rientra anche il periodo fascista, durante il quale Mussolini portò avanti una fortissima repressione, sia in Sicilia che in Campania: tramite il prefetto Cesare Mori agì a Palermo, e sciolse il comune di Caserta, insieme a una dura oppressione nella zona di Napoli e della provincia, dove la camorra era ancora più radicata che in città.<sup>47</sup>

La seconda fase tocca gli anni Sessanta e Settanta, periodo in cui la mafia si trasformò, e da associazione criminale agraria si volse al mondo dell’imprenditoria, degli appalti pubblici e dell’edilizia. In quegli anni la contrapposizione alla mafia avveniva per via politica e non ancora per via istituzionale: erano i partiti a combattere contro la criminalità organizzata, al costo di vedere uccisi non pochi tra assessori, sindacalisti e consiglieri comunali.<sup>48</sup> La lotta alla criminalità organizzata era portata avanti inoltre da singole personalità di spicco, come Danilo Dolci, soprannominato il “Gandhi italiano”, per la sua contrapposizione non violenta alla mafia, oppure il giornalista Peppino Impastato, ucciso da Cosa Nostra, promotore di attività culturali e autore di programmi radiofonici sulla mafia (famosa la trasmissione *Onda pazza a Mafiopoli*, in cui Impastato sbeffeggiava i politici e i boss). Nello stesso periodo la prima guerra di mafia e la strage di Ciaculli portarono alla costituzione della prima Commissione parlamentare antimafia (nel 1962). Nel 1980 (anno che Santino fa coincidere con l’inizio della terza fase) qualcosa cambia, si riscuotono i frutti della scolarizzazione di massa: le nuove generazioni iniziarono ad occupare posti che prima venivano assegnati ai figli dei magistrati, dei poliziotti, dei funzionari ecc. e per occuparli

---

<sup>46</sup> Per un approfondimento sul ruolo delle donne nella storia dell’antimafia, si può leggere il saggio di Alessandra Dino, “*Antimafia e movimenti delle donne. Protagoniste, culture, linguaggi*”. Osservatorio Cross, Vol. 2, n.3 del 2016.

<sup>47</sup> Dal fascismo la mafia veniva combattuta in quanto considerata una conseguenza della democrazia, dell’allargamento della partecipazione politica.

<sup>48</sup> Questo vale in particolare per la camorra campana, meno per la mafia siciliana. Basti guardare agli anni dei c.d. omicidi eccellenti per mano della mafia e della camorra. La prima uccise poliziotti e giudici, la seconda non si vide protagonista di nessun assassinio di questo genere (tranne un paio di casi non rilevanti), mentre non si contano i politici e i sindacalisti che persero la vita.

era necessario passare un concorso pubblico. Entrarono a far parte degli apparati statali, delle forze dell'ordine e giudiziarie, personalità maggiormente qualificate, che non facevano parte di un mondo che era sempre stato connivente o tollerante verso il fenomeno mafioso. Insieme ad esso si rafforzò una antimafia proveniente dagli strati più bassi della società, dando vita alle prime forme di mobilitazioni civili: in particolare nelle scuole, luoghi dove i professori iniziavano a instaurare una mentalità di non acquiescenza, e nelle parrocchie, dove una minoranza di sacerdoti insegnavano ai ragazzi e ai fedeli a non piegare la testa.<sup>49</sup>

Non è un caso che i cittadini abbiano iniziato a farsi sentire, combattendo una realtà tanto repressiva quanto onnipotente, proprio nel momento in cui lo Stato si è fatto attivo, ha riconosciuto il fenomeno e grazie a spiccate personalità istituzionali ha dato il via alla repressione. Come sostiene Isaia Sales, la lotta alla mafia è un compito dello Stato prima di tutto, non si può pensare che i singoli decidano di denunciare se non hanno alle spalle delle istituzioni forti, capaci di sostenerli. È proprio quando questa voce si fa sentire che la società civile trova il coraggio di mobilitarsi.

Lo storico Francesco Renda parla di una lunga storia di resistenza e mobilitazione della società civile precedente al periodo stragista, ma che negli anni '80 ha trovato il suo culmine:

In concreto, dunque, fin da allora, il movimento di resistenza alla mafia fu inteso e rappresentato come movimento di crescita e sviluppo di una coscienza antimafiosa, che era quanto dire come reazione di una cultura antimafiosa, come diffusione di una mentalità antimafiosa, come pratica di una morale antimafiosa, come comportamento di un costume antimafioso, come filosofia di una vita antimafiosa. Resistenza alla mafia quindi come processo generale di rigetto della mafia, come formazione nell'ambito della società di veri e propri anticorpi che la immunizzano dalla inquietante aggressione mafiosa, come affermazione di nuovi soggetti sociali antimafiosi con un loro modo nuovo di agire capace di ridurre giorno dopo giorno la presa della mafia negli spazi della vita pubblica e privata. Anche il fenomeno dei mafiosi che accettano di collaborare con la Giustizia è da ascrivere come risultato della crescita della coscienza sociale antimafiosa.<sup>50</sup>

Il mondo dell'antimafia si compone, dunque, di una parte istituzionale, ossia da apparati statali, previsti dall'ordinamento italiano, competenti alla repressione del fenomeno mafioso, e una parte sociale, una costellazione di associazioni, movimenti collettivi e individui che decidono di ribellarsi autonomamente alla realtà criminale. La prima agisce tramite leggi, processi, investigazioni e

---

<sup>49</sup> Per approfondire si può consultare l'audizione del professore Isaia Sales tenutasi presso la Commissione di inchiesta sulle mafie, in data 15-12-2015:

[http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=12&giorno=15&idCommissione=24&numero=0127&file=indice\\_stenografico](http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=12&giorno=15&idCommissione=24&numero=0127&file=indice_stenografico)

<sup>50</sup> F. Renda, *Resistenza alla mafia come movimento nazionale*, Rubbettino editore, 1993, p. 9.

confischi, la seconda smuove coscienze, tenta di modificare la mentalità comune, tramite campagne informative, manifestazioni nella vita quotidiana. Queste due realtà si coadiuvano l'una con l'altra, in un circolo virtuoso: i buoni risultati raggiunti dalle istituzioni creano un clima di fiducia che incentiva gli individui a mobilitarsi in prima persona, così come l'aumento delle denunce, la presa di coscienza da parte della società civile, i vari movimenti antimafia, agevolano senza dubbio il lavoro delle forze di polizia e di quelle giudiziarie.

È doverosa però, una precisazione: torniamo per un attimo al concetto di zona grigia, approfondito nel capitolo precedente. Una parte dei soggetti che la compongono è autore di comportamenti indirettamente funzionali, vale a dire di tutti quegli atteggiamenti e condotte, di una cultura di sfondo della società, e ancora di mentalità, sentimenti, miti e pregiudizi comuni, che alimentano, minimizzano e giustificano le condotte illecite, pur essendo formalmente innocenti. Si tratta di meccanismi che creano una sorta di relativismo etico, per cui viene meno la distinzione tra ciò che è giusto e ciò che non lo è. In questa zona i magistrati e le forze di polizia non possono intervenire direttamente, perché non si tratta di reati penali. Ed è per questo che una responsabilità gravosa pesa su tutti coloro che cercano di avere dei comportamenti corretti, che agiscono non cadendo nella logica dell'adeguamento al male.

## 2.2 ANALISI E CLASSIFICAZIONE DELLE POLITICHE ANTIMAFIA

Qualsiasi politica è orientata a un fine, e deve essere predisposta e pianificata in relazione ad esso. Nel nostro caso il fine è la sconfitta del fenomeno mafioso. Ma gli strumenti di contrasto per la sua realizzazione risultano differenti a seconda della conoscenza che si ha di tale fenomeno, e anche della definizione del problema: alcune politiche puntano a intensificare gli strumenti di aggressione ai patrimoni e ai beni dei mafiosi, altre mirano a rinforzare la repressione al fenomeno della corruzione e dell'infiltrazione nell'area istituzionale; ancora, alcune politiche sono per la sensibilizzazione e l'informazione volta all'opinione pubblica, laddove ci si renda conto che la mafia è anche un fattore culturale con cui fare i conti; altre si incentrano sul rafforzamento del sistema di repressione personale dei responsabili di reati connessi alla criminalità organizzata. E ancora questo elenco potrebbe continuare, essendo la mafia una realtà così complessa da dover essere attaccata su tantissimi fronti, tanti quanti essa inquina.

Per questa ragione i tentativi di categorizzare le policies antimafia di solito tendono a lasciare qualcosa fuori, essendo questo campo sempre in divenire (così come, in generale, tutte le catalogazioni degli strumenti inerenti alle politiche pubbliche incontrano dei problemi, ad esempio a causa dell'utilizzo necessario di categorie ampie, i cui elementi non sono sempre in relazione tra di loro, o non sono sempre realistici).

Sono riportati di seguito alcuni esempi, utili per creare un quadro maggiormente chiaro ed esaustivo dei tipi di interventi attuabili.

### Le politiche antimafia dirette

Un'utile categorizzazione di La Spina, è quella che distingue le politiche antimafia in dirette e indirette<sup>51</sup>: nelle politiche dirette rientrano tutti i provvedimenti che rispondono miratamente all'obiettivo di reagire alle azioni, quali omicidi, stragi o emergenze, perpetuate dalle organizzazioni criminali. Di seguito è riportato un quadro delle norme più rilevanti, rientranti in questa categoria, che hanno segnato svolte fondamentali nella lotta alla mafia.

La prima disposizione in materia è stata la legge n. 575/1965, *Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*, che prevedeva, tra le misure di prevenzione personali, l'obbligo per i sospetti mafiosi di soggiornare in località lontane da quella di residenza, per recidere

---

<sup>51</sup> A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005.

tutti i possibili collegamenti abituali con la criminalità territoriale<sup>52</sup>. Anche la legge Rognoni-La Torre del 1982 rientra in questa fattispecie e apre la via a numerosi interventi legislativi, mossi dall'emergenza data dalla guerra di mafia, che stava mietendo numerose vittime.

Successivamente, con la legge n. 663 del 1986, *Modifiche di legge sull'ordinamento penitenziario e sulla sua esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (legge Gozzini), venne introdotto il regime del 41-bis nell'ordinamento italiano, inizialmente per le sole "situazioni di emergenza". Nel 1992 col *Decreto antimafia Martelli-Scotti* fu conferito al ministro della Giustizia il potere di estenderne il regime ai criminali delle associazioni mafiose. Nonostante il testo del decreto recasse disposizioni per la cessazione dei suoi effetti entro tre anni dall'entrata in vigore, il regime del 41-bis è stato per lungo tempo prorogato. Finché entrò stabilmente nell'ordinamento italiano con la legge n. 279/2002, rendendo la disciplina sull'attribuzione più specifica e diminuendo la discrezionalità dei giudici per quanto riguarda la revoca. Nel 2009 è stato disposto un ulteriore inasprimento del regime carcerario. Ad oggi, l'ordinamento in materia prevede che la durata del 41-bis debba essere estesa fino a 4 anni, con proroghe di due anni alla volta.<sup>53</sup>

Ricordiamo ancora che, solo nel 1991, furono emanati cinque provvedimenti d'urgenza, che innovarono nelle fondamenta la disciplina in materia mafiosa: tra questi infatti, vi era la normativa che introduce un sistema premiale per i collaboratori di giustizia, così come era stato fatto precedentemente per i terroristi (d.l. n. 8/1991); vi era anche un decreto sullo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose (d.l. n. 164/1991) e infine, molto importante, il decreto legge n. 345/1991, *Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*, che istituì la Direzione Investigativa Antimafia, oltre al Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata (convertito nella legge n. 410/1991).

In tema di confisca e sequestro vi è una normativa (diretta) molto ampia: oltre alla legge Rognoni-La Torre, da ricordare, dopo le stragi del '92 e '93, un decreto legge del 1994 che ha istituito la c.d. "confisca allargata", che permette allo Stato di intervenire su patrimoni disponibili del condannato,

---

<sup>52</sup> Questo intervento ebbe come risultato l'opposto di quello che ci si aspettava, ossia quello di esportare la criminalità organizzata al di fuori dei territori in cui era nata, contaminando così anche le altre regioni italiane, i comuni sperduti del nord Italia in cui i mafiosi potevano agire indisturbatamente, perpetuando e riproducendo le attività illecite.

<sup>53</sup> Le restrizioni, per i detenuti che vi sono sottoposti, sono particolarmente dure, tanto da riscuotere periodicamente un polverone di polemiche. Esse riguardano prima di tutto i rapporti con l'esterno e con gli altri carcerati (gli stessi colloqui con i familiari sono ridotti al minimo, al massimo due al mese, non comprendono incontri fisici, ma vi è sempre un vetro a separare i detenuti dai parenti), per cui l'isolamento è massimo. Questo per evitare che il detenuto possa mantenere la propria influenza sull'organizzazione, e mandare i propri comandi all'esterno, come spesso accade ancora oggi.

di cui quest'ultimo non è in grado di dimostrare una provenienza lecita. Anche questa disciplina successivamente verrà modificata varie volte e si caratterizza oggi per la sua estrema innovatività, anche rispetto alle altre nazioni. Un paio di anni dopo verrà previsto il riutilizzo dei beni confiscati alla mafia, per fini sociali da parte di organizzazioni del terzo settore, oppure affidati ad organi di polizia o statali, o ad enti territoriali ed enti pubblici non economici. La gestione di tali proprietà, che possono essere di qualsiasi tipologia (titoli, società, terreni, abitazioni ecc.) non è semplice, sia perché una volta sequestrati e affidati all'amministrazione competente il loro valore quasi si azzerava, sia perché spesso si incontrano delle resistenze da parte della società civile nel voler utilizzare tali strutture. Il Codice antimafia del 2011 prevede la possibilità di vendita dei beni mobili sequestrati. Quest'ultimo risistema e riunisce le misure di prevenzione, contiene delle previsioni sulle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata e sull'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.<sup>54</sup> Mentre viene scritta tale trattazione, si è proceduto a votare in Parlamento la riforma del Codice esistente. Essa, tra tutte le novità, nella sua versione originaria prevedeva che la confisca dei beni venisse estesa anche a una serie di altri reati, in particolare il peculato, la malversazione, l'induzione indebita a dare o promettere utilità, la concussione, la corruzione per esercizio della funzione, per atti contrari ai doveri d'ufficio e in atti giudiziari e l'istigazione alla corruzione.<sup>55</sup> Questa versione ha subito però una serie di emendamenti, tali per cui il testo definitivamente approvato alla Camera nel Settembre 2017 ha di molto "alleggerito" l'impianto iniziale, e rimane ancora oggi molto controversa.

### Le politiche antimafia indirette

Dopo questa breve panoramica riguardante le politiche dirette, vediamo ora gli strumenti che, in questo tipo di classificazione, vengono indicati come indiretti, vale a dire che non riguardano specificatamente le associazioni mafiose, ma agiscono sul contesto civile, sociale e delle istituzioni, al fine di «promuovere una cultura della legalità e la reazione della società civile contro la mafia, o di rendere le pubbliche amministrazioni e le loro attività più impermeabili ad essa, o infine di

---

<sup>54</sup> Il codice si compone di 4 libri: il primo contiene la disciplina generale sulle misure di prevenzione personali e patrimoniali; il secondo riordina la disciplina della documentazione antimafia, con una Banca dati unica nazionale e contiene anche le norme sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa. Il terzo libro è relativo all'attività investigativa nella lotta contro la criminalità organizzata. Infine l'ultimo libro riguarda le norme di coordinamento e transitorie.

<sup>55</sup> Si veda <http://www.lastampa.it/2017/07/06/italia/politica/la-riforma-del-codice-antimafia-passa-al-senato-con-s-ora-torna-alla-camera-whJFwj869RAQXKYxNjP7gL/pagina.html>

potenziare le capacità e il rendimento delle forze di polizia»<sup>56</sup>. Insomma, interventi che si pongono l'obiettivo di rendere maggiormente difficile la vita delle organizzazioni mafiose.

In questa categoria rientrano tutte le politiche in tema di antiracket e antiusura, di aumento dei poteri conferiti alle forze di contrasto del crimine organizzato, e per l'agevolazione al loro operato; fanno parte anche tutte le misure di sostegno ai movimenti e alle associazioni antimafia, le campagne di sensibilizzazione e informative nelle scuole, e ancora gli interventi a favore delle imprese e tante altre misure.

Per rendere un esempio concreto di regolazione indiretta, affronteremo una questione di notevole importanza, che riguarda le disposizioni per contrastare l'infiltrazione delle organizzazioni mafiose nel mondo degli appalti pubblici. Le ingerenze delle organizzazioni in questo campo avvengono sia col classico metodo d'intimidazione mafiosa, ma spesso anche infiltrandosi in prima persona nei progetti. Il fine è quello di annullare la concorrenza nelle gare di appalto, e per farlo, le mafie utilizzano una serie di manovre articolate, come descrive la D.I.A.: esercitano pressione sulle imprese appaltatrici imponendo loro dei subappalti; oppure eludono i controlli scomponendo il lavoro in subcontratti attraverso la forma dei consorzi (affidando un lavoro a un'impresa consorziata non vi è l'obbligo di autorizzazione).<sup>57</sup> Il confronto concorrenziale appare quindi del tutto falsato, in quanto la presenza di imprese mafiose, o strumentali al potere mafioso, porterà necessariamente all'espulsione dal mercato delle "imprese sane", sia attraverso l'utilizzo di metodi violenti, sia con comportamenti collusivi.

Il già citato Codice antimafia del 2011 contiene un'approfondita disciplina in merito alla documentazione antimafia, da presentare obbligatoriamente dalla società appaltatrici, nella consapevolezza che il terreno delle imprese, soprattutto per quello che concerne gli appalti pubblici, risulta essere molto permeabile alla penetrazione criminale. Il codice è il frutto di una serie scomposta e poco armoniosa di numerose norme che si sono sovrapposte nel tempo (la prima risalente al 1965). Esso tiene conto inoltre del fatto che le criminalità organizzate hanno evoluto il loro metodo di penetrare e controllare le imprese, ricorrendo molto spesso all'introduzione di suoi stessi "referenti" negli organi di direzione.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 66.

<sup>57</sup> Dia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2016. Roma, agosto 2017, p. 217.

<sup>58</sup> È obbligatorio per le imprese richiedere prima la comunicazione antimafia, rilasciata dalla prefettura, che consiste nell'attestazione e nella verifica della presenza o meno di cause di decadenza, sospensione o divieto, nel caso in cui vi siano sentenze di condanna o misure preventive nei confronti dell'impresa, per reati connessi alla criminalità organizzata; e successivamente l'informazione antimafia, la quale oltre a verificare nuovamente cosa accertato dalla comunicazione, attiene al controllo di eventuali tentativi di infiltrazione mafiose, che possono indirizzare le scelte della società (art. 82 commi 2 e 3 del d.lgs. n. 159/2011).

Una certa rilevanza in quest'ambito l'ha assunta la certificazione di legalità delle imprese, tradotta come *rating* di legalità, di cui si tiene conto in sede di concessione di finanziamenti da parte dello Stato, ma anche per l'accesso al credito bancario (legge n. 62/2012). Essa viene attribuita dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato alle imprese operative in Italia che hanno una serie di requisiti di legalità appunto, tra cui la non destinazione di comunicazioni o informazioni antimafia interdittive in corso di validità.

Negli ultimi anni gli enti locali hanno fatto un diffuso e crescente utilizzo dei protocolli di legalità: strumenti di policy sottoscritti dalle amministrazioni e altri soggetti pubblici o privati al fine di favorire la legalità e contrastare l'attività delle organizzazioni mafiose. I patti possono promuovere, ad esempio, il riutilizzo dei beni confiscati alla mafia, imponendo una cooperazione tra i diversi agenti per ridurre il rischio d'infiltrazione nelle attività economiche e nelle istituzioni pubbliche. I soggetti che stipulano il protocollo (la sede di sottoscrizione è la Prefettura) oltre a realizzare una serie di iniziative per l'ordine e la sicurezza pubblica, collaborando tra loro, creano un clima di trasparenza e legalità, danno un segno chiaro e prendono una posizione netta nei confronti di una realtà che si nutre di una zona grigia in cui legalità e illegalità si sovrappongono.

#### Ulteriori categorizzazioni di politiche antimafia

Tra gli altri autori che si sono cimentati nell'impresa di creare delle categorie in cui poter suddividere le politiche antimafia, Rosario Minna è tra questi. Egli basa la sua classificazione su tre direttrici, gli «interventi preventivi, repressivi e successivi».<sup>59</sup> Nella prima tipologia di interventi rientrano tutte le attività e le misure di prevenzione degli illeciti, come la regolazione che concerne le concessioni dei pubblici servizi e degli appalti, oppure le leggi che rendono meno agevoli i traffici illeciti e lo scambio di denaro, e le azioni di vigilanza e sicurezza delle forze dell'ordine; gli interventi repressivi sono quelli in risposta alla commissione di reati già avvenuti, e quindi le pene e le sanzioni contenute nelle leggi (nella 416-bis c.p., ma anche in altre molteplici disposizioni, come la legge n. 203 del 1991 recante: *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*), insieme all'istituzione di organi preposti a questo genere di contrasto, come D.I.A. e D.N.A. E infine vi sono gli interventi successivi, che volgono a contenere le conseguenze dei reati, come le disposizioni sulla confisca dei beni e la normativa sul c.d. carcere duro.

---

<sup>59</sup>R. Minna, *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Giuffrè editore, Milano 2007, p. 273.

Un altro contributo che mi pare utile considerare è, inoltre, quello fornito dallo studio di Vittorio Mete; egli non compie una classificazione di politiche antimafia, ma fa una differenziazione in merito, funzionale a capire meglio i campi nei quali tali politiche dovrebbero agire, e soprattutto da dove partire.<sup>60</sup> Egli basa la propria tesi su quattro aspetti (che chiama pilastri) sui quali si costruisce il potere e l'azione delle mafie, e propone di organizzare gli strumenti di contrasto a partire da essi: i quattro pilastri sono il *power syndacate* e l' *enterprise syndacate* (distinzione ripresa da Alan Block<sup>61</sup>), il contesto in cui esse agiscono, dal punto di vista culturale, valoriale e ambientale e infine, la struttura organizzativa interna alle organizzazioni criminali. Indebolire uno di questi significa togliere fondamento all'organismo mafioso, attraverso politiche che incideranno su uno piuttosto che su un altro aspetto. È chiaro che un tipo di distinzione come questa è fortemente riduttiva della complessità della realtà, ma ampiamente utilizzata in letteratura perché si presta a una comprensibile concettualizzazione.

Per *power syndacate* si intende il controllo del territorio tramite attività quali l'estorsione, le intimidazioni, la corruzione e la violenza. L'*enterprise syndacate* è invece, tutto ciò che ha a che vedere con gli affari delle organizzazioni, le varie attività illecite e lecite. Le organizzazioni mafiose sono in tutto e per tutto imprenditori, che rischiano, investono e creano ricchezza.<sup>62</sup> Il potere e gli affari economici sono chiaramente due aspetti funzionali tra loro, l'uno non ci sarebbe senza l'altro: è grazie all'immensa disponibilità di denaro che la mafia può controllare il territorio, ma senza tale autorità non le sarebbe permesso agire per portare avanti i propri interessi.

Il terzo pilastro da considerare è l'ambiente che circonda il fenomeno mafioso. Il contesto socio-culturale e valoriale in cui tale realtà si trova a operare, risulta fondamentale per la sua proliferazione, in quanto, come abbiamo già detto, senza l'acquiescenza o la complicità di soggetti formalmente esterni al sodalizio, l'organizzazione non potrebbe avere un potere e una penetrazione così vasta. Si guardi ad esempio, alla "conquista" progressiva da parte della 'Ndrangheta nei territori del nord Italia. Nelle regioni settentrionali la mafia calabrese non si è imposta solo con la violenza e gli omicidi ma si è inserita nella società, vi si è radicata, divenendo qualcosa non più di estraneo ma di profondamente incluso; e questo lo dimostra il fatto che la 'Ndrangheta sia riuscita a riprodurre in Lombardia le stesse condizioni che si trovano in Calabria. I professionisti hanno avuto un ruolo fondamentale in questo passaggio, hanno aperto le porte alla criminalità laddove hanno

---

<sup>60</sup> Esposta in un paper presentato al XXIV Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, tenutosi a Venezia nel settembre 2010 titolato "Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia".

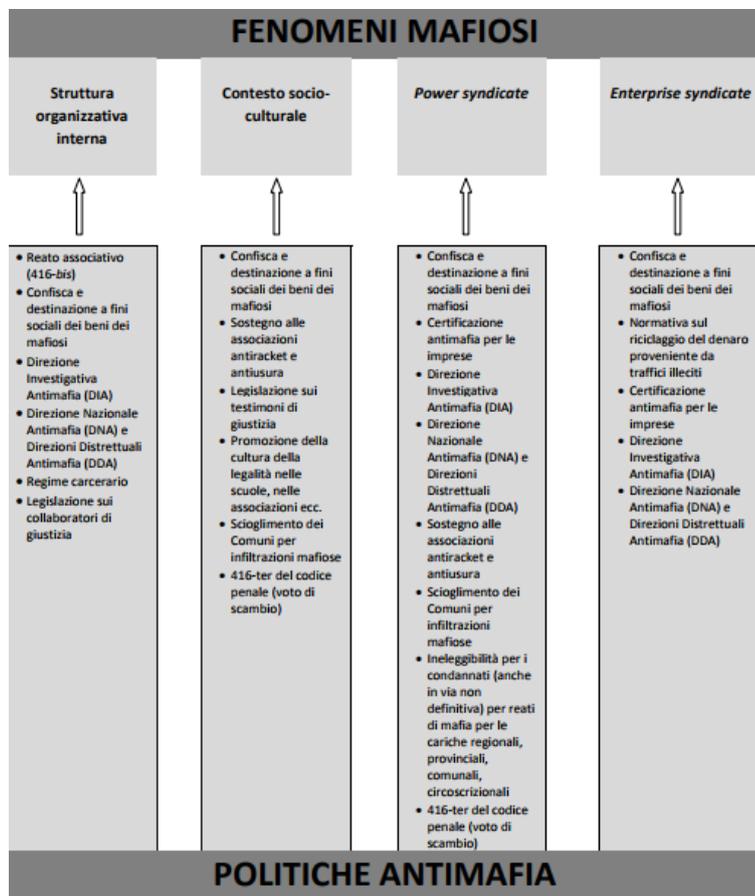
<sup>61</sup> Block Alan, *East Side - West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950*, University College Cardiff Press, Cardiff 1980.

<sup>62</sup> Sul tema, interessante uno studio dell'università di Padova sugli effetti economici sulla presenza di imprese mafiose nei mercati non criminali del Centro e del Nord Italia: <http://www.unipd.it/ilbo/mafia-aziende-criminali-nord-italia>.

pensato di poterne trarre dei vantaggi personali, senza curarsi del fatto che i danni sarebbero loro ricaduti addosso, in quanto la mafia non fa gli interessi di nessuno se non di se stessa. Sono state le classi dirigenti non solo a far finta di niente laddove il problema stava nascendo, ma a rivolgersi ad essa in prima battuta.

Infine, fare politiche antimafia significa conoscere e agire per disarticolare le complesse strutture delle organizzazioni criminali, sgretolando un passo alla volta la loro articolazione interna. Questo avviene ogni qualvolta una ben riuscita operazione delle forze dell'ordine riesce a catturare un elemento di vertice delle organizzazioni, per cui il clan è costretto a rivedere la propria configurazione, uscendone spesso indebolito.

Ritengo che questo tipo di suddivisione sia molto utile. Se è vero che le mafie sono organismi estremamente mutevoli e adattabili alle esigenze e alle circostanze, questo rende necessario un eguale adeguamento da parte delle forze antimafia, che possono raggiungere il proprio obiettivo solo laddove siano in grado di non rimanere indietro, e ancora di più, di precederle per fermarle. Un'organizzazione criminale che si trasforma può essere ostacolata solo con misure preventive, non bastano politiche inerziali e reattive. Di seguito è proposto uno schema che sintetizza, anche se non esaurisce, le possibilità, e mostra alcune delle politiche antimafia da attivare per combattere ognuno dei quattro pilastri.



Fonte: V. Mete, "Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia".

Condivisibile infine la proposta di Vincenzo Sanfilippo - sull'argomento della mafia e di come approcciarvisi -, in cui invita ad assumere un punto di vista sistemico nell'affrontare questo tema: egli definisce la categoria sociologica di *sistema sociale mafioso* (infatti, queste organizzazioni permeano tutti i tessuti della società, socioculturale, politico ed economico), e propone di partire da questa caratteristica, per formulare l'azione di contrasto. Quest'approccio sistemico non ha finalità distruttive (della serie "tutto è marcio"), ma al contrario è un principio di azione, più realistico di coloro che affermano che mafia e società sono separate, accantonando ogni tipo di responsabilità personale nella lotta contro di essa.

«Avendo quindi come riferimento il "sistema sociale" e non la "mafia" o le "organizzazioni mafiose" sarà più facile adottare una ricerca e una prassi che superino l'approccio repressivo orientato alla soppressione, ma anche quello *preventivo*, orientato ad evitare che qualcosa avvenga, a favore di un nuovo modo di vedere e di agire che chiamerei *trasformativi*, orientato cioè a superare una condizione nella quale tutti siamo inseriti, impegnato a far evolvere un sistema del quale tutti facciamo parte.»<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Estratto di un articolo di V. Sanfilippo, apparso su "Quaderni di Satyagraha", n. 3 giugno 2003.

## 2.3 LE ISTITUZIONI ANTIMAFIA ITALIANE

### La costruzione di un sistema coordinato di organismi per la lotta alla mafia

Al giorno d'oggi appare scontato che lo Stato impieghi le sue forze e le sue risorse, attraverso organi specializzati, per contrastare una realtà criminale come quella che stiamo trattando; è necessario che siano le istituzioni a dedicarvisi, oltre che i cittadini, affinché si combatta una lotta ad armi pari contro la mafia. Ma se si pensa alla percezione che si aveva del fenomeno fino a pochi decenni fa, risulta meno insensato capire perché la lotta dello Stato alle organizzazioni di stampo mafioso abbia potuto prendere il via, in modo coordinato e organizzato, solo in tempi più o meno recenti (tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta).

L'insoddisfazione verso un tipo di opposizione che avveniva solo in situazioni emergenziali, e con strumenti investigativi inefficaci, venne resa esplicita nel mondo istituzionale, dal giudice Falcone, non a caso soprannominato il "nemico numero uno di Cosa Nostra". Da profondo conoscitore del fenomeno mafioso, egli ebbe l'intuizione della necessità di intraprendere un'azione di contrasto sistematica, e teorizzò l'attuale assetto investigativo e giudiziario di lotta alla criminalità organizzata. Questa convinzione si era consolidata in seno al giudice durante il periodo di lavoro del pool antimafia di Antonino Caponnetto, la cui intuizione alla base era la stessa: l'urgenza di coordinamento delle indagini antimafia. In quel caso la strategia prevedeva una squadra di magistrati che mettessero in comune le proprie conoscenze ed esperienze per ricostruire in un'unica attività istruttoria il complesso di interconnessioni e intrecci sottostanti al fenomeno mafioso, per non disperdere, in molteplici e scollegati nuclei, l'attività di contrasto.

Egli proponeva l'urgenza di una riforma che desse un coordinamento alle istituzioni antimafia già nel 1982, di fronte al Consiglio Superiore della Magistratura:

«l'immane lavoro giudiziario che spetta alla magistratura in materia di grande criminalità mafiosa non può essere lasciato alla mercé dell'eventuale buona volontà di questo o quel singolo magistrato inquirente. Un ordine giudiziario deve creare le premesse perché venga a crearsi un tessuto organico e ben coordinato di uffici inquirenti, un continuum che consenta di portare avanti il suddetto lavoro giudiziario sistematicamente, [...], attraverso la creazione di adeguati pool di magistrati inquirenti ben distribuiti e in costante contatto tra loro.»<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Intervento di G. Falcone durante un incontro della Commissione per la Riforma Giudiziaria e l'Amministrazione della Giustizia, presso il Consiglio Superiore della Magistratura, con i magistrati impegnati nei processi contro i mafiosi.

L'esito del maxiprocesso fu il banco di prova e la conferma della correttezza ed efficacia di questo impianto. L'esperienza del pool ebbe vita breve, così come la ventata di ottimismo e speranza derivata dall'esemplare risultato del maxiprocesso; com'è noto, Falcone, dopo un breve periodo come Procuratore aggiunto a Palermo, venne trasferito nel 1991 a Roma, in qualità di Direttore generale degli Affari penali al ministero di Grazia e Giustizia. E fu proprio da questa posizione che riuscì a stimolare il governo all'adozione di provvedimenti legislativi che ancora oggi sono alla base del sistema di contrasto al fenomeno mafioso (anche se la normativa non fu del tutto coincidente con le proposte del giudice Falcone).

In particolare, con il decreto legge n. 345/1991, convertito nella legge n. 410/1991, recante "*Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*", venne istituita la Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.); e contestualmente il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, presso il Ministero dell'Interno, presieduto dal ministro e composto dai vertici dei corpi di Polizia, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e dai direttori di SISDE e SISMI, preposti al coordinamento delle varie componenti.

Poco dopo, nello stesso anno, il decreto legge n.367, modificato e convertito nella legge n. 8/1992 per il "*coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata*" completò il quadro, istituendo la Direzione Nazionale Antimafia (oggi anche antiterrorismo, abbreviata come D.N.A.) e le Direzioni Distrettuali Antimafia (D.D.A.) nei vari capoluoghi. Le due nuove istituzioni (D.I.A. e D.N.A.), furono progettate specularmente: da una parte l'attività investigativa, dall'altra quella giudiziaria, per costituire un sistema unico di coordinamento e collaborazione nella lotta alla mafia.

Precedentemente a queste innovazioni, è da ricordare, l'esistenza dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, istituito appena tre giorni dopo la strage di Via Carini, in cui persero la vita il generale Carlo Alberto dalla Chiesa, sua moglie Emanuela Setti Carraro e l'agente di scorta Domenico Russo. La figura dell'Alto commissario è sopravvissuta per dieci anni, fino alla sua soppressione tramite legge nel 1993, che ha rimesso le sue competenze al ministro dell'Interno, che, a sua volta, poteva delegarle ai Prefetti e alla D.I.A., appena istituita. I risultati raggiunti nel corso di quei dieci anni furono però poco efficaci, pesantemente condizionati dalle resistenze interne nell'attuazione delle attività di coordinamento, ma anche dalle risorse limitate e dai pochi poteri attribuitigli, estremamente generici; il lavoro di direzione delle indagini

---

Tale riflessione è contenuta in "*Tecniche di indagine in materia di mafia*", pubblicata nella rassegna "Il Consiglio Superiore della Magistratura" - maggio/giugno 1982.

era più che altro lasciato al coordinamento spontaneo dei magistrati a lavoro sui vari processi. Lo stesso Falcone ne riconosceva l'inadeguatezza:

«...i politici si sono preoccupati di votare leggi di emergenza e di creare istituzioni speciali, che sulla carta, avrebbero dovuto imprimere slancio alla lotta antimafia, ma che, in pratica, si sono risolte in una delega delle responsabilità proprie del governo a una struttura dotata di mezzi inadeguati e priva dei poteri di coordinare l'azione anticrimine. Il famoso Alto Commissario per la lotta contro la mafia, creato sull'onda emotiva suscitata dall'assassinio di Dalla Chiesa, ne è l'esempio lampante: da allora il ministro dell'Interno e il governo nel suo insieme hanno potuto scaricare sull'istituto la colpa delle inefficienze attribuendogli la responsabilità di ogni insuccesso.»<sup>65</sup>

È evidente infatti, oggi più che ai tempi del pool antimafia, che un'azione di contrasto può essere efficace solo se condotta adeguando le armi al nemico che si vuole distruggere: un'organizzazione che agisce in modo sistematico, la cui caratteristica è quella di insinuarsi nelle trame della società, dell'economia, della politica, dell'amministrazione, e che, per queste sue connotazioni, può essere combattuta solo con altrettanta organizzazione e sistematizzazione dei metodi di contrasto. Allora come oggi, la prima forza nelle mani dell'antimafia consiste nella profonda conoscenza del fenomeno e nella condivisione delle informazioni utili tra magistrati e polizia giudiziaria.

Con un balzo avanti di vent'anni, andando ad analizzare l'attuale Codice antimafia, risalente al 2011, vediamo che tali innovazioni istituzionali, proposte ai tempi di Falcone, sono state sostanzialmente confermate, nella loro organizzazione e funzione, dall'ordinamento giuridico odierno.

Il libro III del Codice antimafia (legge 159/2011) tratta delle "Attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata e dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata". Esso comprende le disposizioni circa gli organi istituzionali specializzati nella lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso. E vi include Direzione Nazionale Antimafia<sup>66</sup>, Direzione Distrettuale Antimafia, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Direzione Investigativa Antimafia ed Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

---

<sup>65</sup> G. Falcone, *Cose di cosa Nostra*, Milano, Rizzoli, 1991, p. 163.

<sup>66</sup> Dal 2015 la legge n. 43 ha modificato l'organo in Direzionale nazionale antimafia e antiterrorismo, aggiungendo alla sua competenza la trattazione di procedimenti in materia di terrorismo, anche internazionale. Per questo sarebbe più corretto chiamarla D.N.A.A.

### Direzione Nazionale e Direzioni Distrettuali Antimafia

L'organo di autorità giudiziaria di coordinamento degli uffici delle Procure è la Direzione Nazionale Antimafia. Essa nasce nel 1992 con la finalità di raccordare l'attività d'indagine degli uffici inquirenti su tutto il territorio nazionale, per garantire una circolazione delle informazioni e quindi una maggiore efficienza, e allo stesso tempo intervenire per risolvere gli eventuali conflitti tra le Procure stesse. Ad oggi, la D.N.A. dispone di poteri di coordinamento delle indagini, senza poter condurne di autonome, né poter influenzare quelle delle singole Procure (può solo richiedere informazioni). Anche il coordinamento può avvenire solo dopo che una D.D.A. abbia dato inizio ad un'attività investigativa per un crimine commesso. In questo modo il legislatore ha voluto evitare di concentrare la funzione d'investigazione ad un solo livello, quello centralizzato - secondo il principio di diffusività della funzione inquirente -, lasciando la D.N.A. come soggetto di collegamento tra gli uffici e come centro di raccolta delle numerose informazioni reperite in ogni indagine.<sup>67</sup>

Essa è istituita presso la Procura generale della Corte di Cassazione, e al suo vertice si trova il Procuratore Nazionale Antimafia, pubblico ministero chiamato a coordinare le indagini operate dalle ventisei procure distrettuali, istituite presso i tribunali dei capoluoghi di distretto di Corte di appello. Il P.N.A. ha funzioni (elencate nell'art. 371 bis c.p.p.) di indirizzo, impulso nei confronti dei procuratori distrettuali, direzione per prevenire o risolvere contrasti, ed avocazione quando "il coordinamento non è stato possibile a causa di perdurante e ingiustificata inerzia nella attività di indagine" e in caso di "ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti dall'art. 371 c.p.p. ai fini di coordinamento delle indagini".<sup>68</sup> Viene scelto sulla base di specifiche capacità organizzative nella trattazione di procedimenti relativi alla criminalità organizzata, e gli è richiesto, per questo, lo status di magistrato della Cassazione. I criteri di selezione per tale carica sono particolarmente stringenti proprio a causa della delicatezza del ruolo, di riferimento nei confronti dei magistrati dell'intera D.N.A., di tutti Procuratori distrettuali e generali della Repubblica, affinché ci possa essere un clima di totale collaborazione e unità nel contrasto alla criminalità, da parte di tutte le forze in campo.<sup>69</sup>

Quanto alla struttura della D.N.A., originariamente divisa in tre Dipartimenti (Sistema SIDDA-SIDNA, Studi e documentazione e Affari internazionali), oggi si articola in Servizi, ognuno avente

---

<sup>67</sup> Per approfondire si veda A. CISTERNA "Le funzioni e i poteri delle Direzione Nazionale Antimafia nelle linee di politica criminale" in AA.VV. Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia, Giappichelli, Torino, 2013, p. 274 ss.

<sup>68</sup> Art. 371 bis comma 3 lett. h)

<sup>69</sup> Non a caso, vengono valutati contestualmente il merito, le attitudini e in ultimo "l'anzianità, qualora risultino equivalenti i requisiti professionali".

una specifica materia di interesse: queste sono selezionate in base alla loro rilevanza per il contrasto alla criminalità organizzata e sono Camorra, Mafia, 'Ndrangheta, riciclaggio, narcotraffico, appalti pubblici, ecomafie, misure di prevenzione patrimoniali, tratta di esseri umani, organizzazioni criminali straniere ecc.

Per quanto riguarda i Servizi in cui si articola, vi troviamo il Servizio Nuove Tecnologie che, nell'ambito dell'informatica e delle comunicazioni, si occupa di realizzare sistemi tecnologici in grado di catalogare, elaborare ed esportare l'enorme mole di informazioni e dati in possesso, trasmessi o reperiti dalla D.N.A. stessa. Si tratta del sistema informatico SIDDA-SIDNA, costituito da una banca dati nazionale e da ventisei banche dati per ciascuna Procura distrettuale. Il sistema garantisce una circolazione dei dati, non solo per coordinare D.N.A. e D.D.A. tra loro e con le altre istituzioni antimafia come la D.I.A., ma anche per un collegamento e una condivisione a livello europeo e internazionale.<sup>70</sup>

Vi è inoltre il Servizio cooperazione internazionale. Essendo ormai provata la continua attività delle mafie oltre i confini italiani, è necessaria una continua cooperazione con le forze di contrasto degli altri paesi. Oggi come oggi l'attività di giudiziaria internazionale impiega alla D.N.A. la maggior parte delle proprie forze, nel sostegno alle indagini delle procure distrettuali verso l'estero, di comunicazione con gli organi giudiziari delle varie nazioni, al fine di creare un fronte comune e coeso. La Direzione ha preso il ruolo di corrispondente nazionale dell'Eurojust, e i magistrati partecipano, tra le altre cose, alla Rete Giudiziaria Europea, al Gruppo Multidisciplinare sulla criminalità organizzata e al Gruppo Orizzontale Droga, presso il Consiglio dell'Unione Europea e a varie altre iniziative anche a livello delle Nazioni Unite.

Di notevole importanza è anche il Servizio Studi e Documentazione, che ha come principale funzione quello di reperimento ed elaborazione di studi sui progetti di legge, di ricerche giuridiche, opera come consulente del Ministero della Giustizia e redige documenti e relazioni sull'attività della D.N.A.

Alla D.N.A. sono preposti, dal D.M. 30 dicembre 1991, venti sostituti procuratori nazionali antimafia, nominati dal Consiglio Superiore della Magistratura su indicazione del Procuratore Nazionale Antimafia, che abbiano una qualifica di giudice di Corte di Appello e che abbiano esperienza in fatto di procedimenti relativi alla criminalità organizzata.

Per quanto concerne le Direzioni Distrettuali Antimafia esse sono costituite nell'ambito della Procura della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, hanno per questo competenza distrettuale, e possono farne parte solo i magistrati addetti alle Procure di quella città.

---

<sup>70</sup> Per un approfondimento sul funzionamento e l'uso di questo sistema informatico si può consultare la "Risoluzione sull'utilizzo del sistema SIDDA-SIDNA da parte delle Direzioni distrettuali antimafia. (Risoluzione del 13 marzo 2014)".

Essi sono inamovibili, non possono quindi comporre altri pool o dipartimenti interni alla procura, né svolgere altre attività.

Dalla sua istituzione le competenze della D.D.A. sono andate man mano espandendosi (così come i reati riconducibili alla criminalità organizzata)<sup>71</sup> al fine di condurre le indagini attraverso un metodo sistemico, evitando la frammentazione. A più di vent'anni dalla loro creazione è indubbio che l'intuizione iniziale del legislatore abbia portato i suoi frutti. L'idea di predisporre una dimensione distrettuale della competenza ha permesso sia di migliorare e razionalizzare la suddivisione territoriale, sia di creare dei veri e propri pool investigativi, che trattassero solo di procedimenti specifici, quali quelli inerenti ai fenomeni mafiosi, e per questo potessero essere più efficienti e solleciti, rispetto a quelli formati occasionalmente.<sup>72</sup> La scelta dei giudici specializzati avviene su criteri stringenti che con il passare del tempo hanno portato alla formazione di una categoria nuova di magistrato, abilmente preparato, capace di muoversi nell'intricato mondo della criminalità di stampo mafioso, competente nell'uso delle tecnologie e nelle tecniche d'indagine specifiche.

Come già sottolineato, la forza di questo impianto è proprio nel consentire una tempestiva circolazione di notizie e informazioni tra tutti gli uffici, ed è per questo che risulta fondamentale la collaborazione tra le Procure, anche attraverso strumenti dei protocolli di intesa. Vi è la necessità di un'organizzazione stabile dell'attività investigativa, che utilizzi un metodo di lavoro basato sulla circolazione, sul confronto e l'elaborazione delle conoscenze, *“e nella fase operativa, di una concertazione degli interventi delle diverse autorità per evitare che possano essere tra loro in contrasto e reciprocamente intempestivi.”*<sup>73</sup>

### Direzione Investigativa Antimafia

Con la stessa intenzione, e non a caso, negli stessi giorni in cui si chiudeva il maxiprocesso di Palermo, fu stata istituita la D.I.A., nel 1991; non perché si sovrapponesse alle strutture già esistenti ma perché fornisse supporto e coordinamento investigativo per una maggiore efficacia dell'attività degli organi di giustizia, a cui funzionalmente è collegata. Per questo fu inserita nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, facente capo al Ministero dell'Interno. Di essa fanno parte circa 1500 unità, di cui in egual parte membri della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza. In quanto organismo investigativo, essa ha il compito esclusivo di

---

<sup>71</sup> Si veda A. D'Alessio "Attribuzioni delle Procure Distrettuali e delle Direzioni Distrettuali Antimafia create al loro interno" in AA.VV. *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 248 ss.

<sup>72</sup> D'Ambrosio, I pubblici ministeri antimafia: prime considerazioni sul d.l. 367/91, in Doc. giust., 1991, n. 12, p. 29.

<sup>73</sup> V. Borraccetti, L'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia, in AA.VV., *"Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo"*, a cura di G. Melillo, A. Spataro, P.L. Vigna, Milano, 2004, p. 83.

svolgere, in forma coordinata, l'attività di investigazione preventiva, nonché di fare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente ai delitti di associazioni mafiose, o riconducibili ad esse. Funge sostanzialmente da collettore per tutte le segnalazioni che si riferiscono ai reati di matrice mafiosa e come centro di irradiazione del proprio patrimonio informativo verso la Magistratura, i Prefetti e le Forze di Polizia, di cui è la naturale espressione.<sup>74</sup> Al vertice vi è il Direttore, scelto tra i dirigenti superiore della polizia di Stato, ovvero tra i generali di uno dei due corpi militare che la compongono. Tale carica è investita di numerosi poteri, tra i quali decidere gli indirizzi, le strategie e le regole per il funzionamento dei Servizi e degli Uffici dell'organismo; applica inoltre, le misure di prevenzione personale e patrimoniale nei confronti degli indiziati per crimini mafiosi; può avere colloqui investigativi coi detenuti; comunica con i servizi segreti, in particolare con l'A.I.S.I. (Agenzia informazioni e sicurezza interna, ex S.I.S.D.E.) e l'A.I.S.E. (Agenzia informazioni e sicurezza esterna, ex S.I.S.M.I.) e così via. Accanto al Direttore vi sono due Vice Direttori (uno di essi funge anche da Vicario), che coadiuvano la direzione dell'organismo e sovrintendono uno alle attività operative l'altro a quelle amministrative.

Ha un ufficio centrale e vari periferici e si struttura in dodici Centri Operativi (Torino, Milano, Genova, Padova, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Caltanissetta) e nove Sezioni operative distaccate (Trieste, Salerno, Lecce, Agrigento, Messina, Catanzaro, Trapani, Brescia e Bologna).

Funzionalmente alle attività attribuitele, la D.I.A. si compone di tre reparti: investigazioni preventive, investigazioni giudiziarie (svolgente il servizio di polizia giudiziaria) e relazioni internazionali ai fini investigativi. Quest'ultimo mantiene relazioni e coopera quotidianamente con gli organismi di intelligence degli altri paesi, con il BKA tedesco, l'FBI, l'NCIS ecc., per il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. Essa rappresenta per i partner internazionali un referente preferenziale per la lotta alle mafie, soprattutto per il suo ruolo particolarmente collaborativo nell'ambito dell'Agenzia EUROPOL; inoltre la DIA appartiene all'Expert Working Group for the Fight against Eastern European Organised Crime (Gruppo di lavoro di esperti sulla lotta alla criminalità organizzata dell'Europa orientale) dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e collabora nella produzione degli archivi di lavoro per fini analitici (Analytical Working File Archives), che sono lo strumento principale per la cooperazione investigativa nello sviluppo dell'Europol Information System (EIS).<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Dia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2016. Roma, agosto 2017.

<sup>75</sup> L'EIS è una banca dati che contiene tutti i reati, gli individui coinvolti e le informazioni sulla criminalità organizzata, il terrorismo e gravi crimini transnazionali, creato per supportare l'Europol e gli stati membri nel contrasto. Tali dati vengono condivisi dalle forze di polizia degli stati membri.

Torneremo più approfonditamente sulla struttura, l'organizzazione, i rapporti con le forze di polizia straniere e le funzioni della D.I.A. nel capitolo 3.

### Rapporti tra D.I.A., D.N.A. e D.D.A

Essendovi l'obiettivo del coordinamento funzionale tra gli organismi preposti alla lotta alla criminalità organizzata (quindi sia tra D.N.A. e D.D.A., che tra quest'ultime e il secondo reparto della D.I.A., ma anche con le altre Procure della Repubblica), risulta fondamentale che si instaurino dei rapporti di collaborazione, attraverso scambio di informazioni e protocolli d'intesa, che coinvolgano quanti più soggetti possibili. Alla base di ciò vi è il principio di leale collaborazione tra uffici giudiziari, nonché del più ampio dovere di leale collaborazione tra organi dello Stato, frequentemente richiamato dalla Corte costituzionale<sup>76</sup>.

L'articolo 109 della Costituzione italiana prevede che l'autorità giudiziaria disponga direttamente della polizia giudiziaria. Sulla base di tale disposizione e degli artt. 55, 56, 58 e 59 c.p.p. i magistrati delle procure distrettuali hanno la facoltà di delegare le indagini preliminari a qualsiasi organo di polizia giudiziaria, e il p.m. che procede su reati inerenti alla criminalità organizzata deve avvalersi della collaborazione dei servizi specializzati centrali e interprovinciali delle forze di polizia<sup>77</sup>. Come già accennato il ricorso alla D.I.A., per la D.N.A. e le D.D.A., è limitato al secondo reparto, quello delle investigazioni giudiziarie, e deve rispettare le direttive imposte dal Procuratore nazionale antimafia. In questo senso, egli *“dispone della Direzione Investigativa Antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e impartisce direttive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi”* (art. 371 bis c.c.p.) e può, tra le altre cose, stabilire le modalità di utilizzo delle risorse, o indicare quali mezzi investigativi usare. L'unico limite è quello di non poter regolamentare la disponibilità della D.I.A. (o meglio, del suo secondo reparto), da parte di altre autorità giudiziarie, e non poter interferire sulle modalità di conduzione delle attività di indagine da parte delle D.D.A.<sup>78</sup>

È già stato sottolineato come, nella mente del legislatore, D.I.A. e D.N.A. siano organi complementari tra loro, in quanto svolgono attività che non solo hanno lo stesso fine, ma si completano a vicenda: la prima compie la propria attività nella fase investigativa, la seconda, quella giudiziaria, all'interno della fase processuale. Solo mantenendo uno stretto e collaborativo rapporto

---

<sup>76</sup> D. Manzione, *I complessi rapporti tra DDA e DNA e procure territoriali*. In Dir. Pen. e processo, 1998, p. 1575.

<sup>77</sup> Art. 12 del d.l. 152/1991, convertito nella legge n. 203/1991 recante *“provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa”*.

<sup>78</sup> D. CENCI *La competenza investigativa della D.I.A. e i suoi rapporti con le Procure distrettuali in AA.VV. Il “doppio binario” nell'accertamento dei fatti di mafia*, Giappichelli, Torino, 2013

con l'autorità giudiziaria è possibile arrivare a scoprire la verità dietro i fenomeni criminali, e assicurare, successivamente, la giustizia nell'iter giudiziario e processuale.

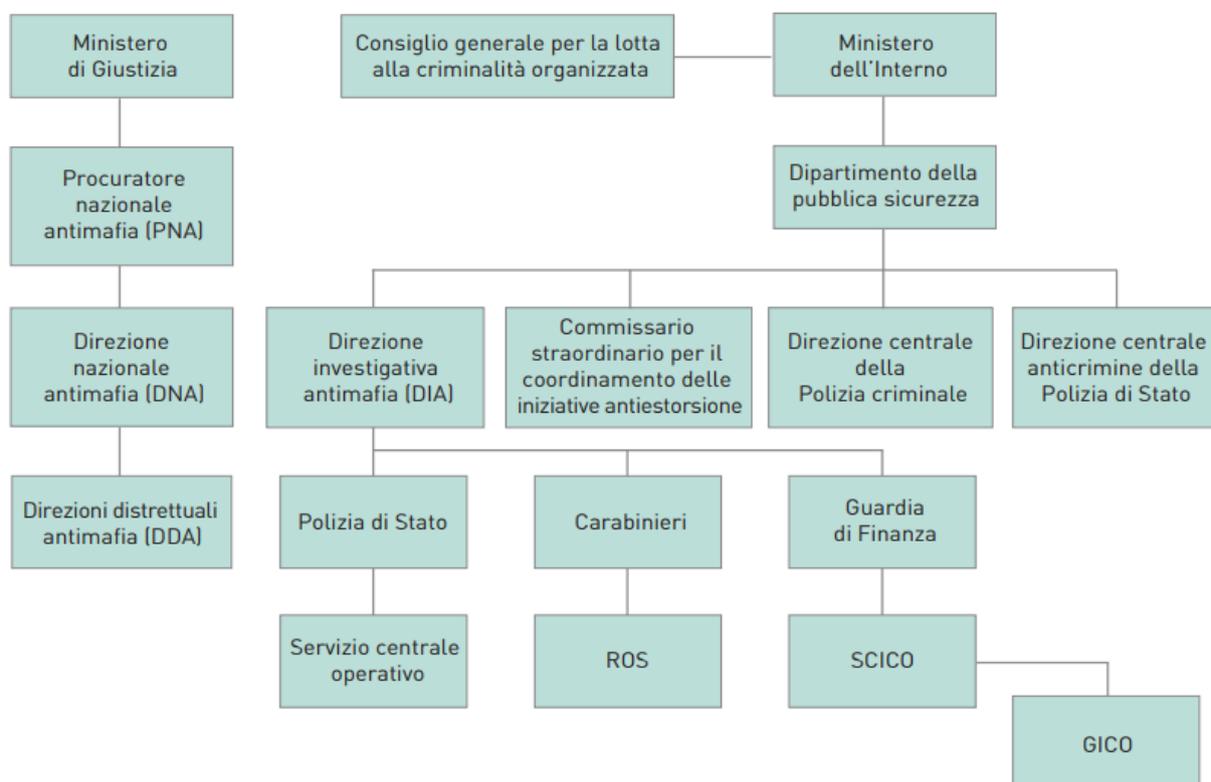
### Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e altri organismi specializzati

In Italia è il Ministero dell'Interno che coordina le varie forze di polizia, in quanto responsabile della sicurezza e dell'ordine pubblico. Il suo ruolo si svolge anche nei confronti dei reati perpetrati dalle organizzazioni di stampo mafioso, nel coordinamento delle attività di law enforcement. A tale finalità è nato nel 1995, disciplinato nel Codice antimafia (art. 107), il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, istituito presso il Ministero dell'Interno, e presieduto dal ministro stesso, quale coordinatore e direttore. Gli altri membri sono il Direttore generale della pubblica sicurezza, il Comandante generale dei Carabinieri, il Comandante generale della Guardia di finanza, i direttori dei servizi di intelligence e il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia. Il Consiglio definisce le linee guida per la prevenzione e le attività investigative e individua le risorse, i metodi e i mezzi tecnici necessari al funzionamento dei servizi, e ne razionalizza l'impegno. Inoltre monitora e verifica i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi strategici delineati e propone provvedimenti volti a colmare eventuali lacune del sistema. Infine la legge stabilisce che il Consiglio determini le direttive per lo svolgimento delle attività di controllo e coordinamento da parte dei Prefetti dei capoluoghi di regione, nell'ambito dei loro poteri, nonché direttive da attuarsi da parte delle singole forze di polizia e della D.I.A.

Per contrastare il reato di estorsione, il Ministero ha istituito inoltre il Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. Esso coordina le iniziative in materia in tutto il paese, e fa parte del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, organo che decide delle richieste di accesso al Fondo di solidarietà (alle vittime di usura e di estorsione).

All'interno della Polizia di Stato sono state create delle unità speciali dedicate: la Direzione centrale anticrimine, strutturata in Servizio centrale operativo, Servizio controllo del territorio e Polizia scientifica; un'altra unità specializzata è la Direzione centrale della Polizia criminale, che prima di tutto si occupa del coordinamento operativo tra Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza e D.I.A, ma anche di intelligence. Da non dimenticare il Raggruppamento operativo speciale (ROS) dei Carabinieri, il Servizio centrale di indagine sulla criminalità organizzata (SCICO) e il Gruppo d'investigazione sulla criminalità organizzata (GICO) della Guardia di finanza, ognuno dei quali svolge indagini sulla criminalità organizzata, in raccordo con il Servizio centrale operativo della Polizia.

## Grafico 2.1: QUADRO ISTITUZIONALE PER IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN ITALIA



Fonte: E. Sciandra, A. Iafano, Relazione “Contrasto all’estorsione organizzata: l’esperienza italiana”. Progetto cereu - countering extortion and racketeering in eu., 2013.

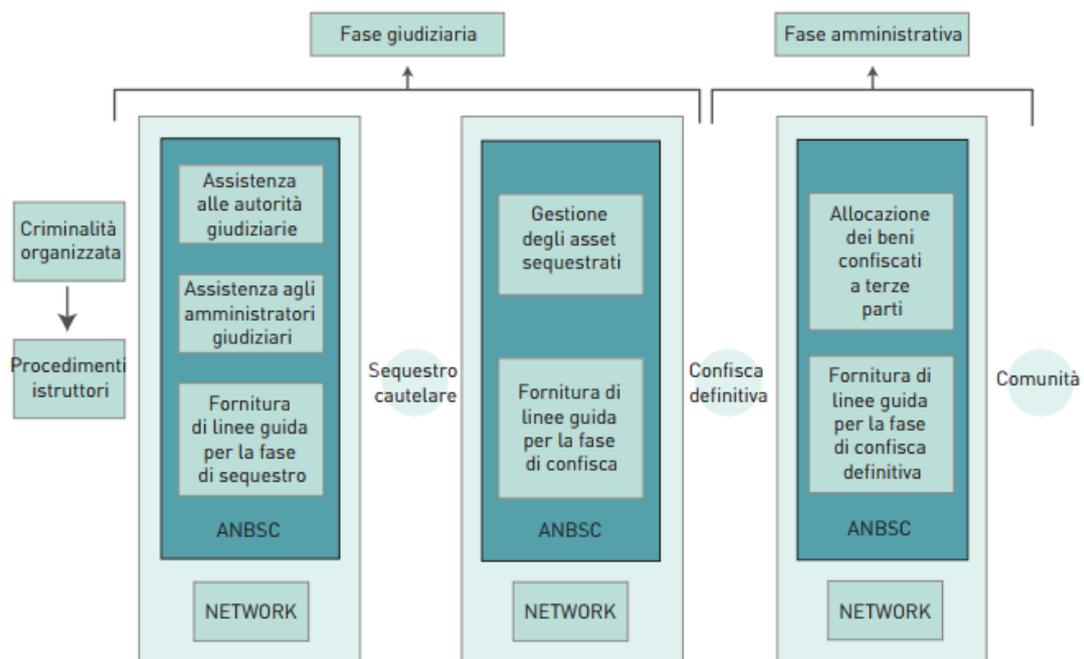
### L’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

Dal 1996 lo Stato ha predisposto la gestione e l’acquisizione da parte sua dei beni sequestrati e delle proprietà confiscate alla mafia. A tale proposito solo nel 2010, col d.l. n. 4, convertito con modificazioni nella legge n. 50/2010, e oggi reperita nel già citato Codice antimafia del 2011, è stata istituita un’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.<sup>79</sup> Se le intenzioni del Governo, approvando con urgenza il decreto, erano quelle di predisporre uno strumento che, con prontezza, assicurasse un’amministrazione efficiente dei beni sequestrati, la realtà fu diversa, in quanto ci vollero

<sup>79</sup> Si rinvia per approfondimento al A. Cisterna (a cura di), “L’Agenzia nazionale per i patrimoni di mafia”, Rimini, Maggioli Editore, 2012.

addirittura due anni dopo l'approvazione, prima che i regolamenti entrassero in vigore e l'Agenzia venisse resa operativa. Essa è un ente pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Interno, con sede a Reggio Calabria e sedi secondarie a Roma, Palermo, Milano e Napoli. Al suo vertice si trova un Direttore, scelto tra i Prefetti, che presiede il Consiglio direttivo, composto a sua volta da un rappresentante del Ministero dell'Interno, un magistrato designato dal Ministero della Giustizia, un magistrato designato dalla Procura nazionale antimafia e dal Direttore dell'Agenzia del demanio o dal suo delegato (art.2). La missione istituzionale dichiarata dall'Agenzia stessa è quella di amministrare tali beni a seguito della confisca definitiva e assumerne la gestione diretta. Dopo la presa di coscienza dell'inefficienza della passata gestione (attraverso l'Agenzia del demanio e la creazione di un commissario straordinario per la gestione e l'allocatione dei beni confiscati), si è tentato di innescare un tipo di amministrazione più dinamico, che potesse rendere maggiormente veloce la destinazione dei beni. Il fine della riallocazione è quello di restituire alla collettività i patrimoni e riutilizzarli a scopo sociale, anche per il valore simbolico di percezione di uno Stato presente, che sappia ristabilire la legalità e il diritto. Per questo è compito dell'Agenzia il monitoraggio successivo all'assegnazione, affinché non venga reso vano il lavoro delle Forze dell'ordine e dei magistrati.

**Grafico 2.2: RUOLO DELL'ANBSC NEL PROCEDIMENTO DI CONFISCA:**



Fonte: Relazione "Contrasto all'estorsione organizzata: l'esperienza italiana".

## 2.4 L'ANTIMAFIA SOCIALE<sup>80</sup>

### Il risveglio del popolo

La suddivisione storica proposta da Umberto Santino, richiamata nel primo capitolo, sull'evoluzione della lotta alla mafia, vede le sue radici nei movimenti dei Fasci siciliani a fine Ottocento, per proseguire con le mobilitazioni politiche del secondo dopo guerra, e finire con l'antimafia dei giorni nostri, che prende il via negli anni Ottanta del secolo scorso. Quest'ultima fase si differenzia dalle altre non solo per l'impeto maggiore, dettato da una più profonda consapevolezza della portata del fenomeno da dover contrastare, ma soprattutto per aver coinvolto la cittadinanza in modo esteso. È la risposta, istituzionale e legislativa, ma anche sociale, del periodo stragista corleonese, che nella furia omicida per la supremazia sul territorio, lasciò a terra circa mille morti.

Questo scenario richiedeva una reazione da parte dei cittadini, oltre che dello Stato, che non tardò ad arrivare. A dare il via all'ondata del rinnovato impegno sociale furono gli omicidi prima di Pio La Torre, e del suo autista Rosario Di Salvo, nel 1982, poi del generale Dalla Chiesa, dopo i quali si assistette a grandi manifestazioni di massa di cittadini, che testimoniavano la loro indignazione. Ai funerali si mobilitarono migliaia di persone, mentre gli studenti di Palermo e a Napoli manifestavano attraversando le terre dei mafiosi. Del funerale del Generale, e della moglie, rimangono impresse le parole del cardinale Pappalardo, citando Sallustio: «*Dum Romae consulitur ... Saguntum expugnatur*». Mentre a Roma si pensa sul da fare, la città di Sagunto viene espugnata dai nemici. E questa volta non è Sagunto ma Palermo. Povera Palermo!».<sup>81</sup>

Il movimento di questi anni coinvolse, come non mai, varie categorie sociali, vari ambienti: insegnanti, vittime, intellettuali, studenti, amministratori, imprenditori, commercianti e molti altri ancora e man mano si estese a livello nazionale, con iniziative anche in Campania e in altre regioni del Nord, tra cui Veneto e Lombardia (il delitto Dalla Chiesa aveva finalmente fatto percepire che la mafia era una "questione nazionale", e molti furono i giornali che i giorni seguenti titolarono in questo modo le proprie prime pagine).

Come sostiene Santino, il movimento civile dell'epoca è caratterizzato dall'eterogeneità; con un'intera nazione che assistette smarrita agli "omicidi eccellenti", alle stragi di Firenze, Milano e Roma, all'uccisione sistematica di tutti gli uomini simbolo della lotta alla mafia, dai magistrati ai

---

<sup>80</sup> Santino fa una differenziazione tra "antimafia sociale" e "antimafia civile": la prima comprende le forme di mobilitazione e lotta alla mafia nel contesto del conflitto sociale, e quindi vi rientrano i Fasci siciliani, il movimento contadino ecc. La seconda è invece la mobilitazione antimafia che vede come protagonisti i cittadini, più o meno organizzati, ed essa è relativamente più recente nel tempo.

<sup>81</sup> Testo tratto da S.Pappalardo, "Da questa nostra isola. Discorsi e omelie", Mondadori, Milano, 1986, p.52.

semplici sacerdoti. La mafia usò la sua violenza delle stragi per minacciare i vivi, che avrebbero dovuto guardarsi dall'imitare le vittime se non avessero voluto farne la stessa fine. Ma quello che dovette affrontare fu l'esatto opposto: l'ascesa di un movimento antimafia sociale sempre più numeroso e determinato. Solo per citare alcuni dei gruppi e delle associazioni nate in quel periodo, ricordiamo, su proposta del centro Peppino Impastato la nascita, nel 1984, del Coordinamento antimafia che operò per qualche anno, non senza difficoltà, nel dover gestire numerose ed eterogenee associazioni: organizzazioni di partito, comitati, sindacati, movimenti e centri studi, formalmente quasi quaranta associazioni. L'esito di questo primo esperimento non fu particolarmente positivo; era più dettato dall'emotività iniziale data dalle prime stragi, che non dalla volontà di darsi una vera struttura organizzativa, ma comunque fu un simbolo per il presente, e un modello importante nel futuro.

Qualche anno dopo un'esperienza simile vi fu nella creazione del cartello di associazioni "Palermo anno uno", nato a seguito della strage di Capaci, che organizzò la manifestazione di commemorazione del primo anniversario della morte di Falcone, alla quale parteciparono circa centocinquantamila persone. Com'era accaduto con il Coordinamento antimafia, anche questa realtà finì coll'assottigliarsi progressivamente, fino a trasformarsi da cartello a singola associazione.

Il 27 giugno 1993 i sindacati organizzarono il primo sciopero generale, con una manifestazione nazionale a Palermo in cui comparvero per la prima volta i famosi lenzuoli bianchi ai balconi, con scritto "basta alla mafia": fu un atto di denuncia di persone non organizzate, denominate il Comitato dei lenzuoli, che diede voce a un popolo stremato dalla violenza mafiosa.

In queste esperienze ci si trovava, però, di fronte alla riproduzione dello stesso schema: manifestazioni di massa dopo i rumorosi omicidi, la sperimentazione di forme di organizzazione nuove e poi il progressivo disfacimento dell'esperienza collaborativa a causa del venire meno dell'onda emotiva.

Con questa consapevolezza nacque nel marzo del 1995 «Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie». Essa è un contenitore di associazioni, con l'obiettivo di raccogliere e coinvolgere tutte le realtà nazionali, oltre mille tra gruppi, movimenti e istituti scolastici, che hanno in comune la promozione e l'educazione alla legalità, alla solidarietà, e alla lotta contro criminalità organizzata. Agisce attraverso campagne informative ed eventi, e numerosi sono i suoi interventi in ambito legislativo attraverso proposte di legge e nell'impegno in prima persona come parte civile in numerosi procedimenti giudiziari. Oggi Libera rappresenta il più importante soggetto nazionale nel movimento antimafia, e nonostante la difficoltà nel contenere e quindi controllare così tanti associati, è insignita ogni anno di numerosi riconoscimenti, tra i quali l'inserimento nel 2012 nella lista delle cento migliori ONG del mondo dal The Global Journal.

Il fondatore di Libera, don Luigi Ciotti, era stato già ispiratore e fondatore, nel 1965, del Gruppo Abele, Onlus a cui poi è stata affiancata una casa editrice, un centro studi e due riviste (tra cui Narcomafie), che ha come missione il sostegno e la solidarietà agli emarginati, esclusi e alle persone in difficoltà. Ne fanno parte comunità per tossicodipendenti, centri di ascolto per rifugiati, vittime della tratta degli esseri umani ecc.

Nel 1996 alcune piccole imprese diedero vita alla Federazione italiana antiracket (FAI), sulla spinta delle nuove disposizioni in materia, in particolare la legge n. 302/1990 che incoraggiava la creazione di associazioni e forme organizzate della società che oppongono resistenza all'estorsione. Oggi la FAI è l'organizzazione più importante tra i movimenti antiracket, è ampiamente riconosciuta anche a livello istituzionale, nel fungere da punto di riferimento per le vittime di estorsione, assistendole durante i processi penali in cui fanno da testimoni, e l'associazione stessa si è più volte costituita parte civile per i reati concernenti questo crimine.

Anche negli ultimi anni non mancano decine e decine di iniziative organizzate, strutturate e permanenti, da ricordare: Addiopizzo, nato nel 2005 da un gruppo di giovani di Palermo per offrire alle vittime dell'estorsione un'alternativa al pagamento del pizzo, grazie alla creazione di un fronte comune, che coinvolga consumatori e imprenditori, e in generale tutti i soggetti economici, per la creazione di un mercato che sia libero dall'ingerenza mafiosa. Attraverso la realizzazione di una mappa "pizzo-free", che indica i proprietari degli esercizi commerciali che aderiscono alla campagna, e che viene esposta fuori alle vetrine di questi negozi, è stata creata una rete di consumo critico, condiviso con tutti i consumatori interessati. È interessante notare come quest'associazione, partita dal basso, che si è espansa ed è diventata conosciutissima grazie ai media, sia davvero riuscita a creare una sorta di immunità nei confronti delle organizzazioni criminali, che preferiscono fare un passo indietro per non avere problemi, piuttosto che mettersi contro questo tipo di realtà. Altri movimenti come SOS Impresa, Libera Terra (facente parte di Libera), Avviso Pubblico e tante altre ancora costellano il mondo dell'associazionismo antimafia odierno, creando, senza dubbio, una cortina di ferro tra il mondo corrotto e corruttore delle mafie e una società non più disposta a sottomettersi ad esso.

### *Il ruolo della Chiesa cattolica nella lotta alla mafia*

Per descrivere la criminalità organizzata, i suoi riti, le sue tradizioni, non si può fare in meno di tirare in ballo la religione cattolica, come se fattivamente ci fosse un legame tra questi due mondi. In effetti nelle mafie, ci sono moltissimi elementi legati al cristianesimo, a partire dal fatto che i mafiosi stessi si professano profondi credenti. Il battesimo per l'affiliazione ne è un esempio, pieno

di riferimenti, di termini, d'immagini legate ai santi. Il simbolismo, la ritualità, anche il rispetto di alcune "regole di condotta" da parte delle organizzazioni mafiose sono mutate dal mondo della Chiesa: la fedeltà, l'obbedienza, il rispetto. La realtà però è profondamente diversa da quella superficialmente riscontrabile in questi fattori. Il dio dei mafiosi certo non corrisponde a quello dei cristiani, ma presenta caratteristiche molto diverse, e soprattutto porta a una condotta diametralmente opposta, che poco ha a che vedere con l'amore verso il prossimo dei cristiani: il dio dei mafiosi è il potere, sono i soldi. Elementi tutt'altro che trascendenti. Si può ben parlare di una teologia, anche in questo caso, che riguarda in tutto e per tutto il culto del potere e dei possessi, con tutto ciò che esso significa, e che ha poco a che vedere con la scelta escludente tra Dio e la ricchezza professata nel Vangelo. La spiritualità a cui inneggia la mafia non è una vera relazione con un Dio, c'è poca possibilità di parola, di messa in discussione e soprattutto di servizio al prossimo. È per questi motivi che il ministero della Chiesa, la parola evangelica di cui è portatrice, sono in teoria ciò che di più lontano si può immaginare dal mondo della mafia; ma si spiega allora che, spesso, queste due realtà si siano incontrate e abbiano addirittura interagito tra loro?

Una precisazione doverosa, prima di affrontare la questione, è nel considerare la distinzione tra la Chiesa istituzione, portatrice di un messaggio ufficiale evangelico, fatta di leggi, organismi ecc., da quelle che sono le persone, i fedeli che la compongono, umani quindi fallibili, anche se non per questo giustificabili.

Cerchiamo ora di capire come si pone e agisce la Chiesa di fronte al fenomeno criminale, sia attraverso i suoi organi istituzionali sia nell'esempio di individui appartenenti ad essa, alcuni dei quali si sono posti e si pongono ancora oggi come veri testimoni del messaggio di fratellanza come antitesi alla mafia.

Nella suddivisione compiuta dallo storico e arcivescovo di Monreale Cataldo Naro, la Chiesa ha vissuto tre tipi di atteggiamenti nei confronti della mafia: il tempo del silenzio, della parola e del grido<sup>82</sup>, periodizzazione che mostra come ci sia stata una lenta ma incisiva evoluzione.

Fino agli anni Ottanta, infatti, la Chiesa assunse una certa indifferenza nei confronti della criminalità organizzata. Indifferenza che spesso arrivò ad essere una vera e propria connivenza.

Il contesto sociale del primo periodo, del c.d. silenzio, è quello di una Chiesa che faticava ad aprirsi alle nuove istanze della modernità; rigidità che non mutò neanche al finire delle due guerre. Questo atteggiamento fu estremizzato per contrastare l'essenza anticlericale che accumulava tanto i liberali, mazziniani, garibaldini, quanto i comunisti del secondo dopo guerra. Allo stesso tempo la mafia, nella sua radicata territorialità, era ancora percepita come un fenomeno normale, composta da individui di un certo ceto sociale, capace di stabilire l'ordine sociale e anch'essi, come la Chiesa,

---

<sup>82</sup> C. Naro, *Legalità, santità e resistenza*, pubblicato su la Repubblica, ed. di Palermo il 28 ottobre 2007.

profondamente attaccati alle tradizioni e protettori di una stabilità primitiva. Le organizzazioni criminali vivevano e operavano così indisturbate, non attiravano l'attenzione delle istituzioni, alle cui orecchie il problema quasi non arrivava (quasi, perché come abbiamo visto nel primo capitolo la voce di alcuni arrivava forte e chiara), tantomeno a quelle delle gerarchie ecclesiastiche romane. Le mafie inoltre avevano tutto l'interesse a "tenere buoni", a farsi amici i sacerdoti, in quanto detentori di una certa autorità sul popolo. Avvicinarsi ai religiosi voleva dire per i criminali acquisire un'aurea di giustizia, bontà, quasi fosse proveniente da un volere divino, e per questo non mancavano di finanziare le parrocchie, organizzare le processioni ecc.

Chiesa e mafia si trovarono braccio a braccio anche successivamente, nella fase iniziale della storia repubblicana, schierate entrambe tra le fila del primo partito nazionale, la Democrazia Cristiana; insieme combattevano l'espansione dei comunisti.

Sarebbe ingiusto però non fare cenno a quei religiosi che, pur nella consapevolezza del loro isolamento, decisero di non cedere alla pressione della mafia, di vivere fino in fondo la loro missione evangelica, e per questo ne pagarono le conseguenze, con la loro stessa vita. Tra questi i "preti sociali", colpevoli della lotta contro i grandi proprietari terrieri, mafiosi, che sfruttavano i contadini; tra essi don Filippo Forti, don Giorgio Gennaro, don Stefano Caronia, don Costantino Stella, don Rosario Grasso. Così come sono molti i laici attivi nel mondo civile che non vollero avere niente a che fare col mondo mafioso, e tanti esponenti anche della D.C., che furono assassinati per questo.

Alla storia dei movimenti contadini è riconducibile la terribile strage di Portella della Ginestra, località in provincia di Palermo, perpetrata il 1 maggio 1947. Morirono undici contadini, tra i circa duemila che si erano riuniti per manifestare contro i latifondisti e per festeggiare la vittoria del Blocco del Popolo (federazione politica formata dal PCI e dal PSI), che nelle elezioni per l'Assemblea Regionale Siciliana aveva conquistato una notevole porzione di voti, scansando la D.C. (sfidando anche le minacce, precedenti al voto, da parte dei mafiosi locali). L'apice si ebbe poi, con la strage della Giulietta di Ciaculli, la mattina del 30 giugno 1963, in cui persero la vita quattro carabinieri, un poliziotto e due militari del Genio dell'esercito, dopo la quale divenne impossibile negare l'esistenza della mafia. Più che capire la verità sui colpevoli di quell'eccidio, è interessante vedere quale fu la reazione della Chiesa, nelle parole del suo esponente maggiormente coinvolto, in quanto vescovo di Palermo, il cardinale Ernesto Ruffini<sup>83</sup>. Egli, esortato dal Segretario di Stato del Vaticano Mons. Dell'Acqua sulla mancata presa di posizione da parte della Chiesa palermitana, interrogato sulla possibilità «che anche da parte ecclesiastica sia promossa un'azione

---

<sup>83</sup> Anche sulla strage di Portella della Ginestra il suo commento fu a dir poco sconcertante: "Era inevitabile la resistenza e la ribellione di fronte alla prepotenza, alle calunnie, ai sistemi sleali, alle teorie antitaliane e anticristiane dei comunisti".

positiva e sistematica, con i mezzi che le sono propri – d’istruzione, di persuasione, di deplorazione, di riforma morale – per dissociare la mentalità della così detta “mafia” da quella religiosa e per confortare questa a una più coerente osservanza dei principi cristiani», così rispondeva:

«mi sorprende che si possa supporre che la mentalità della cosiddetta mafia sia associata a quella religiosa. È una supposizione calunniosa messa in giro, specialmente fuori dall’Isola di Sicilia dai socialcomunisti, i quali accusano la Democrazia Cristiana di essere appoggiata dalla mafia. [...] Ma, per carità non si creda nemmeno per sogno che la religione e la cosiddetta mafia sono consociate.»<sup>84</sup>

La lettera continua con la sua accusa alle istituzioni statali, colpevoli di non essere abbastanza presenti sul territorio; e fu da questo momento in poi che il cardinale venne soprannominato “l’amico dei mafiosi”. Il cardinale non negava a priori l’esistenza della mafia, ma ne sottovalutava l’estensione e la permeazione nella società, accusando chi, come Tomasi di Lampedusa, forniva una descrizione negativa del popolo siciliano. Pur riconoscendo la superficialità di tale presa di posizione, a Ruffini viene dato il “merito” di essere stato il primo a parlare apertamente di mafia in un documento ufficiale della Chiesa. Tentò inoltre di darne un’interpretazione personale, lucida e sostanzialmente corretta, in una lettera pastorale successiva, *Il vero volto della Sicilia*, nel 1964. Inizia, grazie a lui, il periodo della parola.

Per il progressivo declino della minaccia comunista, e l’apertura data dal Concilio Vaticano II, che promosse l’impegno sociale e individuale dei cristiani, gli anni Settanta sono per la Chiesa un periodo di decisivo cambiamento. Le questioni da affrontare, sulla scia del nuovo approccio, erano la necessità di un affrancamento dalla D.C., la cui corrente vedeva a capo Vito Ciancimino e Salvo Lima (entrambi collusi a Cosa Nostra), e il problema della mafia, che continuava a lasciare cadaveri sulla strada. In sostanza le due questioni si intrecciavano.

La posizione della Chiesa siciliana non era ancora del tutto definita; secondo don Stabile, storico e parroco di Bagheria, mancò «anche in questo caso una lettura organica da parte dei vescovi del fatto mafioso, a parte una più esplicita e insistente denuncia. La mafia fu ancora una volta considerata un male morale e sociale e veniva elencata tra i problemi della Sicilia, fermandosi alle soglie del rapporto con la politica»<sup>85</sup>. Fu l’arrivo del cardinal Pappalardo, come arcivescovo a Palermo, e guida della Conferenza episcopale siciliana (Cesi), a dare il via alla svolta: egli condannò esplicitamente la condotta mafiosa, e denunciò, soprattutto, la sua incompatibilità con la fede e il

---

<sup>84</sup> Ruffini 1958 in *“Lettere Pastorali”*, Roma, Editrice Ancora, 1964.

<sup>85</sup> F.M. Stabile, *Cattolicesimo siciliano e mafia*, per la prima volta pubblica in *Synaxis XIV/1*, 1996.

Vangelo.<sup>86</sup> Alla sua guida la Cesi ebbe il coraggio, in modo innovativo e diretto, di affermare che per coloro che si macchiavano di crimini mafiosi era prevista la scomunica, ossia la pena più radicale e grave che la Chiesa possa comminare, revocabile solo in caso di pentimento e allontanamento dalla mafia da parte dello scomunicato.

Da questo momento in poi una serie di documenti ufficiali, di sacerdoti siciliani, della Cesi, e anche della Conferenza episcopale italiana confermarono questa presa di posizione. Nel 1989 quest'ultima pubblicò "La Chiesa italiana nel mezzogiorno: sviluppo nella solidarietà", documento in cui si denunciava la situazione di sottosviluppo del Sud, a causa di una struttura sociale in cui le organizzazioni criminali e il clientelismo avevano preso il posto dello Stato, nell'economia, nelle istituzioni e nella società. La mafia veniva condannata e allo stesso tempo si esortavano i cristiani a collaborare, in coscienza, e a non sottostare al codice dell'omertà.

A queste voci si aggiunsero poi gli esempi, le opere, i martiri di uomini e donne della Chiesa, che non accontentandosi delle parole, offrirono la propria vita a testimonianza di cosa voglia dire esercitare la propria missione di portatori del messaggio di salvezza del Vangelo. Sacerdoti come padre Francesco Michele Stabile, don Pino Puglisi, don Cosimo Scordato, don Peppe Diana, fondarono nei propri quartieri centri sociali, parrocchie, comitati che avevano come primo obiettivo quello di togliere dalla strada i bambini, i giovani, per riscattarli da un futuro segnato alla criminalità e dare loro un'alternativa; agirono per infondere al popolo la conoscenza, e la speranza di una società che poteva essere diversa, e con esse il coraggio per affrontare la realtà e cambiarla. Don Cosimo fondò nel 1985 il Centro Sociale San Saverio, nel quartiere di Palermo dell'Albergheria; don Pino Puglisi il centro Padre Nostro a Brancaccio, da subito entrato nel mirino del clan dei Graviano e per questo fu ucciso brutalmente nel 1993. E la stessa sorte toccò appena un anno dopo a don Diana, sacerdote di Casal di Principe, vissuto e morto per il suo impegno contro la camorra.<sup>87</sup>

Di fronte a questi fatti la Chiesa si scosse definitivamente dal suo torpore, trovandosi di fronte a una realtà che era più grande delle semplici parole, ma che per esse era disposta ad uccidere.

Giovanni Paolo II parlò di "un grido che gli nacque dal cuore", e scagliò il suo anatema contro la mafia, il giorno 9 maggio del 1993, nello storico discorso alla Valle dei templi di Agrigento:

---

<sup>86</sup> Di Pappalardo, Saverio Lodato dirà: "Quando gli storici si dedicheranno a questo bilancio, non potranno fare a meno di convenire su questo punto: è stato lui per la prima volta, a richiamare l'attenzione delle grandi masse cattoliche sul fenomeno mafioso, dimostrando una lungimiranza che ai massimi rappresentanti delle istituzioni statali fece difetto. Poi, naturalmente, gli storici potranno dividersi nel giudizio su questa o quella fase del suo magistero, sul contenuto di questa o quella omelia. Resterà comunque il ritratto di un cardinale di fine cultura religiosa, attento ai fermenti del suo tempo, costantemente preoccupato dalla necessità di non perdere pezzi della sua Chiesa lungo un faticoso cammino di liberazione e presa di coscienza".

<sup>87</sup> Si veda S. Barone (a cura di), *Martiri per la giustizia*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1994.

Dio ha detto una volta: non uccidere. Non può l'uomo, qualsiasi uomo, qualsiasi umana agglomerazione, mafia, non può cambiare e calpestare questo diritto santissimo di Dio. Nel nome di Cristo, mi rivolgo ai responsabili: convertitevi! Un giorno verrà il giudizio di Dio e dovrete rendere conto delle vostre malefatte.

Quello tenutosi ad Agrigento nel 1993, in occasione di questo discorso, fu il terzo di cinque viaggi apostolici che il pontefice compì in Sicilia. Nel 1995, in occasione dell'ultima visita del Papa a Palermo, dirà «Non posso ripetere quel che ho già detto ad Agrigento. Ma non può uomo, nessuna agglomerazione, mafia, togliere il diritto divino alla vita». Attraverso il linguaggio proprio del cristianesimo, quello evangelico, venivano meno tutti gli sterili dibattiti circa la posizione, le mancanze e gli obblighi della Chiesa, e si imponeva prima di tutto un'autocritica, e poi un cambiamento di rotta, un riconoscere il proprio ruolo e compito nella risanazione della società.

In questa prospettiva di rinnovamento diveniva inevitabile scontrarsi con la realtà mafiosa, anche accettando il martirio.

I pontefici successivi hanno continuato a solcare la strada che Wojtyła aveva intrapreso, non hanno smesso di condannare la criminalità organizzata in tutti i suoi aspetti, di invitare i mafiosi ad una sempre possibile conversione, e soprattutto a promuovere tra i fedeli il valore della legalità, prima ancora dei principi cristiani. Da Papa Benedetto XVI, che in una visita nel 2010 a Palermo sentenziò che la mafia è «una strada di morte», fino a Papa Francesco, che ultimamente ha intensificato le sue parole riguardo il tema della lotta alla mafia. Sono state innumerevoli le occasioni nelle quali Bergoglio ha ribadito la sua posizione, e quella della Chiesa. Dalle parole pronunciate alla piana di Sibari, durante la visita pastorale nel 2014, con cui scomunicava formalmente tutti coloro che vivono «una strada di male, i mafiosi», Papa Francesco ha dimostrato di non voler lasciar cadere l'attenzione su questa piaga sociale: è di Giugno 2017 la dichiarazione del Dicastero per il Servizio dello Sviluppo umano integrale, il quale ha stabilito l'intenzione di approfondire, a livello di dottrina giuridica della Chiesa, la questione relativa alla scomunica per corruzione e associazione mafiosa.

Un'ultima considerazione su quello che rappresenta il contributo cristiano in questa complessa realtà: l'agire cristiano si fonda sui due capisaldi di libertà e fede. E la forza che ne deriva spesso porta ad azioni, e seguire linee di condotta che, agli occhi di un non credente, possono apparire irrazionali, o non comprensibili. È per questo che ci si aspetterebbe che, nella convivenza con la criminalità organizzata, un cristiano possa avere una spinta maggiore a fare il primo passo per opporvisi.

Lì dove un mero calcolo di convenienza economica potrebbe non bastare, la razionalità rispetto al valore ispirata dalla fede può ottenere (e di fatto spesso ottiene) che vengano seguite linee di condotta meno comode e più rischiose di quelle abitualmente riscontrabili tra gli attori sociali animati soltanto da una razionalità utilitaristica.<sup>88</sup>

Se è vero, come è stato dimostrato, che nella lotta contro la mafia l'impegno quotidiano dei singoli è imprescindibile, laddove le istituzioni non possono arrivare, lo è ancor di più per la comunità cristiana, la quale, se rispondesse alle sollecitazioni del Pontefice, si rivelerebbe un'arma contro cui la mafia farebbe fatica a combattere.

Così parlava Mons. Cataldo Naro, siciliano “vero” e amante della sua terra, che ha voluto trasmettere un messaggio di coraggio ai cristiani ovunque oppressi dalle mafie:

Se è vero che il cristiano agisce nella storia col dono della carità, allora abitando in un territorio come questo, il cristiano non può non vivere con questo intento: essere santo, santo ogni giorno. E questo vale per tutti: per il carabiniere, per il politico, per il professore, per il bidello, per la guardia municipale. L'ambizione della Chiesa, il desiderio principale della Chiesa è questo: che tutti coloro che si riconoscono nella Chiesa e scoprono il significato del loro battesimo, si impegnino a vivere nella santità. Se ciò accade, è il contributo più vero ed efficace che la Chiesa può dare alla lotta alla mafia e più in generale a creare una società giusta.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 151.

<sup>89</sup> C. Naro, *L'arma del Vangelo contro la mafia*. Testo tratto da “Legalità, santità e resistenza”, pubblicato su la Repubblica, ed. di Palermo il 28 ottobre 2007.

## CAPITOLO 3: DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA

### 3.1 ISTITUZIONE DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA: IL PROGETTO DI FALCONE E LA SUA EFFETTIVA CARATTERIZZAZIONE

#### *Il contributo del pool antimafia al progetto iniziale di coordinamento delle forze antimafia*

La costituzione della D.I.A., definita da molti l'FBI italiana, risale a più di venticinque anni fa (legge n.410/1991, che convertì il D.L. 345/1991), ma, nella mente dei suoi ideatori, era percepita come una necessità molto tempo prima. Il tema del coordinamento delle indagini antimafia era pervenuto alla mente del giudice Falcone infatti, già dagli anni del suo operato come giudice istruttore presso il Tribunale di Palermo. Egli, in quanto membro del pool antimafia istituito da Antonino Caponnetto, ma soprattutto come profondo conoscitore del mondo mafioso, non risparmiò mai, nei suoi interventi pubblici, di ricordare l'importanza di creare un collegamento tra le indagini portate avanti dai vari soggetti antimafia:

Chiunque abbia un minimo di esperienza operativa in tema di indagini sulla criminalità organizzata sa benissimo quali guasti possano provocare, in tali indagini, iniziative poco meditate da parte di taluni magistrati o ufficiali di polizia giudiziaria. E allora, il prevedere che il coordinamento debba operare «su base consensuale» e debba «risultare dall'autonoma decisione di ciascun pubblico ministero competente» si risolverà nell'assoluta aleatorietà del coordinamento stesso e favorirà l'accentuazione dei personalismi fra i titolari delle inchieste, senza incoraggiare l'approfondimento dei temi di indagine che possono essere affrontati seriamente solo in una visione globale e unitaria.<sup>90</sup>

Falcone commentava in questo modo le disposizioni della Commissione redigente del nuovo Codice di procedura penale, che in quei giorni veniva approvato. Una normativa che lasciasse alla volontà dei singoli soggetti competenti, che fossero ufficiali di polizia o magistrati, la condivisione delle informazioni e delle indagini, non avrebbe portato, secondo il giudice, al risultato sperato, al contrario avrebbe incentivato la competizione e l'isolamento tra essi.

Il primo promotore di questa tesi - del coordinamento tra le forze antimafia - era stato, antecedentemente a Falcone, il consigliere istruttore Rocco Chinnici: egli, dopo l'assassinio del suo

---

<sup>90</sup> G. Falcone, *La posta in gioco, Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, RCS Libri, p. 169. Da un intervento del giudice tenuto nell'ottobre 1988 a Venezia.

amico procuratore Gaetano Costa, istituì il celebre pool antimafia, una struttura collaborativa fra i magistrati dell'Ufficio istruttorio di Palermo, di cui fece parte, come già ricordato, anche Falcone. Fu, però, Antonino Caponnetto a portarne avanti la realizzazione, a seguito dell'uccisione di Chinnici nel luglio 1983<sup>91</sup>, riuscendo a coniugare il concetto di squadra di collaborazione con il metodo di investigazione e istruzione sperimentato da lui stesso nella lotta contro il terrorismo. In quel caso era stato ritenuto necessario istituire dei gruppi di lavoro, a causa della complessità e della vastità del fenomeno e per le connessioni tra le diverse compagini criminali.

L'esperienza mutuata da Caponnetto in quel campo fu di fondamentale importanza, così come la scelta dei magistrati che lo affiancarono in questo "esperimento"; è da esso che furono prese le basi per la moderna costruzione dell'apparato istituzionale volto alla repressione del fenomeno mafioso, o meglio, furono prese dal concetto di fondo che lo ispirava: il lavoro di equipe. Era previsto che le conoscenze e la professionalità acquisite dai singoli giudici venissero condivise con l'ufficio intero, e attraverso il sistema delle assegnazioni congiunte dei processi in cui vi erano implicazioni di natura mafiosa a più giudici istruttori, era possibile implementare il lavoro, grazie ad altri magistrati possessori di ulteriori conoscenze. L'obiettivo era evitare che le indagini in tema di mafia potessero essere portate avanti da soggetti non avvezzi a questa materia, che avrebbero reso più difficile il lavoro non avendo le competenze adatte a trattarla; e allo stesso tempo si tentava di restringere il nucleo di professionisti a conoscenza delle informazioni acquisite, che tra loro si spartivano il lavoro ed i rischi.

Nonostante gli esiti estremamente positivi e il consenso pubblico di cui goderoni i giudici, l'entusiasmo iniziale si smorzò presto e l'esperienza del pool antimafia non durò a lungo: alla fine del maxiprocesso, nel 1987 Caponnetto lasciò il suo ruolo, e il suo successore come capo dell'Ufficio istruzione, Antonino Meli, decise, l'anno successivo, di sciogliere il pool, smantellando l'impostazione basata sulle assegnazioni congiunte. I giudici che ne facevano parte si batterono<sup>92</sup> affinché i progressi compiuti non si perdessero e fosse garantita una continuità nel progetto, ma soprattutto non smisero di sottolineare come il metodo di lavoro era stato la chiave di volta grazie al quale tali risultati erano stati raggiunti.

Meli di fatto demolì il metodo di lavoro portato avanti fino a quel punto, e fu per questo criticato dallo stesso Falcone e da Caponnetto, che di lui disse: «Meli ha contribuito ad anticipare la chiusura

---

<sup>91</sup>Per mano del sicario Antonino Madonia, mentre i mandanti furono riconosciuti nei cugini Nino e Ignazio Salvo. Nella strage morirono anche i componenti della scorta del magistrato, oltre che il portiere dello stabile in cui egli viveva.

<sup>92</sup> Si veda in merito, la lettera del dott. Falcone e dei colleghi del pool presidente del Tribunale di Palermo, che ha come oggetto "Notizie stampa sull'attività dell'ufficio di Istruzione del Tribunale di Palermo in ordine ai procedimenti contro le attività mafiose", del 30 luglio 1988.

dell'Ufficio Istruzione, non coordinando più le indagini, esautorando Falcone, emarginandolo, smembrando i processi di mafia e vanificando tutto il lavoro fatto»<sup>93</sup>.

Da quel momento in poi l'operato e la professionalità del giudice Falcone iniziarono ad essere sottoposti a incessanti screditamenti, attraverso strategie di diffamazione (come la c.d. congiura del corvo) perpetrate anche da suoi stessi colleghi. L'ambiente intorno a lui si fece talmente pesante<sup>94</sup>, soprattutto a causa delle incomprensioni con il procuratore Capo, che dopo un breve periodo come Procuratore aggiunto di Palermo, egli decise di accettare l'invito del Ministro della Giustizia Claudio Martelli a ricoprire il ruolo di Direttore degli Affari penali al Ministero, nel novembre 1991. Fu in questa sede che il magistrato capì di poter dare il suo contributo per l'elaborazione di strumenti legislativi necessari alla lotta alla mafia, essendo finalmente vicino al centro decisionale e di potere e avendo l'appoggio del ministro.

### *La strategia di Falcone allo sviluppo della normativa antimafia e la nascita della D.I.A.*

La strategia antimafia di Giovanni Falcone, su cui poi si basò la normativa successiva, si fondava su quattro principi cardine: il primo era il contrasto alla criminalità organizzata attraverso l'aggressione ai patrimoni economici accumulati dalle mafie. Il fine ultimo ed esclusivo delle organizzazioni di stampo mafioso è senza dubbio l'arricchimento, grazie al quale possono portare avanti le proprie attività illecite e lecite, e allo stesso tempo è il mezzo attraverso il quale accrescere il loro potere sul territorio. È grazie alle ingenti entrate garantite dai vari affari, primo tra tutti il narcotraffico, che i boss rafforzano la loro posizione, che permette loro di interagire con i rappresentanti politici, imprenditoriali e istituzionali.

Per questo era diventato necessario aggiungere ai tradizionali metodi di accertamento diretto dei delitti, metodi indiretti per rilevare i reati, attraverso l'individuazione e la recisione dei flussi di denaro sporco.<sup>95</sup> Secondo Falcone, seguendo i soldi si sarebbe arrivati, con una paziente e accurata indagine, al mondo celato delle mafie.

La ricchezza è strumento e fine dell'attività delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, per questo l'ordinamento giuridico, fin dalla legge La Torre del 1982, ha imposto una disciplina per

---

<sup>93</sup> Affermazione di Caponnetto risalente ad un'intervista realizzata da Gianni Minà nel 1996, della serie tv "Storie", trasmessa su Rai Due. È brevemente riportata in un articolo di Minà su "Il Manifesto" del 7/12/2002, "Chi ci tradì?" *l'ultimo dubbio di Caponnetto*.

<sup>94</sup> È vittima anche, il 20 giugno 1989, di un attentato presso la sua villa all'Addura, da cui riesce a sfuggire grazie al ritrovamento casuale dell'ordigno che sarebbe dovuto esplodere.

<sup>95</sup> Per approfondire si veda G. Falcone, "L'acquisizione delle prove nei procedimenti penali concernenti associazioni mafiose, con particolare riferimento agli accertamenti bancari", in *La posta in gioco*, Milano, RCS Libri.

l'aggressione ai patrimoni mafiosi, che nonostante i notevoli ritardi, ha portato e porta quotidianamente a risultati un tempo inimmaginabili.

Il secondo pilastro è rappresentato dalla necessità del contrasto al controllo del territorio e al fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nelle amministrazioni locali. Controllare l'ente locale è infatti, cruciale per gli affari di un'organizzazione criminale, ma anche per espandere i suoi capitali e il suo prestigio sociale. È dimostrato che sin dalla nascita dello Stato italiano vi sono stati casi di infiltrazione mafiosa, ma bisognerà aspettare fino al 1991 per una legislazione in merito (legge 221/1991), che disciplini lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, nei casi in cui emergano elementi di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli amministratori stessi.

Il terzo caposaldo riguarda le modifiche al codice del processo penale e alla normativa sul carcere. In particolare si prevede un irrigidimento delle pene nei confronti dei mafiosi arrestati, e un'attenuazione invece per i cosiddetti pentiti, e per coloro che fornivano informazioni agli inquirenti, attraverso misure di protezione, assistenza e benefici penitenziari. Falcone fu il maggior promotore di una legislazione sui collaboratori di giustizia che fornisse loro dei benefici premiali, essendo stato l'interlocutore diretto di molti di essi. Le disposizioni per programmi di protezione dei testimoni di giustizia e dei loro familiari erano necessarie per incentivare alla collaborazione, nonostante le aspre vendette per coloro che decidevano di farlo. La prima legge sui pentiti risale al 1991 (n. 82), ma prima di tale presa di coscienza fu lo stesso Falcone a rimproverare più volte allo Stato di essere rimasto inerte e impreparato nei confronti di coloro che decisero di uscire dalle fila di Cosa nostra per collaborare, tanto che molti di essi pagarono con la propria vita e con quella dei propri congiunti.

Infine, il contributo di Falcone fu volto a promuovere la centralizzazione delle indagini riguardanti la mafia, attraverso la creazione di un organo interforze, la D.I.A., con una competenza monofunzionale di lotta alle organizzazioni mafiose. Senza un coordinamento permanente tra le forze di polizia infatti, (così come tra le forze della magistratura), l'azione di contrasto risultava inefficace, e portava a risultati di scarsa rilevanza, se l'obiettivo era quello di debellare il fenomeno totalmente. Solo rilevando e verificando i collegamenti, le relazioni tra i vari associati e le connessioni tra i diversi reati, era possibile risalire ai vertici dell'organizzazione e alla trama sottostante i singoli delitti. E gli elementi indiziari sono sempre stati sparsi in vari segmenti, apparentemente separati, nel territorio italiano ed estero. Ma solo una volta che si hanno davanti le varie parti del puzzle, diventa possibile costruire una strategia di contrasto. Per fare ciò era diventata impellente l'introduzione nell'ordinamento di forme stabili di collegamento e accentramento tra gli organi investigativi. E la Direzione Investigativa Antimafia nacque da subito

con questo intento: essere l'istituzione privilegiata dove acquisire tutte le informazioni in materia di criminalità organizzata, lavorando in sinergia con i servizi segreti e le altre forze di polizia, con un rapporto sincretico anche con la neonata Direzione Nazionale Antimafia (la trasposizione sul piano nazionale dell'esperienza del pool antimafia palermitano). Perciò non fu pensata in quanto quarto corpo di polizia, ma come espressione delle altre forze, essendo composta dal personale di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza, che con le loro peculiarità fungono da valore aggiunto alle indagini. La legge non la costituì infatti, come l'unico organismo in grado di svolgere attività investigativa (altrimenti sarebbe previsto un organico molto più numeroso), ma l'importante era che mantenesse il suo ruolo centrale nel flusso di comunicazione e informazione.

### *Il ruolo iniziale della D.I.A. e le difficoltà operative*

Già nella prima relazione della D.I.A., relativa al primo semestre dell'anno 1992, veniva posta una certa enfasi sulla volontà di individuare forme di coordinamento per il coinvolgimento dei vari organismi investigativi interessati, e per un utilizzo efficiente di tutte le risorse disponibili nell'azione di contrasto alla mafia. Quest'obiettivo si poneva la nuova istituzione antimafia, attraverso una costante attività informativa ed operativa delle forze di Polizia e dei Servizi segreti; e un'azione investigativa diretta della D.I.A. da compiere con la partecipazione delle altre forze interessate, in un contesto coordinata dalla Direzione stessa. Queste erano le premesse da realizzare affinché l'attività investigativa e l'effettiva operatività potessero esprimersi in tutte le potenzialità, e come previsto dal legislatore.<sup>96</sup>

Prima della D.I.A. esisteva l'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, istituito presso il Ministero dell'Interno nel 1982<sup>97</sup>. La figura di un alto commissario non era nuova nell'ordinamento italiano; altre volte erano stati istituiti commissari per far fronte a determinate situazioni in settori della amministrazione pubblica, che non prevedono una figura preordinata di riferimento. Per la prevenzione e la lotta alla criminalità mafiosa si prevede che fosse nominato dal ministro dell'Interno, tra i prefetti della Repubblica, con poteri di coordinamento tra gli organi di polizia e amministrativi, su tutto il territorio nazionale. Egli possedeva inoltre, poteri di accesso e accertamento presso amministrazioni pubbliche, enti pubblici anche economici, banche, istituti di credito pubblici e privati; poteva richiedere informazioni alle imprese,

---

<sup>96</sup> D.I.A., *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia* (semestre 1 gennaio-30 giugno 1992), Roma 1992.

<sup>97</sup> D.L. n. 629/1982, convertito nella legge 12 ottobre 1982, n. 726.

partecipanti o aggiudicatarie di appalti pubblici, e alle amministrazioni appaltanti; era destinatario delle comunicazioni dell'ex Sisde (oggi Aisi) sui fatti riguardanti le criminalità mafiose e avvalersi delle sue strutture e dei suoi mezzi.

In realtà si trattava di un organo che non predisponessa di autonomia operativa piena, ma gli erano conferite le funzioni in delega dal ministro, che tramite decreto stabiliva limiti e modalità di attuazione dei poteri. Il Commissario doveva riferire di volta in volta al ministro circa le direttive che intendeva emanare nei confronti delle amministrazioni e degli organi di polizia, ma anche dei risultati delle operazioni effettuate e le varie esigenze di risorse. E inoltre doveva trasmettere periodicamente delle relazioni sull'attività svolta e informazioni circa l'andamento della criminalità mafiosa. Un ulteriore limite riguardava inoltre, i suoi rapporti con l'autorità giudiziaria, non potendo l'Alto commissario richiedere atti o informative circa le indagini in corso, per l'accertamento di reati inerenti alla criminalità organizzata; ogni rapporto con essa doveva essere mediato dal ministro dell'Interno. L'unico collegamento previsto tra questa figura e la magistratura stava nella possibilità del primo di richiedere al procuratore della Repubblica l'autorizzazione a intercettare preventivamente le comunicazioni o le conversazioni telefoniche ritenute necessarie per le indagini (potere mai di fatto utilizzato).

Per questi, e per altri motivi, la figura l'Alto commissario ebbe una vita breve<sup>98</sup>. Dopo dieci anni le sue competenze furono delegate alla neonata D.I.A., insieme alle sedi, gli uomini e le macchine di cui disponeva.

Per tornare alla costituzione della D.I.A., nell'ottobre del 1991, essa derivò da una norma di carattere emergenziale, così come la maggior parte dei provvedimenti presi in quel periodo, per far fronte all'escalation di violenza di Cosa nostra. Inizialmente dovette far fronte a numerose difficoltà, di ordine economico, in quanto non disponeva di un proprio budget. Ma anche per quanto riguardava il reperimento delle risorse umane, giacché nessuno delle forze di polizia era disposto a cedere il proprio personale più qualificato. Gli uomini (inizialmente 800, a fronte del numero minimo previsto di 2.500 unità) furono scelti tramite un concorso interno, in base alle esigenze specifiche legate alla mansione. Vi fu la necessità di scegliere la sede centrale per la Direzione e le sedi periferiche, scelta che ricadde sulle Regioni, che maggiormente avevano l'esigenza di avere a disposizione sul territorio degli agenti specializzati nella lotta alla mafia.

Ma la difficoltà iniziale più grande fu senza dubbio di tipo operativo, a causa della mancanza di cooperazione e condivisione delle notizie e informazioni da parte degli altri organismi delle forze di polizia, che per legge avrebbero dovuto fornirle. In proposito, è il primo direttore della D.I.A., in

---

<sup>98</sup> Sulle difficoltà interne durante l'operato dell'Alto commissario si veda l'articolo uscito a pochi giorni dalla sua demolizione su La Repubblica *"l'Alto commissariato antimafia, un addio tra sospetti e polemiche"*, il 02/01/1993.

carica dal 1991 al 1993, il generale dei Carabinieri Giuseppe Tavormina, a raccontare che furono alcuni magistrati, e tra questi lo stesso Falcone, ad agevolare il loro operato, mettendoli in contatto con i collaboratori di giustizia.<sup>99</sup>

Con uno sguardo a questo tipo di difficoltà il decreto legislativo 159/2011 è molto chiaro a riguardo, affermando in sostanza che il primo pilastro su cui deve poggiare l'operatività della Direzione Investigativa Antimafia è il rapporto che essa ha con le altre forze di polizia, che le assicurano, per legge, ogni possibile cooperazione, fornendogli tutte le notizie e i fattori investigativi di cui sono in possesso, in tema di criminalità organizzata di stampo mafioso:

“La Direzione investigativa antimafia nell'assolvimento dei suoi compiti opera in stretto collegamento con gli uffici e le strutture delle forze di polizia esistenti a livello centrale e periferico” (comma 3, art. 108);

“Tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria debbono fornire ogni possibile cooperazione al personale investigativo della D.I.A. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dei servizi centrali e interprovinciali [...], devono costantemente informare il personale investigativo della D.I.A., incaricato di effettuare indagini collegate, di tutti gli elementi informativi ed investigativi di cui siano venuti comunque in possesso e sono tenuti a svolgere, congiuntamente con il predetto personale, gli accertamenti e le attività investigative eventualmente richiesti. [...]” (comma 4, art. 108)

A distanza di più di vent'anni dalla sua costituzione, è persistente la voce autorevole di coloro che affermano un'incompiutezza del disegno normativo previsto per la D.I.A.

Sotto il profilo ordinamentale, ciò che era stato disposto durante l'iter legislativo della legge 410/1991 non si è ancora realizzato, in particolare riguardo al passaggio che sarebbe dovuto avvenire da una struttura interforze ad un'organizzazione costituita da nuovi ruoli di investigatori speciali. Essi non sono stati mai realizzati a causa della mancanza di adeguamenti legislativi progressivi, che riguardassero il personale, le dotazioni organiche, le progressioni di carriera ecc. Eppure, volendo guardare solamente all'aspetto economico del ricavato, stando ai dati riportati nel 2015, ogni operatore della D.I.A. ha prodotto un ricavo più di duecento volte maggiore rispetto al suo costo.<sup>100</sup>

Inoltre, il legislatore aveva previsto la confluenza all'interno della D.I.A. delle risorse appartenenti alle altre forze speciali di polizia che svolgevano attività investigativa antimafia, cosa che è

---

<sup>99</sup> Si veda l'audizione del generale C.d.A. dei Carabinieri Tavormina presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere del 16/03/2011.

<sup>100</sup> N.A. Ferla, *Conferenza di fine anno del direttore della Direzione Investigativa Antimafia*, del 15/12/2015, presso il Ministero dell'Interno.

avvenuta con difficoltà; allo stesso modo in cui non si è riscontrata la condivisione del flusso informativo così come si sarebbe voluta, per una completa attuazione dell'idea iniziale. Si pensi che ad oggi la D.I.A. conta circa 1.300 unità di forza effettiva, che diventano 1.450 se si contano anche gli operatori amministrativi, a fronte delle 3-4.000 disposte dal disegno iniziale.

### 3.2 CARATTERISTICHE STRUTTURALI E ATTIVITÀ DELLA D.I.A.

#### Organigramma e organizzazione sul territorio

La D.I.A. nasce sulla scia dell'emergenza delle stragi di mafia, ma in quanto istituita da legge ordinaria, assume un carattere strutturale, ponendosi nel contesto delle altre forze statali preposte all'ordine e alla sicurezza, che hanno compiti di investigazione. La definizione datale dall'ex Ministro dell'Interno Angelino Alfano, quale "Agenzia del fattore comune", sintetizza efficacemente lo scopo di integrare le varie forze di polizia, non come struttura sovraordinata gerarchicamente, a come punto di riferimento, collettore delle indagini antimafia. A questo scopo è costruita come una struttura burocratica funzionale, semplificata e non troppo macchinosa; viene privilegiato il lavoro di gruppo e per la scelta dei singoli agenti, le competenze e le esperienze sul campo. La sfera di azione è ampliata a livello nazionale e internazionale, affinché le operazioni siano facilitate da una certa libertà di movimento sul territorio.

La legge tutela l'autonomia dell'organismo, ponendola all'interno del Dipartimento di Pubblica sicurezza ma sottraendola dalla gerarchia che ne consegue, tanto che il suo direttore (scelto a rotazione tra i vertici della Polizia, degli ufficiali Carabinieri e della Guardia di Finanza) compone il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, condividendo una posizione paritetica al Capo della Polizia, ai comandanti generali dei Carabinieri e dei finanzieri.

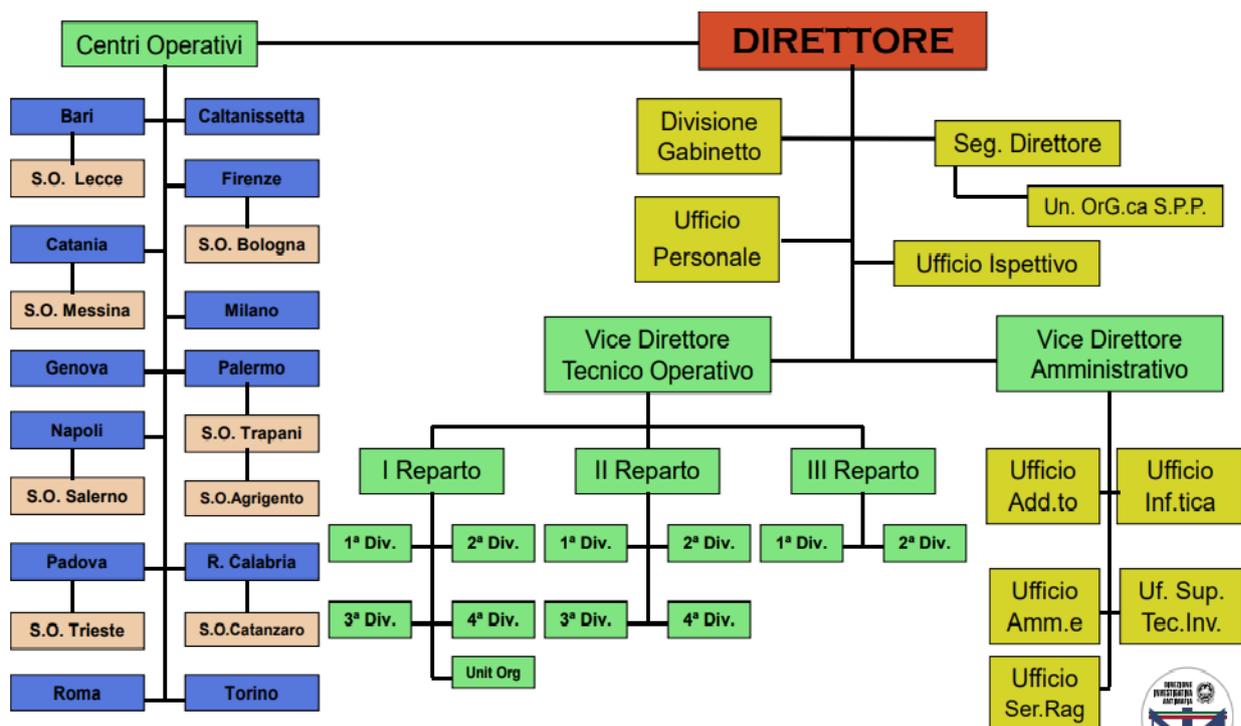
Sul piano organizzativo interno la D.I.A. si compone di uffici periferici dislocati sul territorio nazionale e di un ufficio centrale con sede a Roma; quest'ultimo si compone di una Divisione di Gabinetto, tre Reparti (Investigazioni preventive, Investigazioni giudiziarie e relazioni internazionali a fini investigativi) e sette uffici, i quali dipendono direttamente dal vertice, e sono l'Ufficio ispettivo, quello del personale, l'Ufficio addestramento, l'Ufficio informatica, quello dell'amministrazione, l'Ufficio Servizi ragioneria e infine l'Ufficio supporti tecnico investigativi (U.S.T.I.). Le strutture periferiche invece, si avvalgono di dodici Centri operativi e nove Sezioni, che dipendono direttamente dal secondo Reparto di investigazioni giudiziarie e sono i prolungamenti della sede centrale. I Centri operativi sono organizzati, di norma, sulla base dei tre settori riconducibili alle aree di intervento (investigazioni preventive, giudiziarie e gestione delle risorse umane e strumentali) e possono articolarsi ulteriormente in Sezioni, posizionate in località diverse da dove ha sede il Centro operativo da cui dipendono.

Molteplici dichiarazioni provenienti dalle fila interne alla Direzione hanno posto l'attenzione sulla necessità di una presenza più capillare sul territorio, sia per le sempre più numerose mansioni di cui

è investita, ma soprattutto perché le organizzazioni criminali hanno aumentato la loro pervasività, per cui si è resa necessaria un'azione di contrasto che sia quanto più aderente alla realtà del territorio.<sup>101</sup>

A capo dell'intera struttura, come già ricordato, vi è un Direttore e due vice - di cui uno svolgente anche la mansione di Vicario -, i quali sovrintendono alle attività tecnico-operative e a quelle amministrative. Come organismo interforze, il personale addetto alla D.I.A. proviene dalle tre forze di polizia, con l'aggiunta dal 2012 di esponenti del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, molto utili per avere un collegamento con l'ambiente carcerario e per avere a disposizione elementi specializzati riguardo al fenomeno delle ecomafie, di sempre maggiore interesse per la criminalità organizzata. Il ministro dell'Interno, con un decreto, determina l'organizzazione della D.I.A. e gli aspetti funzionali dei reparti, tenendo conto delle specificità degli ordinamenti delle forze di polizia interessate e della diversificazione dei settori di investigazione<sup>102</sup>.

Nel grafico successivo è mostrata come si articolano la sede centrale ed i Centri operativi:



Fonte: Istituto Alti Studi per la Difesa, 26/02/2014, Intervento del Direttore della D.I.A. Arturo De Felice.

<sup>101</sup> Si veda l'audizione dell'allora direttore della D.I.A., dott. Alfonso D'Alfonso, del 6/12/2011, presso la Commissione parlamentare antimafia.

<sup>102</sup> Art. 108, c. 9, legge n. 159/2011.

Quest'immagine mostra invece la suddivisione sul territorio nazionale dei Centri (in rosso) e delle Sezioni operative (in blu):



Fonte: D.I.A. sito istituzionale.

Per ciò che concerne i compiti assegnati alle competenze della Direzione, essi sono riconducibili sostanzialmente ad uno solo: la lotta alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, attraverso l'esecuzione coordinata delle indagini preventive, riferite alle mafie in generale, e di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di stampo mafioso. Con particolare attenzione a ciò che riguarda «connotazioni strutturali, le articolazioni e i collegamenti interni ed internazionali delle organizzazioni criminali, gli obiettivi e le modalità operative di dette organizzazioni, nonché ogni altra forma di manifestazione delittuosa alle stesse riconducibile ivi compreso il fenomeno delle estorsioni»<sup>103</sup>.

Con la strutturazione nei tre Reparti il legislatore ha voluto dare forma concreta al principio di complementarietà tra i due tipi di indagine, preventiva e giudiziaria, l'una possibile grazie all'altra. Essa si muove così su un doppio binario, quello della prevenzione e della repressione penale.

<sup>103</sup> Art. 8, c. 2, legge n. 159/2011.

Tipi di attività: preventiva, giudiziaria e di cooperazione internazionale.

La divisione in Reparti

La finalità delle indagini preventive sta nell'anticipare quali potrebbero essere le linee di evoluzione del fenomeno mafioso, grazie al monitoraggio sul territorio, soprattutto di individui sospetti di farne parte. Ha l'obiettivo di individuare quali potrebbero essere nel futuro le condotte, le mosse delle organizzazioni criminali, grazie all'elaborazione sistematica delle informazioni di cui dispone, provenienti in gran parte dal Sistema informazioni per la sicurezza della Repubblica in materia di criminalità organizzata.

È chiaro quindi, il motivo per cui il legislatore ha predisposto che la D.I.A. rappresentasse il collettore, il centro nevralgico in cui far confluire la mole di dati e conoscenze relative alla complessità del fenomeno mafioso;<sup>104</sup> più sono le informazioni a disposizione, maggiormente accurata potrà essere l'attività di previsione e prevenzione. Da queste partiranno poi le indagini giudiziarie, che verificheranno concretamente la fondatezza delle supposizioni. Tali attività riguardano principalmente alcuni ambiti per i quali occorre un monitoraggio costante: nei settori dell'amministrazione, della società e dell'economia nei quali si rileva una probabilità maggiore di infiltrazione mafiosa; per questo, l'ordinamento ha previsto un'estensione delle competenze della Direzione, in particolare sull'individuazione e l'aggressione dei patrimoni illeciti delle organizzazioni mafiose<sup>105</sup>, per la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione negli investimenti pubblici, per le attività di salvaguardia dai fenomeni del racket e dell'usura.

In concreto, nel primo Reparto si effettuano le indagini preventive, ossia quel complesso di attività che anticipano temporalmente i pericoli di infiltrazione mafiosa. Viene svolto inoltre uno studio e un'analisi delle mafie, a livello macroscopico, con una serie di strumenti volti al loro contrasto (ad esempio, spetta al Direttore il potere di chiedere al Tribunale di porre in essere misure di prevenzione patrimoniale verso gli indiziati).

Tra i vari ambiti in cui la D.I.A. presta un'attenzione e un impegno di risorse sempre crescente, abbiamo ricordato il monitoraggio della situazione di infiltrazione delle mafie negli appalti pubblici, la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro, e ancora, l'aggressione dei patrimoni accumulati dalle mafie. Per quest'ultimo il primo Reparto della D.I.A. ha a disposizione un Osservatorio Centrale degli appalti, istituito nel 2003, per impedire che le

---

<sup>104</sup> Con questa finalità, dopo circa venti anni dalla nascita della D.I.A., il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata ha emanato una direttiva volta a disciplinare il flusso di comunicazioni verso la Direzione, specificando ancora una volta che tutte le forze di polizia hanno l'obbligo di far confluire le informazioni a disposizione verso di essa.

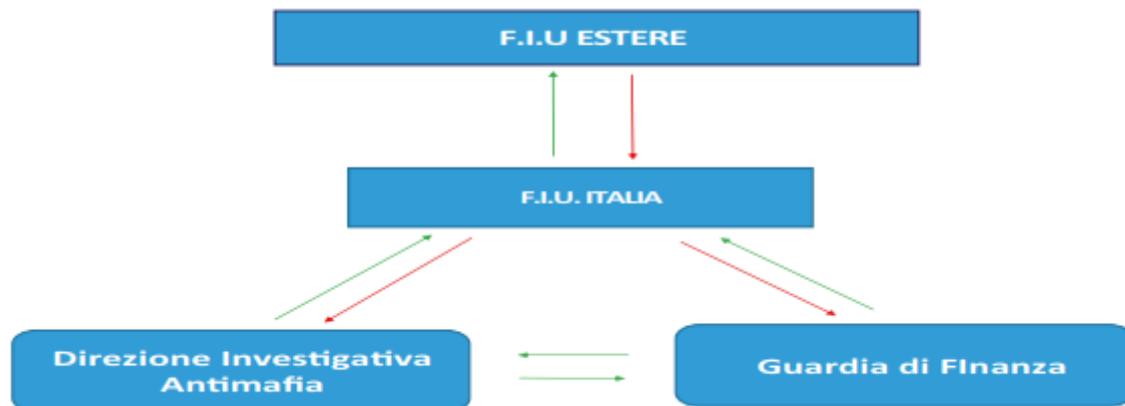
<sup>105</sup> Al riguardo la legge n. 136 del 2010 ha istituito dei coordinamenti interforze provinciali presso le D.D.A.

organizzazioni criminali possano partecipare alle gare di appalto, sfruttando le risorse pubbliche e alterando l'equilibrio di mercato. Esso è un sistema telematico che raccoglie dati e informazioni dai vari Gruppi interforze che svolgono l'attività di ispezione presso i cantieri pubblici. Anche recentemente il Ministro dell'interno ha voluto ribadire la centralità della Direzione per le attività istruttorie volte al rilascio della documentazione antimafia alle imprese partecipanti, e anche come centro di raccolta informativa. Dal 2014 è stata istituita una Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia (con un decreto del Presidente del Consiglio del 30/10/2014, n. 193, che attua a sua volta l'art. 96 del codice antimafia): essa connette varie fonti di reperimento di informazioni in materia, tra cui il Centro elaborazione dati e il Sistema Informatico di Rilevamento Accessi ai Cantieri (SIRAC), della D.I.A.

Sempre a proposito dell'attività di monitoraggio degli appalti pubblici, la D.I.A. partecipa a diversi Gruppi Interforze, operanti a livello provinciale, coordinati dalle Prefetture, e a livello centrale per le grandi emergenze infrastrutturali. L'obiettivo di questi organismi, stabilito dalla legge del 2003 che li istituisce, è di fornire agli Uffici di Governo Territoriali un quadro informativo completo sulle imprese partecipanti. Alcuni esempi sono il GICER, per l'emergenza ricostruzione dopo il terremoto dell'Abruzzo; il GICEX, per l'EXPO di Milano 2015; e ancora, il GITAV, per la Tratta Alta Velocità.

Sempre in tema di indagini preventive, la D.I.A. porta avanti una energica attività di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, ambito condiviso con il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza. Anche qui, essa ha a disposizione un patrimonio informativo non indifferente, proveniente dalle segnalazioni di operazioni sospette (S.O.S.) inviate dall'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia e da molti altri soggetti obbligati per legge a riferire di tali anomalie. Inoltre, grazie ad un Protocollo operativo risalente al maggio 2015 tra D.I.A. e D.N.A., la prima, una volta analizzate le operazioni risultate sospette, incrociando i dati con il proprio Sistema Archivistico Integrato, le invia alla D.N.A., che in lavoro con la Procura Nazionale Antimafia individua quelle connesse a procedimenti penali aperti, per trattenerle e inviarle alle varie Procure Distrettuali. Si pensi che negli ultimi resoconti del secondo semestre 2016 risultano ben 1.411 S.O.S. che hanno generato sviluppi investigativi (di questi la maggior parte inviate dalla D.N.A. direttamente alle competenti D.D.A., per effetto del Protocollo, mentre 126 sono state trasmesse alla D.I.A., perché vengano approfondite le indagini).

Il seguente grafico mostra l'interscambio di informazioni che avviene tra D.I.A., le U.I.F. (estere e italiana) e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia Di Finanza.



Fonte: D.I.A., Relazione secondo semestre 2016.

Infine non si può non considerare l'attività della D.I.A. nell'ambito dell'aggressione ai patrimoni illeciti accumulati dalle organizzazioni mafiose. Essa, come già detto, può proporre misure di prevenzione patrimoniale, a seguito di indagini che portano alla luce i beni che appartengono alle organizzazioni, le quali utilizzano metodi raffinatissimi per nasconderli, spostarli e occultarli (si pensi che nel 2015 a fronte di sessanta proposte di misure presentate dalla D.I.A. all'Autorità giudiziaria, solo il 5% sono state respinte).

Il seguente schema mostra gli enormi risultati perpetrati dalla sua nascita ad oggi su questo fronte:

## VALORI DEI SEQUESTRI E DELLE CONFISCHE DAL 1992 - al 30/06/2017

(I valori dei beni sequestrati e confiscati sono espressi in euro)

ORGANIZZAZIONI	Sequestri (art. 321 cpp)	Confische (D.L.306/1992 art.12 sexies)	Sequestri (DLgs 159/2011)	Confische (DLgs 159/2011)
Cosa Nostra	1.892.886.057	86.472.690	9.774.961.766	4.673.542.012
Camorra	2.752.656.923	438.806.856	2.784.718.105	945.875.751
'Ndrangheta	644.246.959	330.689.926	2.322.725.044	1.732.355.722
Crim.Org.Pugl.	74.855.293	39.230.129	131.870.937	104.511.126
Altre	787.336.000	31.392.427	505.740.142	272.849.582
<b>Totali</b>	<b>6.151.981.232</b>	<b>926.592.028</b>	<b>15.520.015.994</b>	<b>7.729.134.193</b>

Fonte: Direzione Investigativa Antimafia. Rilevazioni statistiche.

Per ciò che concerne l'azione repressiva, la D.I.A. indaga e gestisce le operazioni di Polizia giudiziaria. Essa agisce concentrando la propria attenzione sui criminali, più che sui singoli delitti, per avere un quadro più ampio, sul fenomeno nel suo contesto. Per avere un'idea di quanto lo svolgimento di questo tipo di attività abbia un'efficacia nella realtà, si pensi che solo nel secondo semestre del 2016 la Direzione ha dichiarato di aver portato avanti più di 160 operazioni di attività investigativa giudiziaria solo sul territorio di Sicilia, Campania, Calabria e Puglia.

Questo reparto espleta le funzioni indicate dall'art. 55 c.p.p.<sup>106</sup> fungendo da vero e proprio servizio di polizia giudiziaria, relativamente al contrasto alle organizzazioni criminali mafiose; il Procuratore Nazionale antimafia può così avvalersene e ne risulta responsabile l'autorità giudiziaria. Da quest'ultima la D.I.A. ha il potere di ottenere, su richiesta, in deroga al principio di segretezza, la copia degli atti dei procedimenti penali, le informazioni sui contenuti di tali atti, e anche la consultazione del registro delle notizie di reato per controllare la presenza di soggetti sui cui pendono le indagini (legge n. 356/1992).

Sempre nel suo ruolo di "centralità servente", per il raccoglimento di tutte le informazioni di cui necessita, essa può avvalersi anche della collaborazione dei Servizi segreti, ossia delle notizie che le vengono fornite dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE).

Il terzo Reparto è quello preposto, infine, alle relazioni internazionali a fini investigativi, ossia alla creazione e al mantenimento della rete di rapporti tra D.I.A. e organismi esteri anch'essi specializzati nel contrasto alla mafia. La necessità di dotarsi di un dipartimento dedicato solamente a questo tipo di attività si è palesato laddove tutte le indagini dimostrano la capacità delle organizzazioni di stampo mafioso di adeguarsi alla globalizzazione, e di essere ormai diventate fenomeno transnazionale.

La definizione di criminalità organizzata transnazionale, sancita nel 2000, a Palermo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite appare di straordinaria modernità perché assomma, *in nuce*, le tradizionali attività criminose sul territorio con l'utilizzo di sofisticate tecniche di ingegneria finanziaria per realizzare all'estero operazioni di riciclaggio di ingenti capitali illecitamente accumulati.<sup>107</sup>

L'organismo porta avanti una serie di collaborazioni con partner internazionali, i quali riconoscono la D.I.A. come punto di riferimento per la lotta alle mafie, grazie alle innovative tecniche di

---

<sup>106</sup> «La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale» (comma 1).

<sup>107</sup> D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2015, Roma, agosto 2016, p. 199.

indagine, nonché alla mole di conoscenze di cui è detentrica. Il punto di forza è senza dubbio il principio cardine ispiratore della Direzione, vale a dire il coordinamento, lo scambio informativo e l'analisi, che rendono l'approccio investigativo moderno e conforme ai cambiamenti delle organizzazioni criminali. Inoltre la D.I.A. ha a disposizione una serie di strumenti normativi e operativi che la pongono in netta superiorità rispetto agli altri organismi.

Il terzo Reparto ha conseguito molti risultati positivi, nello sviluppo di forme di coordinamento europeo e internazionale. Una concreta dimostrazione in questo senso è la "Rete Antimafia Operational Network @ON", rete di paesi dell'Unione, operativa per la prevenzione e il contrasto alla criminalità organizzata che agisce attraverso il coordinamento di EUROPOL. Essa è stata istituita nel 2014 come strumento di cooperazione di polizia, con un focus sulle organizzazioni criminali transnazionali, che potesse focalizzarsi sui collegamenti che esse intrecciano a livello internazionale. La "Rete" si avvale di un canale di comunicazione chiamato SIENA (Secure Information Exchange Network Application), che permette il dialogo diretto tra le Unità Investigative Specializzate nella lotta alla criminalità organizzata in Europa, secondo delle linee guida dettate da EUROPOL.<sup>108</sup> Da sottolineare come, in questo caso, la D.I.A. abbia funzionato da vero e proprio pilota nel progetto, agevolando gli incontri tra i vari organismi, organizzando meeting per attivare lo scambio di informazioni ecc.

Un altro esempio d'innovazione in questo ambito, nel quale la D.I.A. ha svolto un ruolo fondamentale, è stato il progetto italiano CAPACI (Creating Automated Procedure Against Criminal Infiltration in Public Contracts), concluso nel settembre 2014, per monitorare i flussi finanziari legati alla realizzazione delle grandi opere pubbliche e fornire un ausilio alle indagini di prevenzione di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici. Il progetto ha usufruito di un cofinanziamento da parte della Commissione europea, la quale ha promosso la diffusione di questa *best practice* agli altri paesi europei.<sup>109</sup>

Attraverso vari strumenti di cooperazione la D.I.A. riesce a stabilire dei legami costanti anche a livello bilaterale, con organismi omologhi di altri paesi, quali Germania, Francia, Spagna ecc., soprattutto grazie all'adesione di questi paesi al *Core Group* della Rete Operativa Antimafia.

---

<sup>108</sup> La Rete è sviluppata col supporto della Commissione Europea; è previsto un sostegno finanziario da parte del Fondo di Sicurezza Interno di Polizia, gestito dall'Autorità Responsabile del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. Da Febbraio 2016 anche paesi terzi all'UE, in particolare USA, Canada e Giappone, hanno potuto stipulare accordi strategici con l'EUROPOL, per poter collaborare con le Agenzie di Polizia che ne fanno parte, e prendere parte alle indagini finanziarie relative alle organizzazioni criminali transnazionali (c.d. TOC, Transnational Organized Crime).

<sup>109</sup> Il risultato di tale progetto è stato talmente positivo da ispirare nel 2014 il contenuto della legge n. 114, che ha reso obbligatorio l'uso di strumenti "sicuri" per le transazioni finanziarie relative agli appalti pubblici, grazie a cui svolgere un regolare monitoraggio.

Con la Germania è stata costituita una Task Force italo-tedesca, a seguito della strage di Duisburg, grazie alla quale vi è una frequente circolarità di notizie tra D.I.A. (e Dipartimento della pubblica sicurezza in generale) e il BKA. Ancora, con la Francia vi è una ormai duratura collaborazione con il Servizio di Informazione, intelligence e analisi strategica sulla criminalità organizzata (SIRASCO), che fa capo alla Direzione Centrale di Polizia giudiziaria. E lo stesso vale per molti altri paesi, che attraverso uno scambio costante, puntano a intensificare il flusso di informazioni sui fenomeni mafiosi; le Task Force mirano prima di tutto ad analizzare congiuntamente dati e notizie circa la presenza di individui collegati alla criminalità organizzata di stampo mafioso nei paesi, grazie a cui capire l'estensione dell'organizzazione a livello territoriale. E sono poi particolarmente utili perché attraverso un lavoro congiunto di intelligence differenti, che normalmente operano in contesti diversi, trovano risalto i punti di forza delle singole normative, per un confronto costruttivo e che mira alla massima efficienza.

### 3.3 LE EVOLUZIONI STRATEGICHE DELLA D.I.A. IN RELAZIONE ALL'EVOLUZIONE DEL FENOMENO MAFIOSO

#### L'evoluzione delle mafie

*“...è allarmante la diffusione delle mafie, antiche e nuove, anche in aree geografiche storicamente immuni. Un cancro pervasivo, che distrugge speranze, impone giochi e sopraffazioni, calpesta diritti. [...] Per sconfiggere la mafia occorre una moltitudine di persone oneste, competenti, tenaci. E una dirigenza politica e amministrativa capace di compiere il proprio dovere”.*<sup>110</sup>

Nel primo capitolo abbiamo delineato come la mafia risulti essere un fenomeno complesso, che si realizza nel tempo e nello spazio, secondo modalità differenti a seconda delle circostanze. Abbiamo visto come, grazie a questa capacità, uno dei tratti distintivi delle organizzazioni di stampo mafioso sia la loro durata nel tempo. La camorra vede le sue origini risalire fino al sedicesimo secolo, foraggiata da una situazione di estrema povertà di gran parte della popolazione urbana; Cosa Nostra appare nei resoconti pubblici ai primi dell'Ottocento, legata alle vicende delle lotte tra contadini e latifondisti; e così anche per le altre forme di criminalità organizzata nate sul territorio nazionale. Anche se questo non ha fermato il costituirsi di mafie “nuove”, ossia più recenti, come la N.C.O. di Cutolo. Esse hanno poi sfruttato la potenza acquisita nel tempo espandendosi gradatamente, fino a ricoprire col il proprio raggio di azione non solo il Sud Italia, o il Nord, ma anche gli Stati Uniti e poi l'Europa, attraverso una emigrazione massiccia, agevolati dalla mancanza di attenzione iniziale da parte delle istituzioni e della politica.

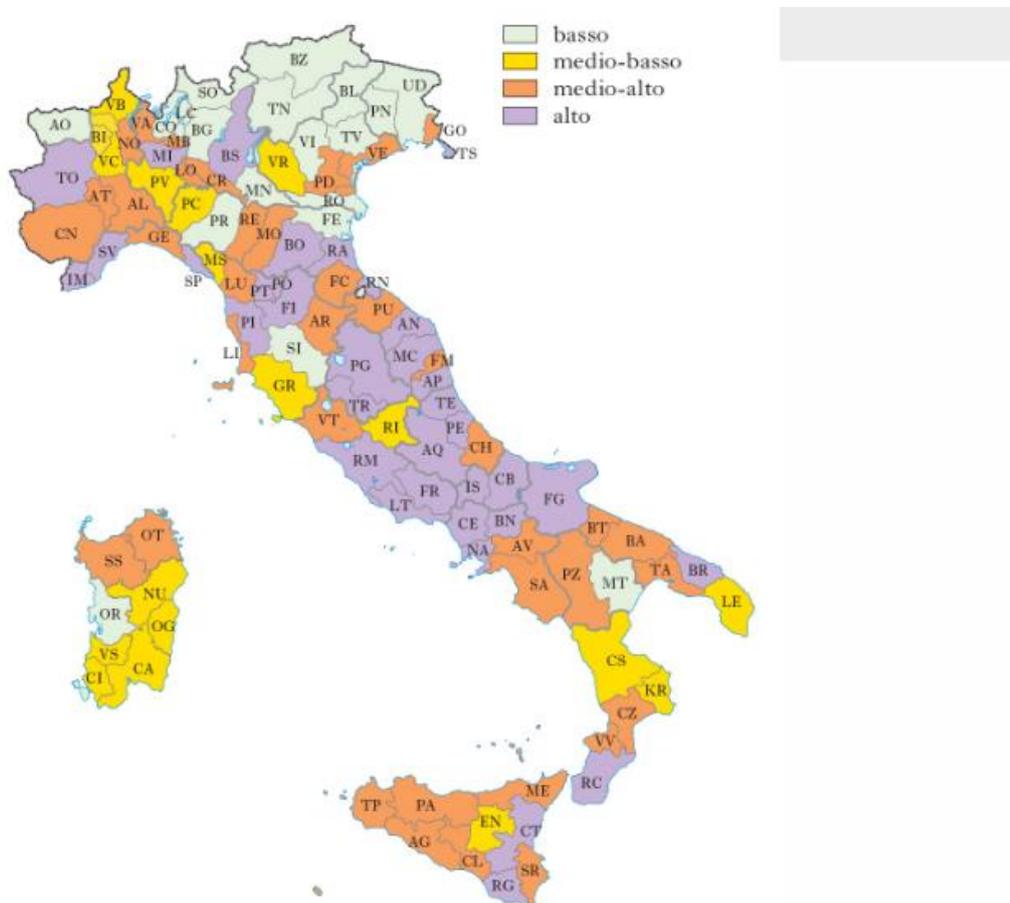
La D.I.A., come dimostrato, ha un ruolo in prima fila per il contrasto alla criminalità organizzata. Il suo impianto e le sue funzioni sono state pensate per essere al passo con i mutamenti continui, grazie ad un'azione permanenti di analisi delle linee evolutive delle mafie. Inoltre, non dimentichiamo che essa ha a che fare con diverse tipologie di criminalità organizzate, che per essere contrastate devono essere conosciute profondamente, ognuna con caratteristiche, sia strutturali che di azione, profondamente differenti e allo stesso tempo in rapida trasformazione: Cosa Nostra continua la sua strategia di sommersione, con una presenza camuffata ma solida sul territorio, che privilegia le relazioni corruttive, evitando per quanto possibile azioni eclatanti e scontri diretti. Allo stesso tempo, la 'Ndrangheta risulta essere estremamente pericolosa in quanto sempre più permeata nel tessuto economico del paese, soprattutto nell'economia legale. La camorra invece, così come la

---

<sup>110</sup> Messaggio al Parlamento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in data 3/02/2015.

criminalità pugliese, si caratterizzano ancora per il fatto di non avere una strategia armonica di azione; i clan sono in costante lotta per chi si avvicina al potere, la lotta tra bande comporta omicidi e azioni violente che rendono più difficile un tipo di contrasto unitario.

Vi sono però una serie di punti di contatto, di comportamenti che accomunano le varie organizzazioni, su cui gli organismi investigativi si basano per adattare la loro azione di ostacolo: in primo luogo quello che sta avvenendo per tutte le organizzazioni è un passaggio di espansione della loro mentalità, al di fuori dei territori “canonici” di attività; esse stanno esportando il loro predominio soprattutto nelle regioni più avanzate del Paese, come il Veneto, la Lombardia, l’Emilia Romagna. Ad esemplificazione di questo fenomeno, la seguente figura mostra l’intensità dell’insediamento mafioso sul territorio nazionale:



Fonte: Rocco Sciarrone - L'Italia e le sue Regioni (2015).

Alcune indagini hanno poi rilevato che spesso vi è una forma di aggregazione delle organizzazioni, che stringono degli accordi tra di loro per spartirsi “le nuove terre conquistate” e gli ambiti di azione. Questa propagazione non riguarda solo i territori geografici, ma anche, e in particolar modo, si rinviene sul commercio e sui vari settori economici, che attirano l’attenzione delle mafie e delle loro mire espansionistiche. Quest’avanzamento è a dir poco preoccupante, soprattutto se unito alla

sottovalutazione del problema da parte dei politici quanto dei cittadini, restii ad accettare che il fenomeno non sia relegabile in una parte “marcia” dell’Italia, ma che invece sia un problema condiviso. Quante volte si è assistito alla pubblica negazione della presenza della mafia nel Nord Italia, delle difficoltà a far comprendere il rischio di infiltrazioni anche in territorio lontani da quelli tradizionali. Senza dubbio, la c.d. globalizzazione è stata sfruttata anche per le attività illegali da parte delle organizzazioni, e rende maggiormente arduo il compito di individuare, per contrastare, tutti i movimenti, economici e non, messi in atto. Il termine “impresa mafiosa” identifica precisamente il nuovo volto delle mafie che si inseriscono e gestiscono varie fasce di mercato, formando vere e proprie holdings finanziarie, che si muovono secondo i principi imprenditoriali dell’economia moderna.

### La D.I.A.: un organismo in costante aggiornamento

Per questi motivi, e per molti altri, la D.I.A. per prima ha compreso la necessità di adattarsi ai mutamenti, al cambiamento di sembianze, attività e di geografia che ha investito la mafia negli ultimi anni, aggiornandosi per rendere più efficace il contrasto. Anche a questo proposito il giudice Falcone disse qualcosa di molto importante: «Le informazioni invecchiano; i metodi di lotta devono essere continuamente aggiornati».<sup>111</sup>

Tenersi costantemente aggiornati è la sfida maggiore per le forze antimafia. Per questo la D.I.A. ha investito una parte ingente di risorse, sia umane che finanziarie, per quello che concerne l’attività preventiva (vale a dire nel I Reparto della Direzione)<sup>112</sup>.

Come già detto, la strategia del mascheramento che viene adottata da tutte le mafie, ma in particolar modo da Cosa nostra con la “sommersione”, ha reso indispensabile per chi le contrasta giocare in anticipo, ossia imparare a prevenire i comportamenti e rischi di infiltrazione da parte delle organizzazioni. La focalizzazione su ciò che emerge delle attività illecite, così come Falcone insegnava, è ancora quello che oggi sta alla base delle investigazioni preventive. Significa concentrare le proprie energie tanto nell’azione repressiva, quanto nel sapere conoscere talmente a fondo la realtà mafiosa da poterla battere sui tempi; per questo è prevista una formazione specifica per gli uomini della D.I.A., affinché le investigazioni siano supportate da una completa preparazione giudica e tecnica. Il sapere investigativo di un agente è un complesso di conoscenze diversificate che prevedono costante rinnovamento, grazie all’aiuto di professionisti specializzati che si affiancano ad essi.

---

<sup>111</sup> G. Falcone, *Cose di cosa nostra*, prologo di Marcelle Padovani alla prima edizione, Milano, Rizzoli, 1991, p. 22.

<sup>112</sup> Vedi “Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, generale Nunzio Antonio Ferla, sulle tematiche relative al riciclaggio nel settore finanziario”, presso la Commissione antimafia, del 20/09/2016.

Allo stesso modo la realizzazione e l'utilizzo di banche dati appositamente create sono uno strumento senza il quale tale lavoro non potrebbe avvenire, perché sono il fulcro su cui si basa la condivisione dei flussi informativi; esse consentono un risparmio di tempo notevole da parte di coloro che svolgono le indagini, e inoltre permettono di essere istantaneamente aggiornati sullo stato di conoscenza dei fenomeni mafiosi.

Le risorse sono state indirizzate relativamente ai settori dove il rischio di una presenza criminale è maggiore, per cui è vitale che le istituzioni antimafia siano attive. Tra questi vi è l'implementazione dell'uso degli strumenti di aggressione ai patrimoni, il vero tallone di Achille delle organizzazioni criminali.<sup>113</sup> Non basta però indirizzare l'azione di prevenzione solo nei confronti di coloro che sono sospettati di far parte delle consorterie mafiose, ma occorre tenere conto anche della cosiddetta zona grigia, e indirizzarle anche verso quella schiera di "pericolosi generici", che risultano contigui alle organizzazioni criminali, che se ne servono. È per questo che nella riforma del Codice antimafia, proposta da una larga ala del movimento antimafia (da magistrati, associazioni e sindacati come Libera, Cgil, Arci, Acli, Legambiente, Avviso pubblico, Sos Impresa, il Centro studi Pio La Torre) è stato previsto l'inserimento dei reati contro la pubblica amministrazione nella categoria dei reati mafiosi o di terrorismo, per i quali si possono applicare le misure di prevenzione patrimoniali e personali. Purtroppo il passaggio al Senato nel giugno 2017 ha ristretto questa possibilità, con l'approvazione di un emendamento che prevede che tali misure possano essere applicate solo se il reato è comunque legato alla forma associativa.

Un altro punto di debolezza delle mafie, contro il quale la D.I.A. ha voluto concentrare le proprie risorse, sempre affrontandolo in termini preventivi, è il riciclaggio. Debolezza in quanto è il momento in cui le organizzazioni sono costrette ad "emergere" dal loro nascondimento. La Direzione è particolarmente attiva nella prevenzione dell'utilizzo del sistema economico-finanziario legale a scopo di riciclaggio di denaro illecito. La normativa in merito, vigente dal 2007, prevede che l'Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.) della Banca d'Italia riceva le segnalazioni sospette dagli operatori e che poi le trasmetta alla D.I.A. e alla Guardia di Finanza, incaricati di approfondirle e poi a loro volta farne comunicazione con la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, se collegate alla criminalità organizzata. Per un contrasto ancora più efficace è stato progettato nel 2015 un programma informatico chiamato E.L.I.O.S.- Elaborazioni Investigative

---

<sup>113</sup> È appropriato ricordare la decisione quadro 2006/783/GAI, su "Riconoscimento ed esecuzione delle decisioni di confisca", che applica il principio di reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca tra i paesi membri dell'Unione (decisione attuata in Italia dal decreto n.137/2015). Sempre allo scopo di ridurre le asimmetrie normative tra i diversi ordinamenti volge la direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'UE.

Operazioni Sospette, che consente alla D.I.A. di elaborare tempestivamente tutte le segnalazioni ricevute.

Insieme all'impegno di prevenzione all'uso del sistema finanziario per riciclaggio di denaro proveniente da attività criminali, vi è anche quello nella prevenzione all'utilizzo di quei soldi per finanziare il terrorismo<sup>114</sup>; in questo senso la D.I.A. partecipa a livello nazionale a Gruppi di lavoro e Comitati, come quello per la Sicurezza Finanziaria, e a livello internazionale al Financial Action Task Force, organismo intergovernativo che elabora e sviluppa strategie di contrasto al fenomeno del riciclaggio, anche per finanziare il terrorismo, e prende parte alle procedure di Mutual Evaluation nei confronti degli Stati membri.<sup>115</sup>

Così come vent'anni fa resta indispensabile, anche oggi, continuare per la D.I.A. a mantenere uno stretto rapporto di collaborazione con le altre istituzioni, coinvolgere quanti più attori possibili, per poter essere quella "cabina di regia" che era stata progettata per raccordare una serie di forze prima scoordinate; il direttore Ferla ha in più occasioni sottolineato, parlando dei suoi auspici futuri, l'importanza di una coesione, della cooperazione tra i vari corpi di polizia, che valorizzi le singole capacità e abbia un valore servente e non esclusivo nella lotta alla mafia.

Come disse Falcone in una celebre frase pronunciata durante un'intervista nel 1991: *«la mafia non è affatto invincibile; è un fatto umano e come tutti i fatti umani ha un inizio e avrà anche una fine»*<sup>116</sup>.

Iniziare a vedere la mafia con occhio razionale, ossia non come un mistero, né un cancro inimmaginabile, ma fatta di uomini, relazioni di potere, armi e denaro, è necessario per un'analisi realistica e che produca effetti, sia per i cittadini che per gli organismi che devono combatterla. La criminalità organizzata ha una serie di punti deboli, di fragilità, a partire dal fenomeno del pentitismo, che se sfruttate a favore della parte sana possono portare a fare enormi passi avanti, così come gli ultimi trent'anni di lotta alla mafia hanno dimostrato.

---

<sup>114</sup> Su questo tema il decreto legislativo n.90 del 2017 attua la direttiva dell'UE 2015/849. Tra i principali elementi della riforma vi è l'estensione del *risk based approach* il maggior coordinamento tra le Unità di informazione finanziaria- FIU nei vari paesi europei (in Italia vi è l'Unità di informazione finanziaria-UIF).

<sup>115</sup> D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2016, Roma, agosto 2017.

<sup>116</sup> <http://www.rainews.it/dl/rainews/meD.I.A./Falcone-La-mafia-non-invincibile-2011d7b9-31e1-4fca-ade7-8fb81d0623e7.html>

## CAPITOLO 4: VALUTARE LA POLITICA ANTIMAFIA

### 4.1 ANALIZZARE E VALUTARE LA POLITICA ANTIMAFIA

#### *Cos'è una politica pubblica e le caratteristiche delle policies antimafia*

Per capire fino in fondo l'impatto che le politiche antimafia hanno avuto, e continuano ad avere, in relazione alla finalità di annientamento della criminalità mafiosa, è bene capire cosa si intenda per politica pubblica, quali sono le caratteristiche e le componenti da possedere perché possa essere annoverata come tale, e anche fare chiarezza su quale sia l'obiettivo delle policies di contrasto alle mafie, cosa che apparentemente potrebbe sembrare scontata, ma che in realtà non lo è.

Prima di tutto una politica pubblica è «un tentativo deliberato di modificare una certa realtà, ritenuta indesiderabile dal policy maker e dai suoi seguaci. Ciò significa che la realtà così com'è appare problematica, e come tale bisognosa di cambiamento»<sup>117</sup>. Necessario affinché essa sia efficace, vale a dire raggiunga l'obiettivo desiderato, è che la sua progettazione sia supportata da un'analisi approfondita circa la situazione da modificare e le possibili soluzioni attuabili a questo fine. Quello che occorre è l'elaborazione di una teoria causale su quali sono i fattori che producono il problema, e solo in seguito, una teoria causale che proponga gli strumenti per risolverlo. Riportando questo ragionamento all'argomento che stiamo trattando, viene ribadito ancora una volta l'aspetto imprescindibile di qualunque attività che abbia come scopo il contrasto alle mafie: l'esigenza di conoscere a fondo il problema da trattare, di analizzare approfonditamente le caratteristiche, i mutamenti e le condotte delle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Di fronte a un fenomeno così complesso è sconsigliabile dare seguito a coloro che propongono soluzioni facili, e che credono di avere un quadro chiaro e completo del problema e del modo per aggredirlo. Al contrario, è necessario prendere coscienza dell'immensa mole di lavoro tecnico, di studio accurato, comparato tra i vari operatori antimafia, per elaborare una soluzione che sia adeguata.

Conoscere, dunque. Questo è l'imperativo categorico che si pone davanti a tutti noi. Conoscere l'anatomia e la microfisica di un fenomeno in cui ogni dettaglio – gesto, parola, silenzio, relazione, delitto – ha un senso e rimanda a logiche e dinamiche generali. Conoscere al tempo stesso i quadri e gli orizzonti anche globali in cui collocarlo. [...]Conoscere sempre di più.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> A. La Spina ed E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 23.

<sup>118</sup> N. dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, Einaudi editore, Torino, 2014, p. 18.

Valutare una politica significa considerare *inputs*, vale a dire le risorse impiegate (finanziamenti, personale, materie prime, lavoro, macchinari ecc.), le attività attraverso cui si generano gli *outputs*, ossia i prodotti erogati, e bisogna tenere presenti gli *outcomes*, cioè i risultati desiderati.<sup>119</sup> Perché, com'è stato già detto, l'efficacia di una politica pubblica è riscontrabile in base alla realizzazione degli obiettivi attesi. Quello che si valuta sono gli effetti di una politica, quindi il suo impatto, oltre che la correttezza del processo che li ha implementati. E vanno considerati altresì gli effetti prodotti involontariamente, i collaterali.

Posto questo, che nello studio di una politica è necessario individuare la causazione, in quanto essa si motiva solo nella sua capacità di modificare la situazione ritenuta indesiderata, è bene vedere come ciò si applica al nostro caso di studio, e le peculiari difficoltà che la materia presenta ad una completa attuazione.

### *I problemi nell'analisi e nella valutazione di una politica antimafia*

Il risultato ultimo che pone in essere qualsiasi politica antimafia è la definitiva scomparsa del fenomeno, nel lungo termine, grazie ad un suo indebolimento progressivo. Ma cosa significa questo obiettivo? Bisogna chiedersi prima di tutto cosa si vuole intendere per sconfitta definitiva, se essa possa ritenersi conseguita quando non verranno più commessi i reati che oggi le mafie perpetrano, oppure se si tratta di sradicare il sistema valoriale proprio delle organizzazioni, insieme alla cultura che continua ad avvicinare sempre nuovi adepti ad esse; o ancora, ci si potrebbe dare come finalità l'arresto di tutti gli affiliati e la confisca di tutti i beni con provenienza illecita. Insomma, il primo passo da fare è stabilire un significato univoco in riferimento al risultato che si vuole raggiungere. È possibile asserire, dunque, che quello che si intende quando si parla di sconfiggere le mafie è l'eliminazione di tutte le organizzazioni criminali di stampo mafioso; ciò non vuol dire la scomparsa dei reati da esse commessi (quali l'estorsione, gli omicidi, la corruzione) - questo infatti potrebbe essere annoverato tra gli obiettivi delle politiche contro la criminalità in generale - ma delle attività illegali compiute in nome di organizzazioni che basano la propria esistenza sulla violenza, l'intimidazione, il controllo del territorio, proprio in virtù dell'appartenenza ad esse. In tutto questo gioca un ruolo fondamentale anche la distruzione di tutte le reti relazionali ad esse afferenti, le quali, come abbiamo visto, sono la vera forza delle mafie.

Detto ciò, pur non avendo ancora raggiunto l'annientamento totale è indubbio che molti risultati siano stati portati a casa, nonostante molti continuino a mettere in risalto più gli aspetti critici

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 141.

dell'antimafia, e la potenza ancora imponente delle organizzazioni, piuttosto che i passi avanti compiuti nel metterle sotto pressione.

Più avanti cercheremo di focalizzare quali siano, in ordine quantitativo e qualitativo, tali risultati dell'antimafia; ma prima occorre mettere in risalto le criticità che rilevano nel poter fare una valutazione completa, e quello che La Spina individua come «paradosso dell'efficacia»<sup>120</sup>.

La prima difficoltà è nel determinare con precisione quelli che precedentemente abbiamo identificato come elementi caratterizzanti delle policies, *inputs*, *outputs* e *outcomes*; gli *inputs* da considerare sono tutte le risorse messe in gioco: dal personale alle attrezzature tecnologiche, dalle risorse finanziarie alle strutture in cui operano; come *outputs* esamineremo i provvedimenti di sequestro, i soggiorni obbligati e tutte le attività preparatorie e propedeutiche al raggiungimento di un obiettivo definitivo, come le intercettazioni e le attività formative del personale. Considereremo come *outcomes* infine, tutti i risultati raggiunti, che pur non portando da soli alla completa e finale eliminazione del fenomeno, concorrono ad una sua riduzione. Tra questi, come già detto, gli arresti, ma anche la sottrazione di un bene o di una somma di denaro a una cosca o a un mafioso. Se potessimo sapere in modo affidabile che, ad esempio, il volume di affari di una data organizzazione mafiosa ha subito una diminuzione consistente allora questo sarebbe un importante *outcome*.

Pur riuscendo a concordare su una tale analisi semplificata, viene poi la questione di come ponderare gli *outputs*; dare un peso maggiore alle operazioni con esito positivo permette di evitare di arrivare ad un'efficienza produttiva (rapporto tra *inputs* e *outputs*) estremamente bassa. Si pensi, infatti, a tutte le ore spese per intercettazioni che non portano a nessun risultato effettivo, o alle udienze preparatorie per un processo mafioso, che non termina con alcun successo, per ragioni imprevedibili. Le operazioni svolte possono infatti essere portate avanti in modo efficiente ma risultare inefficaci, vista la natura sfuggente del fenomeno; o al contrario essere inefficienti (con uno spreco di risorse, per esempio) ma efficaci. Per questo valutare l'efficacia, quando si parla di mafia, è sempre difficile, in quanto servirebbero moltissimi dati sugli *inputs* e sulle attività/*outputs*; quello che si può affermare è che un'efficacia c'è, seppur parziale, in quanto si producono *outcomes* parziali.

In condizioni "ordinarie", la qualità di un attività-*output* viene considerata essenziale per la soddisfazione dell'esigenza a cui l'intervento si rivolge, in quanto viene definita essenzialmente come l'attitudine di quest'ultimo a generare il risultato sperato. Dalla qualità solitamente dipende l'efficacia della politica. Nel nostro caso invece, siamo di fronte ad interventi che non sempre raggiungono l'effetto auspicato, a causa della complessità del fenomeno da contrastare, e se anche lo fanno sono risultati parziali. Se pensiamo alla cattura di un latitante come Provenzano o come

---

<sup>120</sup> A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Messina-Denaro, si deve tener conto di avere a che fare con soggetti nei confronti dei quali l'organizzazione dispiega uno sforzo eccezionale per sottrarli alla giustizia, e per questo la qualità della politica è importante, ma da sola non basta. È impossibile tacciare tutte le misure finora adottate come di scarsa qualità, perché vorrebbe dire non riconoscere che le politiche antimafia degli ultimi anni hanno dato frutti straordinari, e inciso sostanzialmente sulla forza delle organizzazioni; si pensi alla quantità di boss latitanti trovati e incarcerati, alle proprietà sequestrate, e in generale alla propensione a considerare il “mestiere del mafioso” non più tanto conveniente come in precedenza.

Quello che può essere fatto in questa sede, allora, considerate tali difficoltà oggettive, è valutare i risultati ottenuti tramite una comparazione tra quelli passati e quelli più recenti, non considerando l'efficienza e la produttività.

Vi sono poi altre problematiche legate all'oggetto di studio, e in particolare alla difficoltà nel reperimento e nell'interpretazione dei dati: tra questi il fattore della causalità multipla. Nell'analisi e nella valutazione di una policy infatti, la causazione è fondamentale in quanto è attraverso essa che si producono gli effetti. Ma nello studio delle variabili in gioco e del rapporto di causazione tra esse vanno considerate alcune complicazioni, per non correre il rischio di arrivare a conclusioni fuorvianti. La prima complicazione sta nel fatto che non è possibile conoscere tutte le cause che generano un effetto sulla variabile dipendente; e ancora, che vi sono una serie di interazioni tra le cause stesse che a loro volta producono conseguenze sull'effetto finale. Vi sono varie condizioni, però, che se soddisfatte possono associare con maggior probabilità le cause a determinati effetti. Nel concreto, per confermare un'ipotesi occorre che si attuino tre criteri: che ci sia una rilevante variazione sia nella variabile dipendente che in quella indipendente (covariazione); che alla variazione della prima segua una specifica variazione della seconda (direzione causale); e infine che attraverso un controllo sia dato il giusto peso alle variabili terze, che possono influire sulla variabile indipendente.<sup>121</sup> Queste sono le condizioni necessarie e sufficienti per non giungere a conclusioni false circa i risultati di un intervento politico, ma bisogna tenere presente che esse si danno in modo stringente nella situazione sperimentale, e non nel nostro caso specifico. Perciò si può solo tentare di approssimarle, senza realizzarle pienamente.

Un ulteriore fattore da considerare è il c.d. paradosso dell'efficacia, questa volta proprio delle politiche di contrasto alla mafia: se è pratica diffusa esaltare qualsiasi tipo di risultati ottenuti tramite una politica pubblica (di solito per risaltare l'operato di un governo e le decisioni prese agli occhi dell'elettorato), al contrario per quanto riguarda i risultati delle forze antimafia, essi vengono

---

<sup>121</sup> Per approfondimenti si veda A. La Spina ed E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011.

sminuiti di continuo dagli attori impegnati in esse; si cerca di mantenere uno stato di emergenza costante, al fine di non permettere una diminuzione dell'attenzione su questo tema sia da parte dell'opinione pubblica che delle istituzioni. È la logica inversa dell'oscurantismo praticato fino a una trentina di anni fa, che preferiva mantenere ignari i cittadini, e una parte della politica, per non creare allarmismi, e in fin dei conti, agevolare l'operato dei mafiosi. Ed in effetti, se da una parte questo atteggiamento di urgenza tende a generare un pessimismo per il quale si considera tutto ormai marcio e perduto, dall'altra ha creato una spinta alla partecipazione non indifferente, che sicuramente ha dato una marcia in più al movimento antimafia. Si pensi al caso di Saviano, che grazie a Gomorra, ha esteso a livelli mai conosciuti prima la denuncia alla criminalità campana. Egli è ancora oggi aspramente criticato di aver dato al mondo un'immagine così negativa della sua regione e dell'Italia in generale, ma è indubbio che grazie alla sua opera abbia contribuito ad accendere i riflettori su una realtà prima conosciuta solo a livello locale (oltre che a spingere lo Stato a una lotta senza precedenti nei confronti dei casalesi: essi furono tutti arrestati). A causa di questi atteggiamenti ambivalenti è difficile oggi avere una visione chiara e completa dello stato di avanzamento della lotta alla mafia, soprattutto per i non addetti ai lavori, e questo alimenta ancora di più l'incertezza, e anche la sensazione di impotenza di fronte a un fenomeno che viene spesso rappresentato come invincibile. Si tenterà qui di analizzare i dati forniti dalle fonti ufficiali, grazie soprattutto ai contributi forniti semestralmente dalla D.I.A., la forza investigativa di maggior rilievo nel contrasto alla criminalità organizzata, i quali danno un'idea degli sviluppi e ai risultati conseguiti relativi agli ultimi anni.

## 4.2 RISULTATI CONSEGUITI DALL'ANTIMAFIA ISTITUZIONALE

### *I numeri contro le mafie: i reati e gli arrestati per associazione mafiosa*

Secondo le stime della D.I.A. i soggetti denunciati e arrestati per i reati di mafia sarebbero stati 4.792 solo nel 2016, a fronte dei 5.791 dell'anno precedente. Entrando nel particolare, questi numeri comprendono le tre fattispecie descritte dall'art. 416 bis c.p. per associazione di tipo mafioso, insieme a quella per lo scambio elettorale politico mafioso (descritto nell' art. 416 ter c.p.) e ancora, alle aggravanti del metodo mafioso (art. 7 D.L. 152/1991). Per quanto riguarda la prima categoria sono stati 2.609 gli individui associati alle varie organizzazioni mafiose, 46 i denunciati o arrestati per scambio politico-mafioso e 2.127 con l'aggravante per delitti connesse ad attività mafiose. Queste cifre, in valore assoluto, mostrano una forza pervasiva delle organizzazioni, che risulta ancora più minacciosa se i dati vengono focalizzati in relazione alla loro ripartizione su base regionale: le zone autoctone risultano essere sempre quelle in cui il fenomeno è più radicato, in cui le cifre sono più significative e la concentrazione di reati è più alta. Ma ne esce anche un altro indicatore importante, vale a dire la presenza nient'affatto trascurabile anche in altre regioni, come i 35 soggetti denunciati e arrestati nel Lazio, i 117 in Lombardia e i 57 in Emilia Romagna (rientranti in maggior numero nelle denunce per associazione a delinquere di stampo mafioso o ai quali viene imputata l'aggravante dell'uso del metodo mafioso).

Circa l'espansione mafiosa nel nord e nel centro Italia, uno studio molto accurato e rivelatore è stato compiuto dai ricercatori dell'Università Bocconi di Milano, coadiuvati dal personale della D.I.A., focalizzatosi sulle imprese settentrionali, alla luce dei procedimenti giudiziari aperti dal 2000 al 2015 circa il reato di associazione mafiosa, presso la Procura della capitale lombarda<sup>122</sup>: nel periodo temporale considerato sono state 1.251 le persone indagate per il 416 bis, tra cui spiccano i reati tipici ad esso connessi, quali riciclaggio, estorsione, usura, traffico di droga, corruzione ecc. e le pene inflitte spesso sono il risultato di diversi reati in concorso tra loro.

Tornando ai dati nazionali, al 30 Giugno 2017, i detenuti nelle carceri italiane per reati di associazione di stampo mafioso (416 bis) erano 7.048 (di cui 95 stranieri e 147 donne), e 730 detenuti in regime di 41 bis, il c.d. carcere duro, la maggior parte per delitti mafiosi, di cui un centinaio in attesa di giudizio e 300 ergastolani, secondo i dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

---

<sup>122</sup> A. Alessandri, "L'espansione della criminalità organizzata nell'attività di impresa al Nord. Economia lecita e criminalità organizzata a Milano dal 2000 al 2015". <http://riviste.unimi.it/index.php/cross/article/view/7981/pdf>

Questi dati sono ancor più indicativi se confrontati con quelli degli anni precedenti, ed evidenziano come l'azione repressiva delle forze dell'ordine abbia un'efficacia continua nel tempo, che permette di ingrossare costantemente le file dei mafiosi detenuti.

**Tab.4.1 DETENUTI PER REATO DI ASSOCIAZIONE DI STAMPO MAFIOSO**

Tipologia di reato	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ASSOCIAZIONE DI STAMPO MAFIOSO (416 bis)	5.257	5.586	6.183	6.467	6.524	6.744	6.903	6.887	6.967

Fonte: Ministero di Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Per quanto concerne gli arresti, anche qui le forze antimafia si sono contraddistinte negli ultimi venticinque anni per la mole d'indagini giudiziarie a cui hanno fatto seguito la carcerazione di numerosi mafiosi o persone ad essi colluse, dati riportati nel grafico seguente (tab. 4.2). Anche l'elenco dei latitanti di estrema pericolosità si è andato negli anni sempre più assottigliando, comprendendo, ad oggi, solo quattro individui - Cubeddu Attilio, Di Lauro Marco, Messina Denaro Matteo e Motisi Giovanni - affiliati rispettivamente all'Anonima sequestri, alla Camorra e a Cosa nostra gli ultimi due, e rientranti nel "Programma speciale di ricerca", selezionati dal Gruppo integrato interforze per la ricerca dei latitanti più pericolosi (G.I.I.R.L., nato nel 1994 presso la Criminalpol, è volto a stimolare la cooperazione tra le Forze di Polizia e la popolazione nella ricerca e cattura dei malviventi).

**Tab. 4.2 MAFIOSI ARRESTATI (1992-2017)<sup>123</sup>**

1992-2006	Maggio 2008- Agosto 2011	Agosto 2011- Luglio 2012	Agosto 2012- Luglio 2013	Agosto 2013- Luglio 2014	Agosto 2014- Luglio 2015	Agosto 2015- Luglio 2016	Gennaio- Luglio 2017
<b>3650</b> latitanti (di cui 2998 latitanti in Italia)	<b>9085</b> arresti (di cui 32 latitanti di massima pericolosità)	<b>2041</b> arresti (di cui 82 latitanti e 18 di massima pericolosità)	<b>1697</b> arresti (di cui 78 latitanti e 8 di massima pericolosità)	<b>1779</b> arresti (di cui 78 latitanti e 15 di massima pericolosità)	<b>2202</b> arresti (di cui 64 latitanti e 8 di massima pericolosità)	<b>1654</b> arresti (di cui 64 latitanti e 10 di massima pericolosità)	<b>1131</b> arresti (di cui 30 latitanti e 2 di massima pericolosità)

<sup>123</sup> Aggiornato da A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p.164.

I numeri mostrano una progressiva diminuzione dei latitanti arrestati, la maggior parte dei quali è stata trovata nel periodo che va dal 1992 al 2006, a cui fa eco una diminuzione generale degli arresti (tranne qualche picco, come nel 2014/2015). Volendo dare un'interpretazione a questo andamento, una parte di esso potrebbe essere dovuto al lavoro compiuto dalle forze antimafia che realmente stanno incidendo sulla portata del fenomeno, ma dall'altra i motivi potrebbero essere legati anche alle strategie di adattamento messe in campo dalle mafie; occorre considerare questi dati non solo in sé, ma anche in relazione ad altre notizie al riguardo: si consideri infatti che, nel secondo semestre del 2016, l'andamento delle fattispecie delittuose ha registrato, rispetto al semestre precedente, un generale decremento dei fatti-reato riferiti genericamente all'associazione di tipo mafioso, ma un incremento di alcuni reati ad esso connessi, come l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti, e questo è valso per tutte le organizzazioni, in particolare quella siciliana e calabrese<sup>124</sup>. Quello che è certo, in ogni caso, è che la probabilità di essere arrestato, se facente parte di un'organizzazione criminale di stampo mafioso, è oggi considerevole, anche rispetto al passato.

#### Amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose

Un altro indicatore dei risultati ottenuti è quello relativo al contrasto alla criminalità organizzata tramite l'aggressione ai patrimoni dei mafiosi. I sequestri e le confische dei beni sono di anno in anno incrementati, e questo lo dimostrano i dati statistici forniti dall'ente istituzionale che se ne occupa, l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché dai report annuali del Viminale presentati a ferragosto sull'attività del ministero dell'Interno.

Dal momento che la trattazione riguarda le politiche pubbliche, sarà opportuno fare una breve panoramica circa gli interventi di prevenzione patrimoniale che negli anni hanno portato ad un'evoluzione della legislazione vigente, necessaria per interpretare meglio i dati, e le variazioni dovute ai cambiamenti normativi. Le misure preventive moderne possono ricollegarsi alla legge n. 1423 del 1956, che pur non facendo esplicito riferimento alle organizzazioni mafiose e pur prevedendo solo misure personali, comprendevano tra i destinatari coloro che, abitualmente dediti ai traffici delittuosi, vivano coi proventi di tali attività. Nove anni più tardi, con la legge n. 575 del 1965 il sistema di prevenzione si è poi esteso anche a coloro che erano «*indiziati di appartenere ad associazione mafiosa*» (ambito ancora ampliato dieci anni dopo con la legge 152 del 1975, c.d. legge Reale). Si arriverà a parlare per la prima volta di misure di prevenzione patrimoniale nei

---

<sup>124</sup> Dia, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2016. Roma, agosto 2017, p. 270 ss.

confronti dei mafiosi, come già ricordato, con la legge Rognoni-La Torre del 1982, la quale modificando la disciplina del '65 ha previsto provvedimenti che incidessero anche sul patrimonio di coloro che facevano parte delle associazioni mafiose, camorristiche o di analogo tipo. Più tardi, nel 1990, la legge n. 55 ha limitato l'applicabilità ad alcune specifiche ipotesi di reato che avessero pericolosità qualificata, e tra queste, gli indiziati ad appartenere ad associazioni mafiose, alla camorra o ad altre associazione, che perseguivano finalità o agivano con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso. Con una legge del 2008 ancora, la categoria di soggetti destinatari della confisca è stata nuovamente ampliata, trasformando il requisito della sproporzione tra il reddito e il tenore di vita condotto, a presupposto autonomo e non più considerabile come mero indizio di provenienza illecita di beni e ha consentito di applicare autonomamente le misure di prevenzione patrimoniali a prescindere dal fatto che contestualmente venissero applicate quelle personali. Ad oggi vige la disciplina del Codice antimafia, agli art. 4 e seguenti, che ha esteso le misure a tutte le forme di pericolosità, sancendo la separazione definitiva tra quelle personali e patrimoniali. In proposito si rileva, nella Relazione annuale della D.N.A.A. relativa all'anno 2014/2015, che nella maggior parte dei casi l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale è associata a quelle di natura personale (in percentuale i procedimenti che riguardano entrambe sono il 45%, a fronte di un 36% delle sole personali e un 19% delle sole patrimoniali<sup>125</sup>).

Per quanto riguarda le cifre, gli ultimi dati statistici, riportati nella relazione del Ministero della Giustizia "Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati Stato dei procedimenti di sequestro o confisca", si riferiscono al 31 dicembre 2015<sup>126</sup>, momento in cui nella Banca dati appositamente creata erano presenti 8.045 procedimenti (contro i 7.476 del febbraio dello stesso anno), e solo nell'ultimo anno considerato i procedimenti sopravvenuti sono stati 633; per avere un'idea basti fare un confronto con i dieci anni precedenti, e notare l'aumento nella loro iscrizione:

---

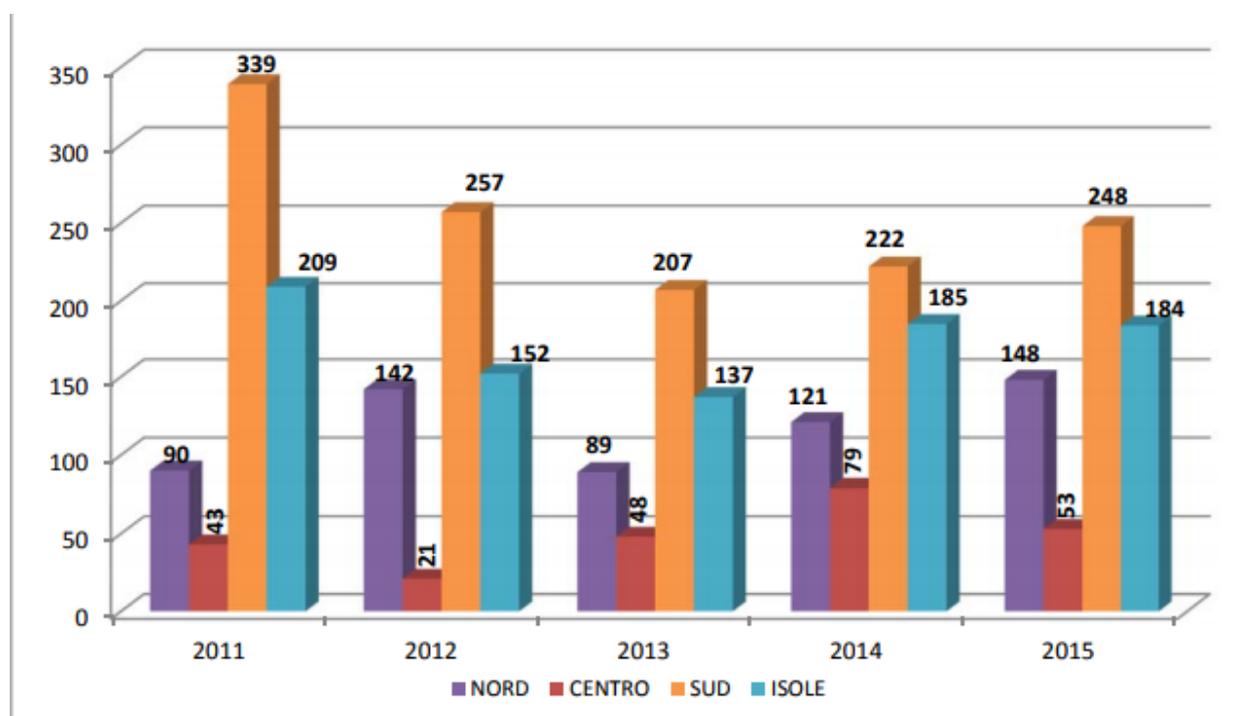
<sup>125</sup> D.N.A., *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso*, periodo luglio 2014-giugno 2015, p. 230.

<sup>126</sup> La stesura della Relazione infatti, è opera della Direzione Generale Giustizia Penale del Ministero della Giustizia, che si avvale dei dati forniti dal sistema informativo Sippi (Sistema Informativo delle Procure e Prefetture dell'Italia meridionale), e deve attenersi per questo alle tempistiche del suddetto sistema nel rilascio delle informazioni necessarie. Proprio per le problematiche rilevate è stato collaudato un nuovo sistema sostitutivo del precedente, ossia il "Sistema informativo telematico delle misure di prevenzione" (Sit-Mp)".

**Tab. 4.3 PROCEDIMENTI GIUDIZIARI (2007-2015)<sup>127</sup>**

Anno	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Procedimenti	319	277	443	513	681	572	481	607	633

Restringendo il dato agli ultimi anni, la relazione riporta che continua ad essere preponderante la percentuale di procedimenti giudiziari iscritti nelle regioni del Sud Italia (il 28% di essi in Sicilia, il 18% in Campania e il 14% in Calabria), a cui seguono la Lombardia, il Piemonte e l'Emilia Romagna.

**Grafico 4.1 PROCEDIMENTI SOPRAVVENUTI DIVISI PER AREE GEOGRAFICHE (ANNI 2011-2015)<sup>128</sup>**

\*dato aggiornato al 31 dicembre 2015

Ogni singolo procedimento riguarda solitamente più di un bene, ed essi – sempre in data del 31 dicembre 2015–ammontavano in totale a 153.397, con una leggera flessione registrata nell'ultimo

<sup>127</sup> Dati estrapolati dalla Relazione al parlamento "Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati. Stato dei procedimenti di sequestro o confisca" del Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione Generale della Giustizia Penale. Ufficio I- Reparto Dati Statistici e Monitoraggio.

<sup>128</sup> *Ibidem*

anno considerato, di 15.867 beni a fronte dei 17.333 del 2014.<sup>129</sup> La seguente tabella suddivide per tipologie tali beni, presenti in Banca dati:

**Tab. 4.4 BENI SUDDIVISI PER TIPOLOGIA**

<b>Beni</b>	<b>Numero</b>	<b>%</b>
<b>Sequestrati e confiscati</b>	69.054	45,1
<b>Dissequestrati</b>	42.634	27,7
<b>Proposti</b>	35.601	23,2
<b>Destinati</b>	6.108	4,0
<b>Totale</b>	153.397	100

*Fonte:* Ministero della Giustizia. Dipartimento per gli Affari di Giustizia Direzione Generale della Giustizia Penale Ufficio I – Reparto Dati Statistici e Monitoraggio.

La dislocazione territoriale dei beni registrati rispecchia la distribuzione geografica dei procedimenti, vedendo come la maggior parte di essi sia collegata a procedimenti iscritti nell'area meridionale e insulare, a cui segue l'area settentrionale (col caso del Piemonte che da solo concentra più della metà dei beni iscritti in tutte le regioni del Nord).

Quello che rileva alla nostra valutazione è l'ammontare dei beni sequestrati e confiscati e la loro tendenza nel tempo, e inoltre quanti di essi sono stati oggetto di ridestinazione, il reale traguardo del contrasto ai patrimoni delle organizzazioni, ma che presenta una serie di criticità nell'attuazione, che più tardi tratteremo. I dati dal 2011 ad oggi permettono di analizzarne e valutarne l'andamento a partire dall'entrata in vigore del Codice antimafia. Quest'ultimo, successivamente, è stato integrato attraverso la legge n.228/2012, che potenziò le funzionalità dell'Agenzia nazionale e ne ampliò le competenze e con il d.lgs. n. 153/2014 e la legge 121/2015, attraverso cui subì modifiche in materia di documentazione antimafia e soggetti sottoposti a verifica antimafia. Anche la legge di stabilità del 2016 ha provveduto a supportare il lavoro dell'Agenzia, la quale ha il compito di promuovere «specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali»<sup>130</sup> e le ha riconosciuto la spesa di 10 milioni per ogni anno del triennio 2016-2018 per assicurare alle aziende sequestrate e confiscate la continuità col credito bancario, il sostegno agli investimenti, il sostegno alle cooperative ecc. Infine è stata predisposta una misura di sostegno a cui possono accedere anche il tipo di aziende di cui si sta

<sup>129</sup> È da specificare che i beni a cui si sta facendo riferimento non sono solo quelli sequestrati o confiscati ma anche quelli che sono ancora nella fase di richiesta di misura cautelare, e quelli passati alla fase di dissequestro o che viceversa sono stati destinati definitivamente.

<sup>130</sup> L. n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ai cc. 192-200.

trattando, attraverso l'istituzione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, di un Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti, con una dotazione di 10 milioni annui fino al 2018 (per il sostegno delle piccole e medie imprese che sono in crisi per il mancato pagamento da parte delle aziende debtrici). Non si può poi non fare un breve accenno alle politiche di coesione dell'Unione europea, finalizzate a promuovere lo sviluppo autonomo e sostenibile di alcune aree svantaggiate dei paesi membri. La valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata è sicuramente uno degli obiettivi di questo tipo di politiche portate avanti a livello europeo; esse si finanziano attraverso i Programmi operativi nazionali (Pon) di "Sicurezza per lo sviluppo del mezzogiorno in Italia" e i Programmi operativi regionali (Por), prevalentemente nelle regioni come Calabria, Puglia, Sicilia e Campania che rientrano nell'obiettivo di convergenza.<sup>131</sup>

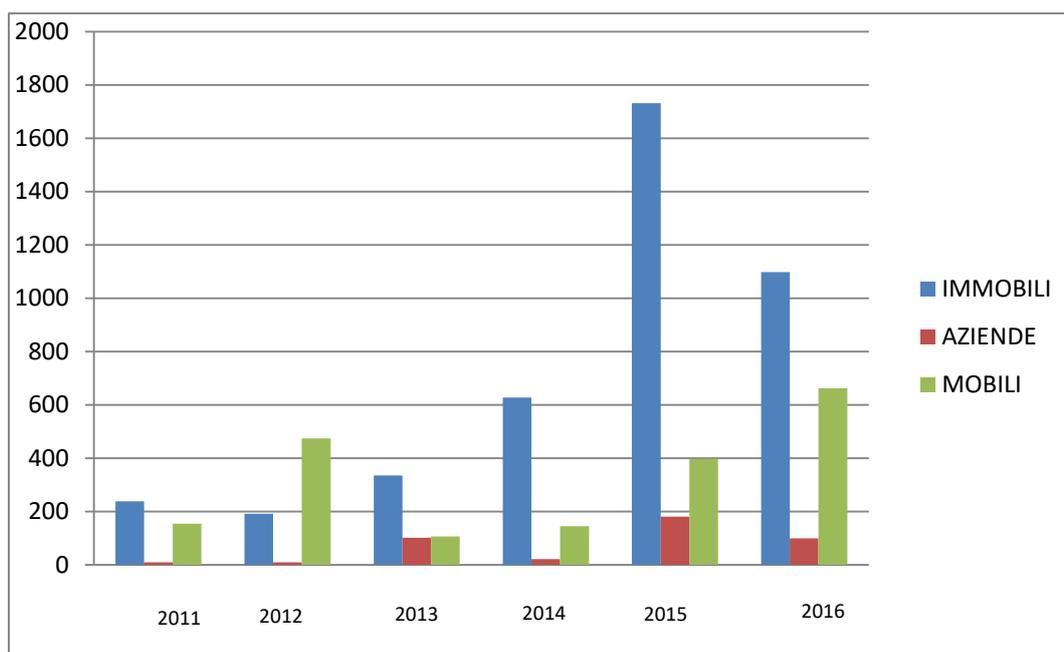
Con un quadro definito delle politiche messe in atto fino ad oggi, vediamo ora i dati statistici di ultima rilevazione dell'ANBSC, relativi ai beni (mobili, immobili ed aziende) che hanno ricevuto una destinazione, prendendo in considerazione i risultati a partire dal 2011:

**Tab. 4.5 BENI DESTINATI (2011-2016)**

<b>ANNO</b>	<b>IMMOBILI</b>	<b>AZIENDE</b>	<b>MOBILI</b>	<b>TOTALE</b>
<b>2011</b>	238	9	154	<b>401</b>
<b>2012</b>	191	9	474	<b>674</b>
<b>2013</b>	335	102	106	<b>543</b>
<b>2014</b>	627	21	145	<b>793</b>
<b>2015</b>	1731	181	398	<b>2.310</b>
<b>2016</b>	1098	99	662	<b>1.859</b>

<sup>131</sup> Per approfondimenti si veda la relazione della Corte dei Conti del 23/06/2016, "L'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'agenzia nazionale (ANBSC)". [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_centrale\\_controllo\\_amm\\_stato/2016/de\\_libera\\_5\\_2016\\_g.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2016/de_libera_5_2016_g.pdf). Va specificato inoltre che nel 2016 è variato il metodo di individuazione dei cespiti, per uniformità con gli atti giudiziari. Anche se i dati riprodotti sono riferibili tutti al vecchio metodo, in attesa di una normalizzazione della banca dati.

## Grafico 4.2 BENI DESTINATI (2011-2016)



Fonte: ANBSC

Senza dubbio, pur non conoscendo il valore di tali beni<sup>132</sup>, in quanto l’Agenzia non ha l’obbligo di stimarli (e col passare del tempo gli importi diventano sempre più inattendibili), è lampante come negli ultimi due anni i risultati siano stati considerevolmente positivi. Per tutte e tre le categorie di beni, il biennio 2015-2016 ha fatto registrare un’impennata di destinazioni, il cui numero è maggiore della somma dei precedenti anni.

Altro discorso è quello dei beni in amministrazione dell’Agenzia, che in data 28/02/2017 risultavano essere, a livello nazionale, 16.696 immobili (fabbricati e terreni), 2.078 mobili, 7.588 beni mobili registrati e 2.492 beni aziendali.

Entriamo ora nel vivo della valutazione delle misure di aggressione ai patrimoni delle organizzazioni criminali, spostando l’attenzione verso le criticità pratiche che spesso si riscontrano nei procedimenti di confisca quanto in quelli di destinazione.

Nella legge di stabilità per l’anno 2013 è stata introdotta la possibilità di gestione dei beni mobili, oltre che per la vendita o demolizione, per l’utilizzazione in attività istituzionali, vale a dire per destinarli agli organi dello Stato, agli enti territoriali o ad associazioni di volontariato che operino nel sociale (art. 48 c. 12), mentre le somme di denaro sequestrate e confiscate confluiscono nel Fondo unico di giustizia. L’agenzia però, nella relazione inviata alla Corte dei Conti sull’attività

<sup>132</sup> Sul tema del valore dei beni l’ultima dichiarazione della Presidente della Commissione antimafia, Rosy Bindi, parla di più di 25 miliardi di euro. <http://www.ilfattoquotidiano.it/2017/03/13/beni-confiscati-1-098-nel-2016-bindi-valgono-25-miliardi-subito-la-riforma/3448495/>.

svolta negli anni 2013 e 2014, denuncia una “farraginosa e scarsamente redditizia” vendita dei beni<sup>133</sup>. Per quanto riguarda i beni immobili, la difficoltà maggiore che si riscontra nella loro gestione sta nell’alta percentuale di immobili abusivi o occupati; situazione che viene aggravata ulteriormente dall’ostacolo dei contenziosi, che in genere accompagnano gli sgomberi forzati. I beni immobili in amministrazione poi, possono anche essere mantenuti nel patrimonio statale ed essere usati dalla stessa Agenzia per finalità economiche, previa autorizzazione della Corte dei conti; ma tale possibilità non è stata sfruttata nel tempo a causa degli oneri di gestione di beni messi a reddito, mentre è stato richiesto e concesso che alcuni di essi potessero essere usati per finanziare il funzionamento dell’Agenzia stessa.

Sono i sempre più numerosi poi, i beni e complessi aziendali che nascono come frutto di guadagni illeciti, oppure sono imprese che sono sorte e operavano inizialmente in modo legale ma poi hanno unito le proprie sorti con le cosche mafiose, a tal punto da agire come reimpiego di attività illecite (le c.d. imprese colluse)<sup>134</sup>. Secondo una stima dell’Istituto nazionale degli amministratori giudiziari, circa il 90% di queste aziende è destinato a fallire o a essere liquidata o cancellata dal registro delle imprese, per mancanza di beni; il problema principale infatti, è la riduzione di credito da parte delle banche, il calo o la mancanza totale di commesse, a cui si aggiungono i costi non indifferenti che occorrono per riportare un’azienda alla legalità, vale a dire regolarizzare contabilmente e fiscalmente dipendenti e rapporti di lavoro. Ad un’amministrazione delle procedure, da parte dell’Agenzia e dell’autorità giudiziaria, che sia celere ed efficiente si contrappongono gli interessi e le ragioni di terzi che, a vario titolo, sono in relazione con la precedente gestione, senza la certezza che essi non siano coinvolti nelle azioni illecite.

Arriviamo infine alle problematiche che riguardano la destinazione e l’assegnazione dei beni definitivamente confiscati, funzione tra le più delicate dell’ANBSC: essi sono destinati generalmente al patrimonio dello Stato oppure agli enti territoriali e il loro riutilizzo da parte delle istituzioni ha un valore sia per lo sviluppo e la creazione di lavoro, sia per l’alto valore simbolico. Spetta inoltre sempre all’Agenzia nazionale fare da “tutore” agli operatori destinatari dei beni, e verificare la conformità nell’utilizzo da parte di questi ultimi, ai quali può essere revocati il provvedimento di assegnazione in caso di difformità. È evidente però che, in questo ultimo passaggio di consegne, le criticità non sono poche. A partire dalla tempistica dei procedimenti che riguardano la destinazione, che risentono a loro volta di quelle già esistenti al momento dell’acquisizione dei beni confiscati. Tempi che risultano ancora più dilatati dai ritardi che spesso

---

<sup>133</sup> Ed effettivamente su 5.083 beni mobili che risultavano a dicembre 2015, ben 1.637 sono usciti dalla gestione per demolizione, abbandono o altro del genere, e ne sono stati destinati 2.533.

<sup>134</sup> Cfr. relazione del procuratore della Repubblica di Roma sul tema “Legalità corrotta”, al convegno “Le ragioni dell’impresa e le ragioni dell’amministrazione della giustizia. I teatri della crisi”, tenutosi a Roma il 24 settembre 2015.

intercorrono per le disfunzioni del flusso informativo tra uffici giudiziari e Agenzia nazionale. E ancora, ad aggiunta di tutto ciò, spesso mancano manifestazioni di interesse anche verso gli immobili che non presentano problematiche, a causa di una serie di motivi quali la mancanza di risorse per il recupero, l'insensibilità di alcune realtà locali per il riutilizzo del bene, oppure per forti condizionamenti ambientali.<sup>135</sup>

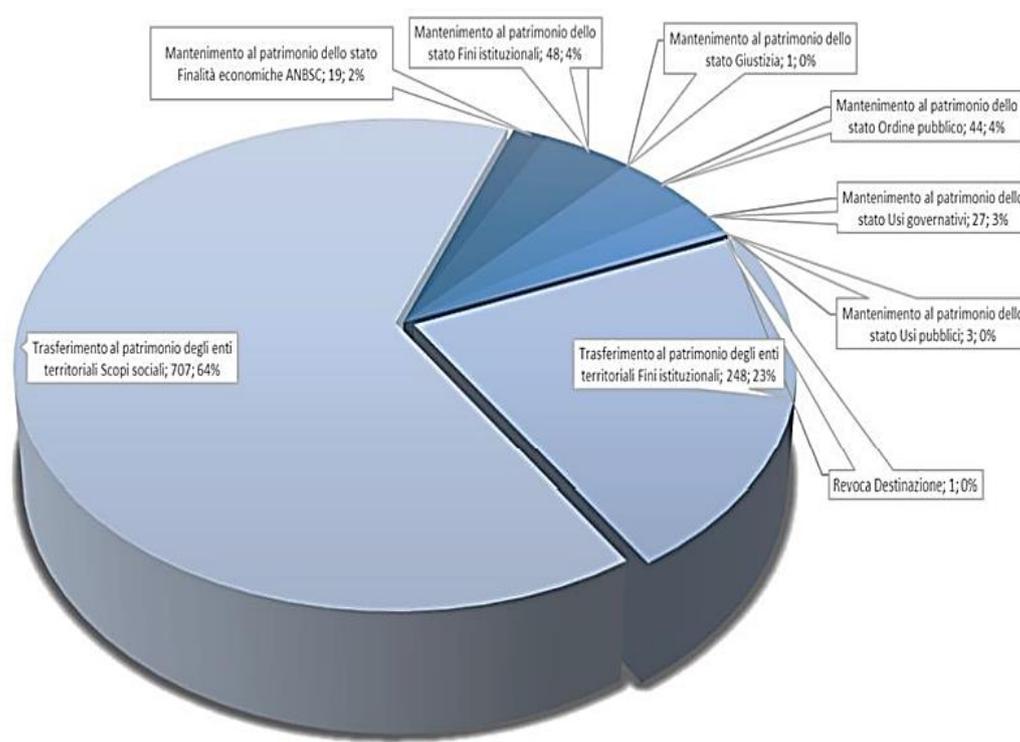
In risposta alle molteplici criticità pervenute, il testo della riforma del Codice antimafia, che ha visto l'approvazione definitiva alla Camera nel Settembre 2017, prevede una serie di disposizioni al fine di rendere più efficace e tempestiva l'adozione delle misure di prevenzione patrimoniale di sequestro e confisca (attraverso l'assegnazione in via provvisoria dei beni sequestrati, l'istituzione di sezioni specializzate per i procedimenti previsti dal Codice, una più veloce verifica circa i diritti dei terzi ecc.); estendere l'applicazione di tali misure a nuove categorie di reati; favorire la ripresa delle aziende sequestrate, con l'istituzione di un fondo di rotazione e molte altre misure ancora. Inoltre la riforma propone anche una riorganizzazione della struttura, della composizione e delle competenze dell'Agenzia nazionale. Essa rimarrà sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno (mentre nel testo originario della proposta si prevedeva un passaggio alla Presidenza del Consiglio), con un organico di duecento unità, e sede principale a Roma e sedi secondarie a Reggio Calabria, Palermo, Catania, Napoli, Bologna e Milano, preferibilmente all'interno di immobili confiscati alle mafie. All'Agenzia spetteranno compiti precisi nell'attività di collaborazione con l'autorità giudiziaria, fino al decreto di confisca di secondo grado, in modo da garantire la migliore utilizzazione del bene. Dopo il decreto invece, essa avrà il compito di amministrare i beni sotto la direzione del giudice delegato, che fino al provvedimento di destinazione ne curerebbe la gestione.

L'ultimo sguardo va infine, ai dati sulle destinazioni delle tre tipologie di beni. La maggior parte di essi finiscono per essere soggetti a liquidazione (questo vale soprattutto per le aziende), perdendo così la maggior parte del loro valore, e per quello che riguarda gli immobili in mantenimento nel patrimonio di Stato ed enti locali, solo una piccola parte finiscono per essere venduti, e una minima parte ceduti gratuitamente (alle cooperative sociali, ad esempio).

---

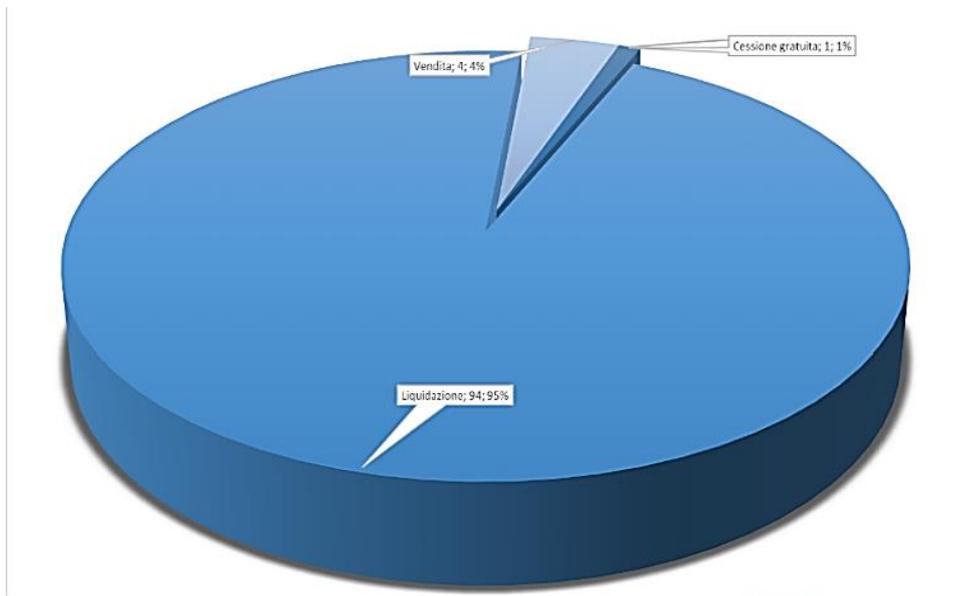
<sup>135</sup> Nota dell'ANBSC n.22/2015 del 25 maggio 2015.

**Grafico 4.3 BENI IMMOBILI SUDDIVISI PER DESTINAZIONE E FINALITÀ (ANNO 2016)**



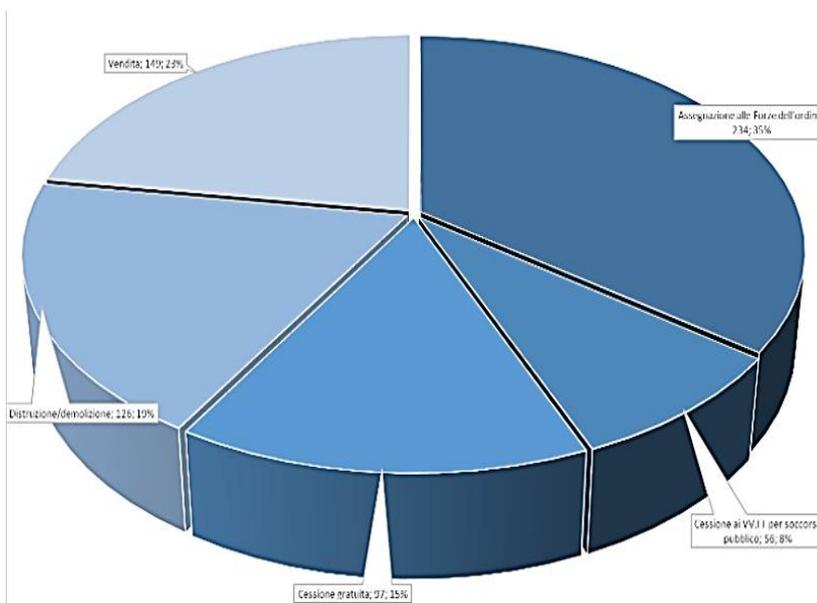
- Trasferimento patrimonio enti territoriali: 64% (scopi sociali), 23% (fini istituzionali)
- Mantenimento patrimonio Stato: 2% (finalità economiche), 4% (fini istituzionali), 4% (ordine pubblico), 3% (usi governativi)

**Grafico 4.4 BENI AZIENDALI SUDDIVISI PER DESTINAZIONE (ANNO 2016)**



- Liquidazione: 95%
- Vendita: 4%
- Cessione gratuita: 1%

**Grafico 4.5 BENI MOBILI SUDDIVISI PER DESTINAZIONE (ANNO 2016)**



Fonte: ANBSC

- Vendita: 23%
- Distruzione/demolizione: 19%
- Assegnazione Forze dell'ordine: 35%
- Cessione per soccorso pubblico: 8%
- Cessione gratuita: 15%

È evidente che il valore simbolico dato dalla prosecuzione dell'attività imprenditoriale, ma anche dalla prosecuzione per "fini sociali", si perde nel momento in cui tale proprietà viene liquidata, nel caso delle imprese, e resta invece saldo laddove viene portato avanti attraverso l'affidamento gratuito a cooperative sociali, che utilizzano il bene per lo sviluppo del territorio e la crescita economica, dando allo stesso tempo la possibilità a soggetti svantaggiati, deboli socialmente ed economicamente, di crearsi un futuro. Il problema è che, per quanto sia lodevole in termini teorici, sono rari i casi in cui la ridestinazione del bene va incontro ad un successo, come nel caso della Calcestruzzi Ericina, un tempo proprietà del boss Vincenzo Virga di Trapani, e oggi nelle mani di una cooperativa di ex dipendenti, la quale vanta un sistema di lavorazione degli scarti tra i più innovativi del mondo.

Si può concludere allora, che una sempre più forte azione di repressione sul versante patrimoniale delle mafie risulta inutile se non accompagnata da una corretta gestione ed efficiente ricollocazione dei beni mafiosi, a dimostrazione del potere dello Stato di poter sconfiggere la criminalità organizzata, in quanto ostacolo allo sviluppo, e agire al contempo per la collettività.

### *Le denunce ed i reati per estorsione*

Un altro indicatore rilevante è il tasso di denunce per estorsione, volto a comprendere prima di tutto quanto le mafie stiano perdendo o acquisendo il loro controllo del territorio. Per usare una definizione nota di Gambetta, datata al 1992, la forza della mafia risiederebbe nella sua essenza di "industria di protezione", nel suo offrire sicurezza e fiducia in un contesto in cui lo Stato risulta debole o anche assente del tutto. Ad oggi, il fenomeno estorsivo è ancora molto diffuso, e i dati lo dimostrano, ma si sta ampliando allo stesso tempo il numero di imprenditori e commercianti che si ribellano, individualmente e anche associandosi tra loro, facendo perdere ai criminali la capacità di controllo, e spesso facendoli desistere dal chiedere il pizzo. Grazie a queste iniziative, soprattutto in Sicilia, risulta ormai poco veritiera l'immagine di una mafia che "protegge" i cittadini, alimentando l'insofferenza da parte delle vittime. Anche i dati supportano un'inversione di tendenza del fenomeno, a causa delle sempre maggiori difficoltà che gli estorsori incontrano, tanto che alcune cosche avrebbero in parte rinunciato alla richiesta dei pagamenti e canalizzato le proprie forze verso altre attività, come il traffico di droga. Questi risultati non possono non derivare da una massiccia attività repressiva da parte delle forze dell'ordine, di cui è stretta conseguenza una sempre maggior

fiducia da parte degli imprenditori nel potersi ribellare. La tesi di Attilio Scaglione<sup>136</sup> è che l'industria della protezione stia ormai diventando lentamente un fenomeno disorganizzato, che ha la sua forza nella sola azione di bande improvvisate.

Vediamo ora i dati statistici forniti dalla Direzione Investigativa Antimafia circa l'andamento dei reati di estorsione, relativi all'ultimo quinquennio, suddivisi per le tre principali organizzazioni mafiose della nazione:

**Tab. 4.6 ESTORSIONE- FATTI REATO (ANNI 2012-2016)**

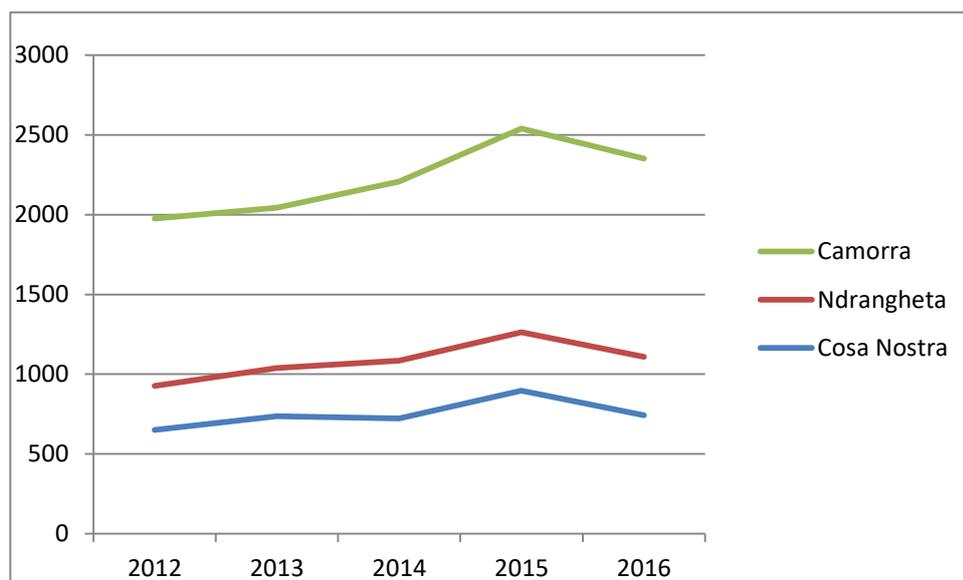
	<b>Cosa Nostra</b>	<b>Ndrangheta</b>	<b>Camorra</b>
<b>2012</b>	651	275	1.050
<b>2013</b>	736	302	1.005
<b>2014</b>	722	362	1.124
<b>2015</b>	897	366	1.277
<b>2016</b>	742	367	1.243

---

<sup>136</sup> Contenuta nel saggio "Crime mapping e controllo del territorio. Dai professionisti della protezione ai dilettanti della predazione", contenuto in *"Dinamiche dell'estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società"*, a cura di A. La Spina e V. Militello, Torino, Giappichelli Editore, 2016, p.63 ss.

Il seguente grafico ne mostra l'andamento lineare:

**Grafico 4.6 ANDAMENTO ESTORSIONE-FATTI REATO (ANNI 2012-2016)**



Fonte: rielaborazione dai dati forniti dalla D.I.A. nelle relazioni semestrali.

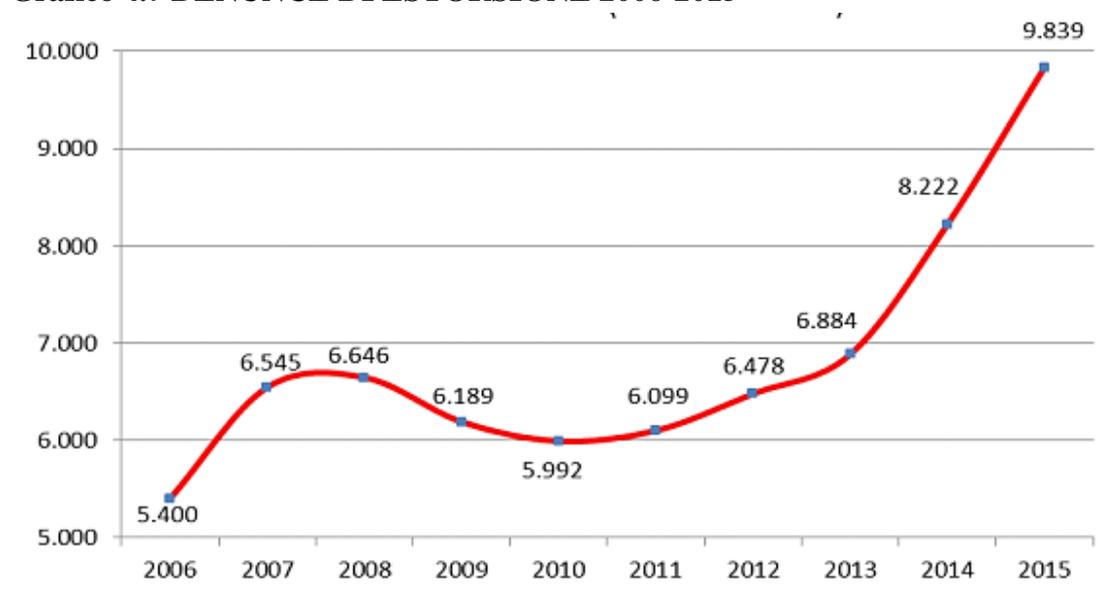
Questi dati ci danno solo uno sguardo parziale sulla reale portata del fenomeno estorsivo, prima di tutto perché riguardano solo le tre principali organizzazioni criminali e lasciano da parte le altre presenti sul territorio italiano, come la mafia lucana e pugliese, e inoltre per la difficoltà di portare alla luce una realtà così nascosta, che vede le vittime quanto mai restie, per paura più che per vantaggio, ad ammettere di subire estorsioni, spesso anche quando le prove lo palesano. I casi sopra riportati non corrispondono infatti, nella loro totalità, a denunce da parte degli estorti, ma comprendono anche quelli scoperti dalle forze dell'ordine, che spesso, ma non sempre, ottengono la conferma successivamente da parte delle vittime. Relativamente a questo tema, è molto interessante uno studio realizzato nell'ambito del progetto CEREU (Countering Extortion and Racketeering in EU) nel 2014, col supporto del centro Transcrime, in cui si analizza l'esperienza italiana nella lotta all'estorsione<sup>137</sup>. Le stime relative agli introiti derivanti dall'estorsione organizzata in Italia parlano di cifre che spaziano da 2,7 a 7,7 miliardi di euro, ed i settori maggiormente colpiti sarebbero quelli della vendita al dettaglio e all'ingrosso di veicoli e attività di servizio legate al cibo.

<sup>137</sup> [http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2016/09/CEREU\\_fattori-di-vulnerabilit%C3%A0.pdf](http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2016/09/CEREU_fattori-di-vulnerabilit%C3%A0.pdf)

Ancora più rilevante per un'analisi sull'efficienza delle politiche è il dato delle denunce per estorsione, che negli ultimi anni ha subito un'impennata del 64,2% nel periodo tra 2010 e 2015, così come rileva nel mese di agosto 2017 il centro studi CGIA – Associazione Artigiani e Piccole Imprese (in valori assoluti si parla di un aumento da 5.992 denunce a 9.839). Queste cifre diventano ancora più risonanti se si pensa che le regioni maggiormente coinvolte nelle denunce sono quelle del Nordest (Trentino, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia) e la Lombardia, che solo nel 2015 ha registrato 1.336 denunce.

Nel grafico che segue si conferma il repentino aumento che è avvenuto, dal 2006 al 2015:

**Grafico 4.7 DENUNCE DI ESTORSIONE 2006-2015**



Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati ISTAT

Non dimentichiamo che questi dati possono essere effetto, oltre che dal fenomeno positivo della repressione delle istituzioni, anche di una più incidente e territorialmente estesa imposizione del pizzo da parte delle organizzazioni (com'è ipotizzabile sia accaduto sempre di più nelle regioni del Nord), il che farebbe aumentare percentualmente la probabilità di riscontrare soggetti che si ribellano, denunciando le pressioni. Un'altra spiegazione plausibile all'aumento riscontrato delle denunce potrebbe essere dato dall'esistenza del Fondo di solidarietà per il sostegno alle vittime di estorsione e usura, il quale dà un sostegno economico a coloro che entrano nel mirino delle cosche e trovano il coraggio di non aderire alle richieste estorsive, o abbiano cessato di farlo e decidano di

segnalarlo all'autorità giudiziaria.<sup>138</sup> In realtà però i dati suggeriscono che le istanze di domande di vittime di estorsione sono rimaste pressoché invariate dal 1999 ad oggi, e la maggior parte di esse non vengono accolte, mentre soprattutto dopo la crisi sono aumentate esponenzialmente le istanze delle vittime che denunciano di essere vittime di usura.<sup>139</sup>

Insomma, i fattori che contribuiscono a spiegare la crescente propensione di alcuni soggetti a ribellarsi apertamente al racket sono molteplici e provenienti da diversi fronti: da una parte dalle normative introdotte, ad esempio quelle che avvantaggiano, negli appalti pubblici, le imprese vittime che siano uscite allo scoperto; ma anche l'associazionismo e l'assistenza da parte dello Stato a queste realtà, l'intensificazione del contrasto da parte delle istituzioni antimafia, e molte altre ragioni ancora. Sicuramente i fattori più incisivi sono la mobilitazione antiracket e il maggior senso di sicurezza infusa alle vittime dall'efficacia del contrasto da parte delle forze dell'ordine.

Eppure, sostiene La Spina, «nonostante la presenza di tutti i fattori favorevoli, [...] la ribellione al racket non si diffonde a macchia d'olio. Aumentano, sì, ma sono tuttora molto pochi a fronte della platea di tutti gli operatori economici, coloro che resistono apertamente»<sup>140</sup>. A fronte della massa enorme di operatori che presumibilmente continuano a pagare il pizzo, quelli che denunciano continuano ad essere un numero minimo. E questa scelta è spiegabile solamente con l'ipotesi che ancora non risulti preferibile agli estorti, in termini utilitaristici, ribellarsi, che sia per paura o perché ritengono che lo Stato non sia realmente in grado di proteggerli.

---

<sup>138</sup> Dalla relazione annuale del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e del Presidente del Comitato di solidarietà, per l'attività svolta nel 2016, risulta un'erogazione complessiva di 6.473.829 di euro, elargiti a favore delle vittime dei soli reati estorsivi, a fronte dei 14.256.433 di euro dell'anno precedente.

<sup>139</sup> Per approfondire si può vedere A. La Spina e A. Scaglione, *"Solidarietà e non solo. L'efficacia della normativa antiracket e antiusura"*, Rubbettino, 2015.

<sup>140</sup> A. La Spina, *Le estorsioni in Sicilia: una realtà che resiste e cambia*, in *"Non è più quella di una volta. La mafia e le attività estorsive in Sicilia"*, Rubbettino Editore, 2015, p.25.

## Conclusione

Sebbene non privi di criticità, i risultati fino ad ora riportati sono molto eloquenti circa gli enormi progressi compiuti dall'antimafia negli ultimi anni. Senza considerare quello che riguarda la ferita interna alle organizzazioni inferta dai numerosi testimoni e collaboratori di giustizia, che al 30 giugno 2016<sup>141</sup> risultavano essere in tutto 6.525, di cui 78 testimoni, 1.277 collaboratori di giustizia, 255 congiunti testimoni e 4.915 congiunti collaboratori. I feroci colpi provocati dai risultati dell'antimafia hanno costretto tutte le organizzazioni, a partire da Cosa nostra, a cambiare la propria fisionomia, a cercare nuove strategie per adattarsi a un sempre più calzante contrasto, che non fa risultare poi così vantaggioso come un tempo l'essere affiliati o collaboratori delle mafie. Esempi di questo forte stress interno alle organizzazioni si rilevano nelle intercettazioni: nell'operazione *Black cat*, che nel 2016 ha portato in manette 74 boss ed estorsori dei mandamenti di San Mauro Castelverde e di Trabia, un indagato, registrato nelle intercettazioni dei ROS di Palermo, parlava in questo modo:

“Ti dico qual è il problema – spiegava - non c'è niente... ora... gente non ce n'è più quasi a nessuna parte... perciò tu... da un paese ad un altro paese... se prima non si sistemano tante cose ... non è che sei arrivato e ... chiudi la situazione... hai capito... ora si sta cercando di nuovo di mettere in moto la situazione... perché non ce ne sono più persone... non ce n'è più persone [...] cercando di unire di nuovo la cosa... unire la cosa nel senso di avere un cristiano per ogni paese. Il problema è che ci vogliono le persone giuste. Non ce n'è più gente di quelli... quelli chi è in galera... chi è pentito ... chi è questo chi è quello... non ce n'è più [...] c'è ad esempio che da quello non si possono avvicinare perché... perché non ci possono andare... perché è sorvegliato... fare e dire... e la gente non ci possono andare... però ora si deve cercare di mettere la cosa in moto di nuovo [...] perché i tempi di una volta sono finiti”.<sup>142</sup>

I tempi di una volta sono finiti, e se lo riconoscono i boss stessi ci si chiede per quale motivo molti ancora sostengono la tesi di una mafia intoccabile e inarrestabile.

---

<sup>141</sup> Relazione al Parlamento sulle misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia, presentata dal Ministro dell'Interno Minniti il 6 giugno 2017.

<sup>142</sup> Intercettazioni riportate da un articolo su Il giornale di Sicilia, “Siamo i padroni... Nelle intercettazioni i nuovi assetti della mafia”, giugno 2016.

### 4.3 IL RUOLO DELLO STATO E DEI SINGOLI NELLA LOTTA QUOTIDIANA ALLA MAFIA.

*"La lotta alla mafia non deve essere soltanto una distaccata opera di repressione, ma un movimento culturale e morale, anche religioso, che coinvolga tutti, che tutti abitui a sentire la bellezza del fresco profumo di libertà che si oppone al puzzo del compromesso morale, della indifferenza, della contiguità e, quindi, della complicità" (Paolo Borsellino)*

*L'importanza di interventi sui fattori di contesto per scardinare il potere mafioso.*

Com'è fondamentale l'azione repressiva nei confronti della criminalità organizzata, vale a dire catturare i mafiosi, sequestrare e confiscare le proprietà e le aziende, porre fine alle attività illegali attraverso indagini e processi, è di egual importanza un'opera di "costruzione" di una cultura antimafia, che passi per le associazioni, le scuole e i centri di aggregazione dei cittadini. La mafia riguarda tutta la collettività, e non solo una parte di essa (quella direttamente interessata), per il semplice motivo che sottrae la libertà e la democrazia alla società, e in seconda battuta ne è ostacolo per lo sviluppo e anche per la dignità di un popolo che troppo spesso viene associato, ingiustamente, ad essa.

Il miglior metodo di contrasto alle mafie è rendere il territorio in cui risiedono inospitale alla loro presenza. E questo significa, come abbiamo visto, nel concreto, un impegno quotidiano da parte di tutti i soggetti coinvolti, non solo istituzionali. Un convincente contributo sul tema proviene dalla relazione "Per una moderna politica antimafia"<sup>143</sup>, redatta da un gruppo di magistrati e docenti, richiesta dal governo Letta, con l'intento di predisporre nuove proposte in ambito di politiche antimafia. Nell'ultimo capitolo si tratta infatti, del lavoro che va compiuto sul contesto territoriale di riferimento. C'è un nesso indissolubile tra povertà, disoccupazione e criminalità, per non parlare dell'influenza dell'educazione scolastica sul fenomeno. Come il contesto è stato fondamentale per il sorgere delle mafie (ognuna con caratteristiche differenti a seconda di dove sono nate), così la repressione non può essere efficace se non accompagnata da interventi sull'ambiente. La relazione si articola intorno a quattro cardini. Per prima cosa occorre concentrarsi su una riqualificazione urbana, intesa come una manutenzione degli edifici e degli spazi comuni, con l'obiettivo di implementare nuove iniziative di welfare. Alcuni studi dimostrano un collegamento tra il degrado urbano e l'attività criminale, e per questo il coinvolgimento attivo della cittadinanza è

---

<sup>143</sup> <http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/Per%20una%20moderna%20politica%20antimafia.pdf>

indispensabile, per creare un clima di collaborazione e di fiducia verso uno Stato che si prende cura delle persone, e soprattutto per una responsabilizzazione circa la gestione dei beni collettivi. Una città senza un livello dignitoso di servizi pubblici è più esposta ad infiltrazioni da parte di chi si assume a “protettore”, e propone di farsi carico dei bisogni che dovrebbero essere, per diritto, soddisfatti dallo Stato.

La seconda riqualificazione che viene suggerita è di tipo educativo, per uscire dalla spirale che coinvolge i minori delle aree degradate, spingendoli ad essere usati dalle cosche come strumenti per i propri fini illegali, per introdurli in un sistema - anche di principi - del tutto in contrasto con quello di uno Stato democratico di diritto. L'insegnamento di una cultura della legalità deve poter avere inizio dai primi anni scolastici, in cui i giovani vengono formati ai valori civici, e questo grazie ad educatori formati sul tema e qualificati, perché gli studenti si interessino ad esso; e ancora, deve tradursi in una inclusione extrascolastica, ossia in concrete possibilità lavorative successive, perché è nelle istituzioni culturali che viene individuato il primo strumento per la lotta all'esclusione sociale. Questo modello educativo ha il pregio di consegnare ai giovani la percezione di un'alternativa all'illegalità, che viene loro proposta spesso dallo stesso ambito familiare. *«La mafia teme più la scuola della giustizia. L'istruzione toglie erba sotto i piedi della cultura mafiosa. Evitiamo che la scuola sia un mondo chiuso, e in questo senso vanno fatti molti passi avanti. L'insegnamento dell'educazione civica nella scuola è poi un passo centrale...»*<sup>144</sup>.

A questo proposito, ad esempio, l'associazione Libera, con il Ministero dell'Istruzione, ha proposto negli ultimi anni un progetto-concorso per gli studenti, che tenta di coniugare questi ultimi due aspetti trattati: l'educazione alla legalità e quella all'ecologia (intesa come cura dell'ambiente fisico e umano che ci circonda); l'obiettivo è di insegnare le regole civiche e il loro valore, attraverso un metodo alternativo allo studio.

Come logica continuazione, la relazione propone una riqualificazione occupazionale, grazie all'inserimento di attività occupazionali e professionali nelle aree degradate delle città. Le parole della Segretaria Generale della Confederazione italiana sindacati dei lavoratori, Annamaria Furlan, durante le celebrazioni per il venticinquesimo dalla morte di Falcone, sono emblematiche: «La criminalità si annida nella povertà, si nutre oggi delle diseguaglianze crescenti nel paese come ha certificato l'Istat, nel senso di solitudine e di frustrazione delle persone. È un errore pensare che sia cosa diversa e separata da quella per la crescita sociale, per gli investimenti e per lo sviluppo economico. Il tempo di questa lotta è unico. Il lavoro è ciò che rende liberi dai ricatti della malavita,

---

<sup>144</sup> Da un intervento di A. Caponnetto durante il convegno “Scuola e democrazia”, tenutosi il 13/03/1994 a Firenze.

che rende davvero la persona completa, le permette di esprimersi, di contribuire al bene comune»<sup>145</sup>.

Infine, la quarta proposta si basa sull'importanza dei rapporti familiari, o meglio, di sottrarre il minore da nuclei legati alla criminalità organizzata, attraverso il cambiamento di cognome e la sottrazione della potestà genitoriale, qualora è in pericolo «l'interesse superiore» del fanciullo. È noto infatti, che l'ambiente familiare e l'educazione che in esso si riceve è ciò che fa la differenza nella conformità o meno ai valori criminali, e questo produce destabilizzazione e divergenza, perché è in contrasto con i principi civici proposti dai modelli educativi alternativi, comuni alla cultura di uno stato di diritto. Per questo, l'azione deve avvenire sui due fronti, da una parte la separazione dalla famiglia deviata e deviante, dall'altro la valorizzazione del contrasto educativo.

Ecco allora che inizia a delinearsi un quadro dentro al quale tutti trovano la propria collocazione e si concretizza ciò che è viene affermato spesso, il ruolo di ognuno nella lotta alla mafia: «*Non ci sono limiti di potere e di status per i cittadini che vogliono incidere sulle singole ragioni di forza della mafia*<sup>146</sup>». L'antimafia si nutre di gesti collettivi ed individuali: di comitati di quartiere che si riuniscono per ribellarsi al clan mafioso di zona; di rapporti di fiducia con le forze dell'ordine; di insegnanti che portano avanti progetti educativi e di commercianti che si uniscono per denunciare le estorsioni subite; di semplici sacerdoti di periferia che concretizzano a pieno la propria vocazione evangelica e di amministratori che mettano il bene comune davanti agli interessi personali. Il comune denominatore è semplicemente che ognuno faccia bene il proprio lavoro, per poi unirsi, per avere un impatto maggiore nel raggiungimento dell'obiettivo comune.

### *Il ruolo dei singoli: Carmela Iuculano e don Pino Puglisi*

La storia dell'attivismo antimafia è piena di esempi, modelli di onestà, che nel loro piccolo hanno sfidato l'omertà e la paura, per conservare la propria libertà; è bene riportare alla luce le storie di uomini e donne, per scoprire che, nel marcio così esteso del fenomeno mafioso, che si nutre della complicità di chi gli sta intorno, esistono numerosi modelli positivi.

I due casi di seguito riportati sono le storie di una donna e di un sacerdote. Sono, non a caso, categorie sociali che poco si armonizzano con un sistema patriarcale, brutale e violento, come quello mafioso<sup>147</sup>. L'immagine di un prete o di una madre non fa di certo pensare ad un'idea di

---

<sup>145</sup> <https://www.cisl.it/primo-piano/5926-falcone-furlan-la-criminalita-si-nutre-delle-diseguaglianze-crescenti-nel-paese-ed-e-il-lavoro-che-ci-rende-liberi.html>

<sup>146</sup> N. Dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, Torino, Einaudi, 2014, p. 70.

<sup>147</sup> Anche se il ruolo femminile sta prendendo sempre più importanza, con le donne che prendono il posto dei mariti incarcerati.

successo e forza, che ci si aspetterebbe di trattare quando si parla di antimafia. Per questo sono ancora più emblematici, nell'intento di dimostrare quale peso può avere ognuno, anche (l'apparentemente) più debole della scala sociale, nell'opporsi a questo sistema.

La prima storia è quella di Carmela Iuculano, nata a Cerda nel 1973, da una famiglia non mafiosa, e per questo ostacolata quando decide di fidanzarsi con Pino Rizzo, facente parte, invece, di una famiglia potente: figlio di Giuseppe, uomo d'onore, e nipote di Rosolino, capomafia e rappresentante delle zone di Sciara e di Cerda, condannato all'ergastolo per due omicidi. Carmela non dà ascolto alle pressioni della propria famiglia d'origine e scappa due volte di casa con Pino, la seconda delle quali resta incinta, costringendola al matrimonio riparatore, nel 1991. La vita con il marito è da subito difficile. La donna nelle sue dichiarazioni testimonierà di essere stata molestata, picchiata e umiliata quotidianamente da Rizzo, tanto da aver più volte tentato il suicidio. Il cambiamento arriva qualche anno dopo, quando Pino diviene ufficialmente un affiliato a Cosa nostra; Carmela racconta di aver vissuto in prima persona, in quel periodo, cosa volesse dire l'ossequio e il rispetto che veniva prestato agli uomini d'onore. Nel luglio 2002 egli viene arrestato, ma grazie all'aiuto della moglie riesce a mantenere il suo ruolo prestigioso nel clan mafioso e dirigere i propri affari senza difficoltà: la donna, infatti, diventa la sua interfaccia con l'esterno: prende i messaggi durante i colloqui in carcere e li riporta agli altri mafiosi (dichiarerà di aver più volte comunicato con Provenzano attraverso lo scambio di pizzini), prende il ricavo delle estorsioni e, a sua volta, si guadagna una posizione di rispetto. Va avanti così per meno di un anno, fino al maggio 2003, quando la polizia fa il suo ingresso in casa Rizzo per arrestare anche lei, con l'accusa di associazione mafiosa, e Carmela subisce l'umiliazione di venire presa davanti agli occhi dei suoi tre figli, Daniela, Serena e Andrea. Quest'ultimo ha solo diciassette mesi, perciò le vengono concessi gli arresti domiciliari e dopo appena una settimana Carmela fa ritorno a casa. Ed è qui che avviene qualcosa di inaspettato: le due figlie maggiori, di dieci e tredici anni, le confessano di provare un senso profondo di vergogna nei suoi confronti, a causa delle pressioni subite dai compagni, che dopo l'arresto della madre le additano come fosse loro stesse «mafiose». Le raccontano il disprezzo di far parte di una famiglia del genere, e le prospettano, come hanno appreso a scuola, la possibilità di collaborare con la giustizia, per dare un taglio definitivo con il mondo criminale. È una decisione che molto dura, le occorre spiegare ai figli cosa avrebbe significato una tale presa di distanza: l'abbandono della casa, della famiglia, del paese, e che sarebbe stata costretta ad accusare il loro padre. Il giorno dopo scrive una lettera alla Procura di Palermo, e grazie all'aiuto di una poliziotta che le era stata vicina, inizia il suo percorso di collaboratrice, sostenendo centinaia di colloqui, subendo un processo, grazie a cui porta alla condanna di decine di mafiosi, tra cui il suo

stesso marito e altri componenti della sua famiglia. Oggi, Carmela e i suoi figli fanno parte di un programma di protezione, e sono stati trasferiti in una sede protetta in Nord Italia.

La positività di questa storia sta in più elementi: il coraggio di una donna che ha trovato, per i propri figli, la forza di affrancarsi da una realtà che non aveva scelto, ma che era stata costretta a subire; l'aiuto dello Stato, che ha soccorso e poi messo al riparo la vulnerabilità di una famiglia che ha saputo ribellarsi; e infine, l'importanza che ha giocato in questa vicenda l'educazione scolastica alla legalità. È il caso di dire che il prodigio è avvenuto grazie alla scuola, ad insegnanti che hanno saputo trasmettere i valori della giustizia e dell'onestà ai ragazzi, i quali hanno compreso di poter fare la differenza.

La seconda storia è quella di don Giuseppe Puglisi, "3P" per i suoi studenti e ragazzi della parrocchia, un martire e "coraggioso testimone del Vangelo" per la Chiesa. Oggi beato. Nato a Brancaccio e lì ritornato per il suo mandato come parroco nel 1990, in un quartiere di Palermo lasciato alla mercé del mondo criminale, povero e dimenticato dalle istituzioni. Là il sacerdote proseguì la sua missione, consapevole della pericolosità delle sue azioni, ma solido nella sua fede. Conosceva a fondo il suo quartiere, gli equilibri che si erano creati tra potenti ed emarginati, e sapeva che la prima cosa da fare era ridare spazio e voce agli emarginati e fornire un'alternativa ai bambini, al futuro della civiltà, a coloro che potevano essere un seme da cui ripartire.

I giovani di Brancaccio all'età di dodici, tredici anni iniziavano il loro addestramento alla delinquenza, compiendo furti, consegne di droga, imparavano a sparare, e questa era l'educazione che veniva loro imposta, l'unica possibile. *«Ci sono diversi ragazzi della nostra zona che sono stati o sono ospiti dell'istituto penale minorile, alcuni adulti sono agli arresti domiciliari, altri in carcere [...] L'evasione dall'obbligo scolastico è dovuta anche al fatto che Brancaccio è l'unico quartiere in cui non esiste una scuola media. C'è la scuola elementare ma non c'è un asilo nido.»*<sup>148</sup>. Così parlava poco prima di dare inizio al progetto che avrebbe segnato per sempre il riscatto di quel territorio, e così anche la sua vita: il centro sociale Padre Nostro, da lui definito "centro polivalente di accoglienza e servizio", realizzato grazie alle centinaia di offerte arrivate da tutta Italia, e ai fondi raccolti porta a porta per le case del quartiere. Il centro rispondeva ai bisogni primari dei più deboli, e spesso dimenticati dallo Stato, forniva la spesa alle madri indigenti, assistenza agli anziani e ai malati, e soprattutto si proponeva come punto di riferimento per i ragazzi e bambini, agendo prima di tutto a livello culturale, per cambiare le cause del degrado morale e sociale. La parola di don Pino, non violenta, ma portatrice di un messaggio di vita e ribellione, rappresentava una spina nel fianco del clan locale; egli metteva paura alle cosche, aveva costruito

---

<sup>148</sup> Dall'intervento di don Puglisi al convegno "Parrocchia, pastorale della carità, territorio" tenutosi nell'ottobre 1992. Il brano è contenuto in F. Deliziosi, *"Pino Puglisi, il prete che fece tremare la mafia con un sorriso"*, Milano, Rizzoli, 2013, p. 39.

nel loro territorio, a pochi passi dalle loro case, un luogo di aggregazione, sottratto al loro controllo. Il 15 settembre 1993 don Puglisi venne ucciso. Egli morì confidando agli uccisori che se lo aspettava, e spirò, come raccontarono i suoi stessi assassini, con un sorriso sulle labbra. Da subito si comprese quale fosse stato il reale motivo dell'uccisione del sacerdote: la sua attività pastorale, nettamente schierata in contrasto alle mafie

In termini di consenso, questo omicidio costò moltissimo alla mafia, e tutti i mandanti e gli esecutori furono individuati e arrestati. La cosa più significativa fu il miracolo che il sorriso di don Pino compì. Fece convertire i due mafiosi che lo uccisero, Gaspare Spatuzza e Salvatore Grigoli, i quali decisero di collaborare con la giustizia e dettero un grande contributo per l'arresto di decine di boss e la riapertura di alcuni processi, tra cui quello di via d'Amelio. I suoi assassini, i cui mandanti furono poi individuati nei fratelli Graviano, credevano di fermare la sua opera uccidendolo, ma al contrario la conseguenza fu di accendere una luce sulla sua testimonianza, e così rendere più forte la sua opera coraggiosa, nei gesti dei suoi successori e dei suoi amici. Don Pino non era un eroe, era un semplice sacerdote, che aveva scelto di vivere appieno la sua storia, con le sue difficoltà, e di fare bene il suo "lavoro", quello per cui aveva dedicato la sua intera esistenza.

Queste vicende si intrecciano nella memoria con numerose altre vite, altre testimonianze di persone che nella loro quotidianità hanno saputo distinguersi e accendere la speranza di poter uscire dal vortice di violenza e omertà a cui la mafia costringe. Essi sono per noi dei modelli con cui confrontarci, perché non possono lasciarci indifferenti; ma, allo stesso tempo, bisogna uscire dalla convinzione che siano stati degli eroi. Questo modo di pensare induce a ritenerli modelli inarrivabili, mentre, in fondo, erano solo cittadini onesti, come possiamo esserlo tutti. Semplicemente facendo la nostra parte.

## CONCLUSIONI

Le pagine di questo elaborato hanno tentato di delineare un quadro, quanto più completo possibile, circa la situazione attuale del fenomeno mafioso, e gli sviluppi che l'antimafia ha implementato per restare al passo con i mutamenti della criminalità organizzata. L'intento è stato quello di riportare ad una visione realistica una realtà spesso descritta in termini emotivi e irrazionali, supportati da false informazioni o conoscenze limitate. Quest'argomento infatti, bene si presta a trovarsi sulla bocca di chiunque pensi di avere qualcosa da dire che valga la pena essere ascoltata. Ci si trova così, il più delle volte, a dover ascoltare i due estremi delle opinioni – come se potesse essere una tematica che si presta a opinioni, e non, piuttosto, ad un'analisi basata su dati e casi concreti –, da una parte chi asserisce che la mafia è un problema limitato e lontano, che in fin dei conti è un problema che esiste, ma per qualcun altro; e dall'altra discorsi qualunquisti che asseriscono l'impossibilità di far fronte ad un problema del genere, e la depravazione generalizzata di tutti coloro che ne entrano a contatto, ma soprattutto di chi si trova al potere.

Il primo antidoto contro questo tipo di approssimazioni è sicuramente la conoscenza approfondita. Più volte è stato sottolineato come l'unico modo per affrontare il nemico è studiarlo, conoscerlo e tentare di averne una descrizione il più possibile aderente alla realtà. Solo così possono venire meno tutti i luoghi comuni, che distraggono e deviano l'attenzione dell'opinione pubblica, e che spesso forniscono delle vie di fuga dalla responsabilità individuale. Si pensi, ad esempio, agli atteggiamenti che sono sorti quando è venuto alla luce il mondo delle mafie del nord Italia, quando non è più stato possibile negare che esse erano giunte, senza particolari difficoltà, a colonizzare anche i territori più sviluppati del Paese, a torto di chi le considerava un problema limitato territorialmente. Da una parte c'è stato chi ha negato ad oltranza che tale avvenimento potesse essersi verificato, dall'altra si parlava di «infiltrazione», come se i padroni di casa fossero stati colti di sorpresa (e quindi giustificabili nella loro ignoranza, per non aver potuto ribellarsi). Al contrario, molte sono le prove del fatto che spesso e volentieri più che una conquista con la forza, la colonizzazione è stata il frutto di un patto, di un'alleanza tra mafiosi e imprenditori, politici e amministratori.

Oppure si pensi al fatto che la maggior parte delle persone non abbia idea neanche di quali siano le differenze tra le organizzazioni criminali di stampo mafioso presenti in Italia, non sappia nemmeno ricollegarle alla regione di origine. Coprirsi dietro la frase «sono tutti mafiosi» è molto più facile che farsi una conoscenza approfondita.

A questo scopo la tesi è stata articolata in modo da fornire, nei primi tre capitoli, le competenze adatte (non esaustive in quanto all'enormità dell'argomento), circa le organizzazioni criminali di

stampo mafioso da un lato, e, dall'altro, le maggiori forze antagoniste ad esse: le istituzioni antimafia e la c.d. antimafia sociale, intesa come movimenti, associazioni, individui che hanno saputo riconoscere il proprio ruolo in questo ambito.

Il dato positivo e speranzoso contro questa superficialità ed ignoranza dilagante è che oggi sembra si stia diffondendo un movimento, formato soprattutto da giovani, che intendono fare della conoscenza scientifica l'arma con la quale combattere le mafie. Così da poter smettere di «contrapporre a un esercito di professionisti un esercito di dilettanti»<sup>149</sup>. Si pensi ad esempio, al grande successo che sta riscuotendo il corso di Dottorato in Studi sulla criminalità organizzata, dell'Università degli Studi di Milano, che ha come coordinatore il prof. Fernando dalla Chiesa; il corso si pone come obiettivo quello di dotare gli allievi delle conoscenze sociologiche, storiche, giuridiche ed economiche per riconoscere, definire e contrastare la criminalità organizzata, avendo come base fondamenti teorici e metodologici. Ad esso è legata poi la "Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata", nata nel 2008. Queste lodevoli iniziative nascono dall'esigenza di fornire alla società, alle istituzioni (giudiziarie, investigative e politiche) un sistema di conoscenze che possa far sorgere un apparato di anticorpi, ed allontanare le risposte approssimative al problema che affligge la nostra società; problema tanto grave se non affrontato con la giusta serietà.

Negli ultimi trent'anni grandi passi avanti sono stati compiuti; grazie alle profonde intuizioni di uomini che hanno saputo mettere in pratica le proprie conoscenze, oggi la politica antimafia in Italia rappresenta un unicum esemplare, che funge da modello per gli altri paesi. Sul principio fino ad ora espresso, dell'importanza di una comprensione e acquisizione di informazioni, si basa l'istituzione e il lavoro dell'organismo principe nella lotta alla mafia: la Direzione Investigativa Antimafia. Come l'operato dell'organismo giudiziario di riferimento, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

La seconda questione positiva da sottolineare è lo sviluppo di un sistema organizzativo che, sia a livello istituzionale che sociale, sta rivoluzionando il modo di affrontare il contrasto alle mafie. L'impegno collettivo contro la criminalità di stampo mafioso non ha mai portato a risultati tanto positivi come dal momento in cui esso si è dato un'organizzazione. E questo vale soprattutto per la c.d. antimafia sociale: sulla spinta dell'emergenza sono nate negli anni centinaia di iniziative, la maggior parte della quali ha avuto vita breve, in quanto spesso legata a fatti emotivi, al sostegno di personalità dello Stato particolarmente note, o a fatti di sangue. Oggi questa caratteristica non riguarda più tutte quelle realtà che sono sopravvissute negli anni, e si sono ingrandite. Parliamo di giornali, associazioni, parrocchie, circoli, università, cooperative, imprese, centri studi, che hanno saputo darsi una struttura e per questo una continuità nel tempo, tale da poter fare la differenza.

---

<sup>149</sup> Cit. di Giovanni Falcone, in "Cose di Cosa nostra".

Certo, anche l'antimafia non è scevra da problematiche e scandali interni; non è raro ormai sentire vicende di mafiosi che si introducono in questo tipo di realtà per condizionarle a proprio favore, di protagonisti delle associazioni che strumentalizzano il proprio ruolo a fini politici, e ancora, colpevoli di corruzione, di utilizzo di soldi pubblici per fini personali, e gli esempi potrebbero essere ancora molti. Il primo a denunciare questa realtà fu Leonardo Sciascia, nel celebre articolo intitolato "I professionisti dell'antimafia" uscito sul Corriere della sera nel gennaio 1987, suscitando non poche polemiche, in quanto si trattava di una critica vera e propria verso gli allora protagonisti dell'antimafia (tra cui lo stesso Borsellino). Lo scrittore, al di là delle sterili polemiche che il suo scritto suscitò, ebbe la lungimiranza di vedere quello che, in quei tempi, nessun'altro voleva notare: che l'effigie di antimafia sarebbe potuta diventare uno scudo dietro cui proteggere i propri interessi, dietro cui proteggere degli impostori. Anche oggi il mondo dell'antimafia non è libero da dissidi interni, polemiche e scontri. Ma questo non è detto che debba essere considerato negativamente. Laddove si trova fermento allora si è sicuri di potervi trovare dialogo, autocritica e quindi crescita. In tutte le realtà che coinvolgono molti attori il rischio che vi siano degli "infiltrati" è dietro l'angolo; e l'unico antidoto perché il marcio di alcuni non contamini tutta la pianta, è che all'interno vi sia un sistema di anticorpi in grado di individuare e allontanare coloro che con l'antimafia non hanno nulla a che vedere.

A questo proposito, nonostante l'Italia abbia il più aggiornato e moderno impianto di contrasto alle organizzazioni criminali del mondo, risulta ancora deficitaria sul fronte di una valutazione completa delle politiche antimafia, anche se periodicamente viene ribadita tale necessità, e spesso vengono stanziati fondi in riferimento a quest'obiettivo. Numerosi interventi che sono stati compiuti si sono rivelati molto preziosi; si pensi alle leggi che progressivamente hanno ampliato i poteri della Direzione Investigativa Antimafia, grazie ai quali si è arrivati alla cattura di quasi tutti i latitanti estremamente pericolosi ed ogni giorno vengono portate avanti indagini importanti; ma si pensi anche a tutte le misure che non hanno conferito i risultati sperati, e che necessiterebbero quindi di una revisione, come quelle in tema di lotta all'estorsione, con riguardo anche al Fondo di solidarietà per le vittime.

Quello che si può concludere, dunque, è che è possibile mettere sotto pressione, sconfiggere e annientare le mafie, e che l'Italia ha disposizione tutti gli strumenti per raggiungere questo obiettivo. Ha le conoscenze, l'impianto, gli organismi istituzionali, e anche la giusta coscienza sociale per farlo. Ed effettivamente i dati supportano quest'ottimismo: Cosa nostra è concretamente indebolita, decapitata dalle teste che la manovravano e costretta a nascondersi il più possibile; la 'Ndrangheta subisce ferite profonde ogni giorno, grazie all'azione capillare e tempestiva delle forze dell'ordine, nonostante sia ad oggi l'organizzazione più potente e pervasiva sul territorio; e la

Camorra ha visto, nel tempo, perdere così tanti dei propri boss (tra cui i casalesi) che i suoi tentativi di rimodellarsi sono spesso affidati nelle mani di uomini poco esperti.

Abbiamo trattato della mafia e dell'antimafia come fossero due parti contrapposte in una guerra all'ultimo sangue, i cui confini purtroppo sono molto meno nitidi di quello che sembra: non esiste un bianco e un nero, al contrario, vi è una "zona grigia", molto vicina al mondo mafioso, che è forse la parte più ardua da combattere, perché la meno nitida. E vi è, in mezzo tra essi, la maggior parte delle persone, lontana perché non interessata. È proprio in questa trazione tra i due mondi che va cercata la spinta al contrasto, perché, in fin dei conti l'uno dipende dall'altro. L'importante è non cedere alla comodità dell'indifferenza.

## BIBLIOGRAFIA

- A. Alessandri, *L'espansione della criminalità organizzata nell'attività di impresa al Nord. Economia lecita e criminalità organizzata a Milano dal 2000 al 2015*, in Osservatorio sulla criminalità organizzata, rivista dell'Università degli studi di Milano
- A. Alvaro, *Itinerario italiano*, Roma, Quaderni di novissima, 1933
- D. Arcidiacono, M. Avola, R. Palidda, *Mafia, estorsioni e regolazione dell'economia nell'altra Sicilia*, Milano, Franco Angeli, 2016
- S. Barone (a cura di), *Martiri per la giustizia*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1994
- A. Block, *East Side - West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950*, University College Cardiff Press, Cardiff 1980
- V. Borraccetti, *L'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia*, in AA.VV., *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. Melillo, A. Spataro, P.L. Vigna, Milano, 2004
- A. Caponnetto, *intervento tenuto durante il convegno "Scuola e democrazia"*, il 13/03/1994 a Firenze
- B. Cardella, G. Intilla, M. Macaluso, G. Tumminelli, *Criminal network. Politica, amministrazione, ambiente e mercato nelle trame della mafia*, Milano, Franco Angeli, 2011
- D. Cenci, *La competenza investigativa della D.I.A. e i suoi rapporti con le Procure distrettuali* in AA.VV. *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Torino. Giappichelli editore, 2013
- D. Cerini (a cura di), *Assicurazioni e appalti: etica, legalità, responsabilità*, Torino, Giappichelli editore, 2016
- E. Cicone, *Ndrangheta*, Rubbettino Editore, 2008
- E. Cicone, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie, storia, economia, società, cultura*, Vol. I e II, Rubbettino Editore, 2012-2013
- A. Cisterna (a cura di), *L'Agenzia nazionale per i patrimoni di mafia*, Rimini, Maggioli Editore, 2012
- A. Cisterna, *Le funzioni e i poteri delle Direzione Nazionale Antimafia nelle linee di politica criminale* in AA.VV. *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Giappichelli, Torino, 2013

Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e Presidente del Comitato di solidarietà, *Relazione annuale per l'attività svolta nel 2016*

Consiglio Superiore della Magistratura, *Atti preparatori della legge n. 646/1982*, 1982, n.3

Corte dei Conti del 23/06/2016, *L'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'agenzia nazionale (ANBSC)*.

A. D'Alessio, *Attribuzioni delle Procure Distrettuali e delle Direzioni Distrettuali Antimafia create al loro interno in AA.VV. Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, Giappichelli, Torino, 2013

A. D'Alfonso, *audizione presso la Commissione parlamentare antimafia*, 6/12/2011

L. D'Ambrosio, *I pubblici ministeri antimafia: prime considerazioni sul d.l. 367/91*, in Doc. giust., 1991, n. 12

N. dalla Chiesa, *Contro la mafia. I testi classici*, Einaudi editore, Torino, 2010

N. dalla Chiesa, *Gli studenti contro la mafia. Note (di merito) per un movimento*, in Quaderni Piacentini, n. s. 11, dicembre 1983

N. dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, Einaudi editore, Torino, 2014

F. Deliziosi, *Pino Puglisi, il prete che fece tremare la mafia con un sorriso*, Milano, Rizzoli, 2013

G. Di Cagno, G. Natoli, *Cosa nostra ieri, oggi domani. La mafia siciliana nella parola di chi la combatte e di chi l'ha abbandonata*, Bari, Edizioni Dedalo, 2004

D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2015, Roma, agosto 2016

D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il primo semestre 2016, Roma, gennaio 2017

D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia*. Relazione per il secondo semestre 2016, Roma, agosto 2017

D.I.A., *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia* (semestre 1 gennaio-30 giugno 1992), Roma 1992

I. Dickie, *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*, Roma-Bari, Editori Laterza

I. Dickie, *Mafia Republic: Cosa nostra, camorra e 'ndrangheta dal 1946 a oggi*, Roma, Editori Laterza, 2013

A. Dino, *Antimafia e movimenti delle donne. Protagoniste, culture, linguaggi*. Osservatorio Cross, Vol. 2, n.3 del 2016

- L. Di Ciommo, *Il codice antimafia*, Padova, Primiceri editore, 2016
- A. Dino, *La mafia devota: Chiesa, religione, Cosa nostra*, Roma, Editori Laterza, 2010
- Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – *Relazione Annuale 2015* (periodo 01/07/2014 – 30/06/2015)
- Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – *Relazione Annuale 2016* (periodo 01/07/2015 – 30/06/2016)
- G. Falcone, *Cose di cosa Nostra*, Milano, Rizzoli, 1991
- G. Falcone, *La posta in gioco, Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, RCS Libri
- N.A. Ferla, *audizione presso la Commissione antimafia sulle “tematiche relative al riciclaggio nel settore finanziario*, 20/09/2016
- N.A. Ferla, *Conferenza di fine anno del direttore della direzione investigativa antimafia*, del 15/12/2015, presso il Ministero dell’Interno
- M. Frontoni, *Contratto e antimafia. Il percorso dai “Patti di legalità” al rating di legalità*, Torino, Giappichelli editore, 2015
- G. Galetta, M. Licordari, *D.I.A.: un’idea che vive per un’idea viva di legalità*, in *Speciale Questione Giustizia*, 2/2014
- P. Grasso, *Storie di sangue, amici e fantasmi. Ricordi di mafia*, Milano, Feltrinelli editore, 2017
- A. La Spina e V. Militello, *Crime mapping e controllo del territorio. Dai professionisti della protezione ai dilettanti della predazione*, contenuto in *Dinamiche dell’estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società*, Torino, Giappichelli Editore, 2016
- A. La Spina ed E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011
- A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Il Mulino, 2016
- A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2005
- A. La Spina, *Riconoscere le organizzazioni mafiose, oggi: neo-formazione, trasformazione, espansione e repressione in prospettiva comparata*, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), Bologna, il Mulino, 2015
- A. La Spina, A. Avitabile, G. Frazzica, V. Punzo, A. Scaglione, *Mafia sotto pressione*, Milano, Franco Angeli, 2013
- A. La Spina, *Le estorsioni in Sicilia: una realtà che resiste e cambia*, in *Non è più quella di una volta. La mafia e le attività estorsive in Sicilia*, Rubbettino Editore, 2015

- S. Licandro, *Siamo i padroni... Nelle intercettazioni i nuovi assetti della mafia*, articolo apparso su Il giornale di Sicilia a giugno 2016
- S. Lupo, *Mafia*, in Enciclopedia Treccani, Enciclopedia delle scienze sociali, 1996
- S. Lupo, *Storia della mafia. Dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Donzelli editore, 1993
- D. Manzione, *I complessi rapporti tra DDA e DNA e procure territoriali*. In Dir. Pen. e processo, 1998
- V. Mete, *Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia*, Paper presentato al XXIV Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, 16-18 settembre 2010
- G. Minà, *"Chi ci tradì?" l'ultimo dubbio di Caponnetto*, Il Manifesto, del 7/12/2002
- Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione Generale della Giustizia Penale. Ufficio I- Reparto Dati Statistici e Monitoraggio, Relazione al parlamento *"Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati. Stato dei procedimenti di sequestro o confisca"*
- Ministro dell'Interno, *Relazione al Parlamento sulle misure di protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia*, 6/06/2017
- R. Minna, *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Milano, Giuffrè editore, 2007
- B. Naro, *Legalità, santità e resistenza*, pubblicato su la Repubblica, ed. di Palermo il 28 ottobre 2007
- S. Pappalardo, *Da questa nostra isola. Discorsi e omelie*, Mondadori, Milano, 1986
- G. Pitrè, *Usi e costumi e pregiudizi del popolo siciliano*, Palermo 1978
- D. Puccio-Den, *La costruzione giuridica della prova di mafia, o a storia di un teorema*, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), Bologna, il Mulino, 2015
- F. Renda, *Resistenza alla mafia come movimento nazionale*, Rubbettino editore, 1993
- E. Ruffini in *Lettere Pastorali*, Roma, Editrice Ancora, 1964
- I.Sales, *audizione presso la Commissione d'inchiesta sulla mafia*, 15/12/2015
- I.Sales, M. Ravveduto, *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, L'Ancora del Mediterraneo, 2006
- V. Sanfilippo, *Il contributo della nonviolenza al superamento del sistema mafioso*, su Quaderni di Satyagraha, n. 3 giugno 2003

S. Santagata, *Educazione alla legalità. Le istituzioni, i cittadini, la 'ndrangheta, negli ultimi trent'anni*, Rubbettino editore, 2004

U. Santino, *La cosa e il nome. Materiali per lo studio dei fenomeni premafiosi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000

U. Santino, *Per una storia delle idee di mafia: dall'Unità d'Italia al questore Sangiorgi*, in *Riconoscere le mafie*, Marco Santoro (a cura di), Bologna, il Mulino 2015

U. Santino, *Storia del movimento antimafia: dalla lotta di classe all'impegno civile*, Editori riuniti, 2000

F.M. Stabile, *Cattolicesimo siciliano e mafia*, per la prima volta pubblica in Synaxis XIV/1, 1996

G. Tavormina, *audizione presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere*, 16/03/2011

G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, Giuffrè editore, 2015

B. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2012

## SITOGRAFIA

ANBSC, Dati e statistiche,

[http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=198&Itemid=2](http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=2)

Antimafia Duemila. Informazioni su Cosa nostra e organizzazioni criminali connesse,

<http://www.antimafiaduemila.com/>

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Rating di legalità, <http://www.agcm.it/rating-di-legalita.html>

Avviso Pubblico. Osservatorio parlamentare: leggi e documenti sulla lotta alle mafie e alla corruzione, <http://www.avvisopubblico.it/osservatorio/>

Camera dei deputati, Resoconti stenografici delle audizioni della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, <http://www.camera.it/leg17/202?idLegislatura=17&idCommissione=24&tipoElenco=audizioniCronologico&annoMese=201512&breve=&calendario=&audiz=&soloSten=true>

Centro Giuseppe Impastato, <http://www.centroimpastato.com/>

Consiglio Superiore della Magistratura, documenti su Giovanni Falcone,  
[http://www.csm.it/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone?redirect=/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone&show=true&title=Le%20tensioni%20nella%20vita%20professionale%20di%20Falcone&show\\_breadcrumb=Le%20tensioni%20nella%20vita%20professionale%20di%20Falcone](http://www.csm.it/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone?redirect=/web/csm-internet/aree-tematiche/per-non-dimenticare/giovanni-falcone&show=true&title=Le%20tensioni%20nella%20vita%20professionale%20di%20Falcone&show_breadcrumb=Le%20tensioni%20nella%20vita%20professionale%20di%20Falcone)

Istat, [www.istat.it](http://www.istat.it)

Ministero dell'Interno, Banche dati ed elenchi, <http://www.interno.gov.it/it/servizi/banche-dati-ed-elenchi>

Ministero dell'Interno, Dati e statistiche, <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche>  
Ministero dell'Interno, Direzione Centrale della Polizia Criminale,  
<http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza/direzione-centrale-polizia-criminale>

Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Statistiche,  
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.page;jsessionid=0PdoOO7zjuQfDQHTgnrIjBNl?facetNode=1\\_5\\_33&facetNode=1\\_5\\_33\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page;jsessionid=0PdoOO7zjuQfDQHTgnrIjBNl?facetNode=1_5_33&facetNode=1_5_33_1)

Ministero della Giustizia, Statistiche su confische e sequestri,  
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.page?facetNode\\_1=0\\_10&selectedNode=0\\_10\\_35](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?facetNode_1=0_10&selectedNode=0_10_35)

Rai News, video intervista a Giovanni Falcone, <http://www.rainews.it/dl/rainews/meD.I.A./Falcone-La-mafia-non-invincibile-2011d7b9-31e1-4fca-ade7-8fb81d0623e7.html>

Senato della Repubblica, Leggi e documenti, <http://www.senato.it/2867>

Sito istituzionale D.I.A., <http://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/>

Sito ufficiale su Padre Pino Puglisi dell'Arcidiocesi di Palermo,  
[http://www.padrepinopuglisi.it/index.php?view=article&id=136&Itemid=190&option=com\\_content](http://www.padrepinopuglisi.it/index.php?view=article&id=136&Itemid=190&option=com_content)

Transcrime: Joint Research Centre on Transnational Crime, <http://www.transcrime.it/>

Ufficio Studi CGIA Mestre, Report su estorsioni e usura, <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2017/08/estorsioni-usura.pdf>

Wikimafia, <http://www.wikimafia.it/>

## RIASSUNTO

Il presente elaborato è volto alla trattazione della politica antimafia ed ha come finalità quella di dare qualche spunto per una parziale valutazione di quest'ultima. Partendo dalla conoscenza del fenomeno mafioso, così come del fenomeno dell'antimafia, per poi arrivare a capire l'impatto negli ultimi anni di questo tipo di policies prendendo in considerazione i dati statistici forniti dai siti delle istituzioni statali. Esso rappresenta quindi, un percorso conoscitivo e metodologico che parte da un approfondimento circa la natura, le caratteristiche, i mutamenti delle principali organizzazioni di stampo mafioso presenti sul territorio italiano, per approfondire poi il ruolo della società e delle istituzioni nel combattere la mafia, con un focus particolare sull'attività della Direzione Investigativa Antimafia.

Partendo da cos'è la mafia, è interessante vedere come, nel tempo, la percezione del fenomeno sia mutata più volte. La parola mafia appare per la prima volta a metà del diciannovesimo secolo, nel rapporto dell'allora prefetto di Palermo, e in una serie di altri documenti: ricordiamo le parole del deputato Pantaleoni, dello studioso e scrittore siciliano Giuseppe Pitrè, del procuratore generale Giuseppe Tajani, che ne mostravano le caratteristiche. La cosa che accomuna queste rappresentazioni della realtà mafiosa è che, sostanzialmente, gli autori non riconoscevano il problema come un fenomeno strutturato, permanente, unitario e organizzato – e per questo bisognoso di un contrasto altrettanto articolato e ordinato – ma, invece, credevano di essere davanti ad una serie di criminali che agivano senza un'organicità. Pochi furono coloro che seppero fornirne un quadro preciso, lontano da questa rappresentazione semplificativa e poco realistica, e tra questi si trovano i rapporti del prefetto Sangiorgi, insieme alle inchieste di Franchetti e Sonnino, sul tema delle condizioni in cui verteva la Sicilia.

Da questo modo di percepire un fenomeno così complesso come quello della criminalità organizzata deriva un problema di tipo ontologico che ha una rilevanza fondamentale: come si può pensare di combattere una realtà così multiforme e vasta senza prima conoscerla a fondo, per poterla ri-conoscere e contrastare con le armi giuste? Alla base di ogni processo, denuncia o azione di contrasto vi deve essere la certezza che tale fenomeno esista, e quello che l'ha reso particolarmente arduo da combattere è stata proprio la difficoltà nel categorizzarlo giuridicamente, ossia nel creare le categorie penali che potessero comprendere tutte le sfaccettature della realtà mafiosa. Con un balzo in avanti nel 1900, la situazione rimane immutata fino alla fine del secolo, in particolare fino agli anni Ottanta. Inizialmente, la natura centralizzata della mafia rimaneva un'intuizione nella mente di magistrati e forze dell'ordine, non essendo supportata da fatti e prove concrete. Fu solo grazie all'opera minuziosa di questi giudici che fu possibile una rivelazione del

fenomeno mafioso, diretta anche all'opinione pubblica, tale da indebolire un sistema che trae la propria forza dal suo essere celato, dissimulato e occultato. In questo, una svolta fondamentale avvenne a seguito di due eventi: il primo fu la promulgazione della legge Rognoni-La Torre, nel 1982, che introdusse l'articolo 416 bis del codice penale, per il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso; e il secondo fu il c.d. maxiprocesso di Palermo, nel quale l'esistenza della mafia venne portata alla luce dopo un processo che durò più di sei anni, e finì con 19 ergastoli e 2665 anni di carcere per i maggiori esponenti di Cosa nostra. In seguito ad esso divenne impossibile continuare a negare la sua esistenza, ora che tutti avevano conosciuto la sua forza e la sua struttura interna, anche grazie alle testimonianze dei numerosi collaboratori di giustizia pentiti. Il c.d. "teorema Buscetta" infatti, affermava l'esistenza di un vertice gerarchico di Cosa Nostra, detto «cupola» o «Commissione», e fu fondamentale per incriminare i maggiori boss e condannarli. Insomma, il maxiprocesso segnò il punto di svolta nella visione pubblica del fenomeno mafioso: lo Stato, forse per la prima volta, si era dimostrato più forte della mafia, la quale non si mostrava più come intoccabile e capace di sfuggire a qualunque punizione, ma al contrario aveva subito un fortissimo colpo. Lo Stato, indebolito nella sua azione da individui conniventi e spesso complici, interni alle istituzioni stesse, si mostrava capace di alzare la testa.

Per procedere con il nostro percorso, di approfondimento conoscitivo del fenomeno mafioso italiano, occorre dargli uno sguardo generale e capire di fronte a che tipo di organizzazione ci si trova, e come essa sia cambiata negli anni. Tra le varie configurazioni organizzative, messe a fuoco da diverse teorie sull'organizzazione, quella di tipo professionale (detta anche «burocrazia professionale»), definita da Mintzberg, meglio si adatta al fenomeno della mafia. Essa si caratterizza per l'alto grado di standardizzazione dell'input delle risorse umane che la compongono: "tecnici" portatori di competenze e professionalità che per farvi parte devono garantire il possesso di certe capacità criminali. È fondamentale che questi professionisti interiorizzino i valori, le norme delle organizzazioni criminali, perché solo così potranno esserne fedeli. I boss mafiosi sono veri e propri esperti, sono manager chiamati a svolgere il ruolo di amministrare e prendere decisioni tutt'altro che scontate, per tutto ciò che riguarda l'organizzazione, ciascuno in base al proprio ruolo. Se da una parte questa complessità e radicalità possono essere un ostacolo per la sconfitta della mafia, dall'altra può «diventare il suo tallone di Achille». Una volta infatti, venuti meno tali professionisti risulta difficile trovare altre risorse umane con le adeguate competenze e capacità che possano prenderne il posto.

Detto ciò, è opportuno dare una panoramica circa le tre maggiori organizzazioni di stampo mafioso operanti in Italia— Cosa nostra, 'Ndrangheta e Camorra— per sottolinearne le differenze che le contraddistinguono.

Partendo da Cosa nostra, per lungo tempo essa è apparsa come l'organizzazione criminale più temibile e autoritaria tra quelle esistenti. Di Cosa nostra si sapeva ben poco, fino a una ventina di anni fa, e questo alto indice di segretezza contribuiva a instaurare l'idea che fosse imbattibile, e quindi, più forte dello Stato, che avrebbe dovuto combatterla. La sua storia è fitta di realtà e misteri, riti e tradizioni, storia e leggenda, che contribuiscono a renderla da un lato affascinante, dall'altro ancora più oscura e nebulosa. Questo impianto ben congeniato, intriso di mistero, ha iniziato a scricchiolare solo all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, per opera, come già accennato, di magistrati e di collaboratori di giustizia, una volta che, dopo le due guerre di mafia, il fenomeno era diventato troppo evidente per poterlo ancora lasciare inconsiderato. Fu rivelata la struttura piramidale di Cosa nostra: alla base i *soldati* semplici, divisi in gruppi da dieci, e a capo di tali gruppi vi è il «*capodecina*»; i soldati eleggono un capo, chiamato rappresentante, che tutela gli interessi della famiglia. I capifamiglia controllano l'unità base dell'organizzazione, la famiglia appunto. Per tutto ciò che non riguarda il territorio di loro competenza, i capi delle famiglie della stessa provincia eleggono un rappresentante provinciale, tranne che per la provincia di Palermo, dove vi sono più famiglie sullo stesso territorio, le quali sono controllate da un «*capo mandamento*», che è membro della Commissione (o «*Cupola provinciale*»). Infine a livello regionale, la Cupola nomina un rappresentante alla Commissione regionale, di cui fanno parte tutti i responsabili provinciali di Cosa nostra.

In una terra, come quella siciliana, in cui lo Stato è sempre stato poco presente, la mafia si è posta come soluzione a tale deficit, ha colmato quel vuoto. Lo studioso Dickie spiega ciò che è Cosa Nostra: è governo del territorio, come fosse uno Stato; è una società di affari per il suo orientamento al profitto; e infine si comporta come una vera e propria società segreta, che sceglie i suoi affiliati sulla base di requisiti stringenti, impone loro dei comportamenti e delle regole severissime, tra cui la totale segretezza. Le attività che rientrano nell'ambito della mafia sono le più varie, dal racket al traffico di droga, dal gioco d'azzardo alla gestione dei rifiuti. Questo se si vogliono considerare solo le attività controllate illegalmente, ma affianco ad esse si apre il mondo delle attività legali, che hanno come finalità il riciclaggio del denaro sporco.

Oggi come oggi Cosa nostra risulta essere molto indebolita, a causa dei persistenti attacchi da parte delle forze dell'ordine, delle indagini sempre più pervasive, del problema dei nuovi arrivati che prendono il posto dei boss senza avere la caratura necessaria, e ancora, per la crisi di vocazioni e le difficoltà economiche. Ed è proprio in questa situazione di forte stress, che l'organizzazione sta vivendo, risulta fondamentale non abbassare la guardia, e accompagnare l'opera degli organismi antimafia con un risanamento morale interno alle istituzioni, agli imprenditori e alla cittadinanza.

Tutt'altro discorso va fatto per quanto riguarda la 'Ndrangheta calabrese, che oggi risulta essere la mafia più potente, proprio perché è vissuta per molto tempo totalmente nascosta, come se non esistesse, mentre si combatteva la battaglia contro Cosa nostra. Non se ne parlava, né a livello istituzionale, né tantomeno a quello civile o letterario. È per questo motivo che per lungo tempo si è creduto che la 'Ndrangheta non avesse una storia, una tradizione propria; e ne è stata completamente sottovalutata la forza. Proprio grazie a quest'aurea di silenzio in cui è potuta proliferare, oggi la 'Ndrangheta è l'organizzazione mafiosa più ricca e potente in Italia e non solo. È la prima, vera mafia globale (Ciconte, 2008). Mentre Cosa Nostra, negli anni delle stragi, è stata studiata, conosciuta e combattuta, e così indebolita, la mafia calabrese poteva agire e rafforzarsi nell'ombra, e permeare l'intero territorio italiano. La storia della 'Ndrangheta è una storia di rapporti tra mafia e istituzioni, gruppi eversivi, politica, mondo economico e massoneria; negli anni '60 e '70 fu in grado di creare una classe elitaria di mafiosi, i santisti, i quali avevano rapporti con le sfere alte del potere politico, imprenditoriale, militare e giudiziario, grazie proprio alla massoneria. Negli anni '80 decise di entrare in politica facendo eleggere direttamente i propri affiliati e dotandosi di una struttura di vertice, conosciuto col nome di "Crimine di Polsi", di cui fanno parte i rappresentanti per ogni famiglia delle tre macro-aree su cui si poggia l'organizzazione: la città di Reggio Calabria e le zone limitrofe, in cui si trova il mandamento centro; il versante tirrenico, detto "Piana", in cui opera il mandamento tirrenico; e la zona ionica, detta "Montagna", del mandamento ionico. La gerarchia territoriale si articola in locali, gli enti territoriali, ognuno composto da più 'ndrine, aggregazioni di tipo familiare. La famiglia infatti, è la cellula base dell'intera organizzazione mafiosa, il vero punto di forza di questa organizzazione criminale: non si tratta solo un'appartenenza, ma è un legame di sangue che unisce e protegge i figli/affiliati. La 'Ndrangheta si caratterizza per una duplice natura: da una parte moderna, efficiente nell'evolversi a seconda delle circostanze, capace di mutare forma e aggiornarsi per infiltrarsi nei settori economici e istituzionali; dall'altra una mafia antica, primitiva, legata ai propri rituali, santini, formule e patti di sangue. Si avvale di affiliati di nuova generazione competenti e formati e di professionisti esterni, operanti principalmente nei settori che hanno una alta produttività. La forza della 'Ndrangheta risiede nell'enorme area attorno ad essa, fatta di continuità e di protezione politica, grazie alla quale si è potuta rafforzare. Certo è che il fascio di luce che l'ha investita da una decina di anni a questa parte, sta provocando una serie di conseguenze inaspettate per i mafiosi, che prima di allora potevano agire indiscussi. Moltissimi gli attacchi frontali, gli arresti, le confische da parte delle forze di polizia, e moltissimi i movimenti antimafia che sono sorti nella società a seguito dei violenti avvenimenti che hanno scosso il territorio negli anni.

Per descrivere la camorra infine, occorre mettere da parte tutto ciò che è stato detto delle altre mafie, in quanto le sue caratteristiche hanno poco a che vedere con esse. Alcuni studiosi ritengono che lo stesso termine sia di per sé scorretto, e che sarebbe più giusto parlarne al plurale, chiamarle “camorre”. In Campania non è mai esistita una criminalità organizzata che fosse unitaria, omogenea, dotata di una struttura gerarchica alla quale fare riferimento; al contrario sono sempre esistite gang, bande e gruppi vari, non centralizzati sotto un solo marchio. Questa è la caratteristica principale della camorra, la non riconducibilità a una organizzazione unica, né a una confederazione di bande, ma la presenza di tanti, frammentati nuclei criminali, che agiscono in totale autonomia. Questa è la sua debolezza e al tempo stesso la sua maggiore pericolosità sociale. Questa peculiarità di frammentazione non è cambiata nel tempo, in quanto ancora oggi i gruppi hanno una natura altamente parcellizzata, e questo ne accentua la conflittualità reciproca. Addirittura non esiste una spartizione dei quartieri tale per cui ci possa essere convivenza pacifica tra i diversi clan; al contrario le bande tendono a sopraffarsi, in una gara a chi conquista di più. È così che nascono gli scontri armati tra le strade della città, tra criminali che non hanno un complesso di regole da seguire, ma solo la legge del più forte, e contrariamente a quanto accade all’interno di Cosa Nostra, la violenza è l’unico strumento per sottomettere l’avversario. Anche in questo caso, l’azione di repressione e la grande visibilità che da circa dieci anni sta investendo la camorra stanno portando a risultati non indifferenti, ma è a causa di questo indebolimento che la situazione è diventata particolarmente ingestibile, tanto da parlare di «guerriglia urbana» tra i clan desiderosi di affermarsi l’uno sull’altro.

È stato sottolineato come le organizzazioni mafiose non potrebbero vivere e proliferare se non grazie all’appoggio del “mondo esterno”, ossia grazie a quella zona grigia di professionisti, amministratori e politici che intrecciano rapporti con esse. Comprendere i confini tra una zona e l’altra è estremamente difficile, in quanto se da una parte ci sono gli affiliati veri e propri, mentre nella zona grigia vi sono una serie di soggetti che non fanno formalmente parte dell’organizzazione, ma vi si rivolgono, o essa si rivolge a loro, per scambiarsi favori reciproci; e ancora vi sono attori che semplicemente convivono con essa, anche se non ci interloquiscono direttamente. Benché spesso mafia e corruzione vadano di pari passo è bene mantenere una differenza, in quanto sono fenomeni collegati ma diversi, dal punto di vista della loro struttura, del modo di operare, dei soggetti coinvolti. Detto questo, però, le organizzazioni preferiscono usare l’arma della corruzione piuttosto che quella della violenza: il risultato è lo stesso, ossia l’asservimento e l’acquisizione del controllo sulla società, ma il metodo è estremamente meno evidente e più pervasivo. Così come lo strumento per iniziare a combattere la mafia è la conoscenza delle organizzazioni di stampo

mafioso, allo stesso modo risulta fondamentale intraprendere la stessa strada per quel che riguarda il fenomeno corruttivo.

Dopo aver dato uno sguardo a quello che riguarda il mondo mafioso la tesi prosegue con una descrizione della sua antagonista: l'antimafia. Le forze che sono dedicate a questo arduo compito, pur non essendo ancora giunte all'obiettivo finale, ossia la sconfitta definitiva di tutte le organizzazioni, compiono giorno per giorno numerosi passi in avanti e chi ha vissuto e conosciuto la forza dirompente della lotta alla mafia degli anni Settanta e Ottanta non può non riconoscere che oggi essa agisce in una condizione di minor favoreggiamento, e sicuramente, non è più forte di prima. Se grazie alle forze antimafia istituzionali, composte da organismi istituiti appositamente per questo fine, le organizzazioni sono oggi sottoposte a evidente stress, non è possibile non menzionare le numerosissime iniziative civili, di cittadini che hanno compreso che il cambiamento e la ribellione alla mafia è prima di tutto un fatto individuale, per poter essere collettivo. Ma è bene ricordare che le singole sfere della società - associazioni, istituzioni, movimenti e individui - che hanno dato una spinta a questo progresso, si sono tanto più rafforzate, quanto più hanno agito l'una in convergenza con l'altra, essendo esse stesse fortemente interdipendenti.

Prima di andare a vedere quali sono nel concreto le realtà dell'antimafia, la dissertazione procede con un'analisi e una classificazione delle politiche volte a combattere, nel tempo, il fenomeno mafioso. Gli strumenti di contrasto per la sua realizzazione risultano differenti a seconda della conoscenza che si ha di tale fenomeno, e anche della definizione del problema: alcune politiche puntano a intensificare gli strumenti di aggressione ai patrimoni e ai beni mafiosi, altre mirano a rinforzare la repressione al fenomeno della corruzione e dell'infiltrazione nell'area istituzionale; ancora, alcune politiche sono per la sensibilizzazione e l'informazione volta all'opinione pubblica, laddove ci si renda conto che la mafia è anche un fattore culturale, con cui fare i conti; altre si incentrano sul rafforzamento del sistema di repressione personale dei responsabili di reati connessi alla criminalità organizzata. Per questa ragione i tentativi di categorizzare le policies antimafia di solito tendono a lasciare qualcosa fuori, essendo questo campo sempre in divenire.

Un'utile categorizzazione, di La Spina, è quella che distingue le politiche antimafia in dirette e indirette: nelle politiche dirette rientrano tutti i provvedimenti che rispondono miratamente all'obiettivo di reagire alle azioni, quali omicidi, stragi o emergenze, perpetuate dalle organizzazioni criminali; mentre vengono indicati come indiretti gli strumenti che non riguardano specificatamente le associazioni mafiose, ma agiscono sul contesto civile, sociale e delle istituzioni, insomma, tutti quegli interventi che si pongono l'obiettivo di rendere maggiormente difficile la vita delle organizzazioni mafiose.

Vi è inoltre la teoria di Rosario Minna che basa la sua classificazione su tre direttrici: gli «interventi preventivi, repressivi e successivi». Nella prima tipologia di interventi rientrano tutte le attività e le misure di prevenzione degli illeciti, come la regolazione che concerne le concessioni dei pubblici servizi e degli appalti, oppure le leggi che rendono meno agevoli i traffici illeciti e lo scambio di denaro, e le azioni di vigilanza e sicurezza delle forze dell'ordine; gli interventi repressivi sono quelli in risposta alla commissione di reati già avvenuti, e quindi le pene e le sanzioni contenute nelle leggi (nella 416-bis c.p., ad esempio), insieme all'istituzione di organi preposti a questo genere di contrasto, come D.I.A. e D.N.A. E infine vi sono gli interventi successivi, che volgono a contenere le conseguenze dei reati, come le disposizioni sulla confisca dei beni e la normativa sul c.d. carcere duro.

Infine è stato considerato il contributo fornito dallo studioso Vittorio Mete, il quale non compie una vera e propria classificazione delle politiche antimafia, ma fa una differenziazione in merito, funzionale a comprendere da dove queste policies dovrebbero partire. Egli basa la propria tesi su quattro aspetti (che chiama pilastri) sui quali si costruisce il potere e l'azione delle mafie, e propone di organizzare gli strumenti di contrasto a partire da essi: i quattro pilastri sono il *power syndacate*, l'*enterprise syndacate*, il contesto in cui esse agiscono, dal punto di vista culturale, valoriale e ambientale e infine, la struttura organizzativa interna alle organizzazioni criminali. Per *power syndacate* si intende il controllo del territorio tramite attività quali l'estorsione, le intimidazioni, la corruzione e la violenza; l'*enterprise syndacate* è invece, tutto ciò che ha a che vedere con gli affari e le attività delle organizzazioni.

Vediamo ora quali sono le istituzioni antimafia italiane. Se si considera la percezione che si aveva del fenomeno mafioso fino al secolo scorso si intuisce come si possibile che l'antimafia istituzionale abbia potuto prendere il via, in modo coordinato e organizzato, solo in tempi più o meno recenti (tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta). L'insoddisfazione verso un tipo di opposizione che avveniva solo in situazioni emergenziali, e con strumenti investigativi inefficaci, venne resa esplicita nel mondo istituzionale, dal giudice Falcone, non a caso soprannominato il "nemico numero uno di Cosa Nostra". Da profondo conoscitore del fenomeno mafioso, egli ebbe l'intuizione della necessità di intraprendere un'azione di contrasto sistematica, e teorizzò l'attuale assetto investigativo e giudiziario di lotta alla criminalità organizzata. In particolare, con il decreto legge n. 345/1991, convertito nella legge n. 410/1991, recante "*Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*", venne istituita la Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.); e contestualmente il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, presso il Ministero dell'Interno, presieduto dal ministro e composto dai vertici dei corpi di Polizia, dei Carabinieri, della Guardia di

Finanza e dai direttori di SISDE e SISMI, preposti al coordinamento delle varie componenti. Poco dopo, nello stesso anno, il decreto legge n.367, modificato e convertito nella legge n. 8/1992 per il *“coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata”* completò il quadro, istituendo la Direzione nazionale antimafia (oggi anche antiterrorismo, abbreviata come D.N.A.) e le Direzioni distrettuali antimafia (D.D.A.) nei vari capoluoghi. Le due nuove istituzioni (D.I.A. e D.N.A.), furono progettate specularmente: da una parte l'attività investigativa, dall'altra quella giudiziaria, per costituire un sistema unico di coordinamento e collaborazione nella lotta alla mafia. Con un salto avanti di vent'anni, andando ad analizzare l'attuale Codice antimafia, risalente al 2011, vediamo che tali innovazioni istituzionali, proposte ai tempi di Falcone, sono state sostanzialmente confermate, nella loro organizzazione e funzione, dall'ordinamento giuridico odierno. Oltre ad esse, nel 1995 è stato istituito anche il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, il Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e all'interno delle singole forze dell'ordine alcune unità speciali dedicate: in Polizia, la Direzione centrale anticrimine, nei Carabinieri, il Raggruppamento operativo speciale, e nella Guardia di Finanza, il Servizio centrale di indagine sulla criminalità organizzata (SCICO) e il Gruppo d'investigazione sulla criminalità organizzata (GICO), ognuno dei quali svolge indagini sulla criminalità organizzata, in raccordo con il Servizio centrale operativo della Polizia. Infine, vi è l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ente pubblico che si occupa, appunto, di amministrare tali beni a seguito della confisca definitiva e assumerne la gestione diretta.

Per quel che riguarda invece, l'antimafia sociale, essa trae le proprie origini dai movimenti dei fasci siciliani a fine Ottocento, per proseguire con la dura lotta intrapresa dal fascismo e con le mobilitazioni politiche del secondo dopo guerra, e finire con l'antimafia dei giorni nostri, che prende il via dagli anni Ottanta del secolo scorso. Quest'ultima fase si differenzia dalle altre non solo per l'impeto maggiore, dettato da una più profonda consapevolezza della portata del fenomeno da dover contrastare, ma soprattutto per aver coinvolto la cittadinanza in modo esteso. È la risposta, istituzionale e legislativa, ma anche sociale, del periodo stragista corleonese, che nella furia omicida per la supremazia sul territorio, lasciò a terra circa mille morti. La mafia usò la sua violenza delle stragi per minacciare i vivi, che avrebbero dovuto guardarsi dall'imitare le vittime, se non avessero voluto farne la stessa fine. Ma quello che dovette affrontare fu l'esatto opposto: l'ascesa di un movimento antimafia sociale sempre più numeroso e determinato. Inizialmente la mobilitazione ebbe vita breve, la maggior parte delle associazioni che nacquero subirono un progressivo disfacimento a causa del venire meno dell'onda emotiva. Su quelle basi e con questa consapevolezza vide la luce nel 1995 «Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie», e

ancora, la Federazione italiana antiracket (FAI), Addiopizzo, nato nel 2005, Avviso Pubblico e tante altre realtà che ancora costellano il mondo dell'associazionismo antimafia, creando, senza dubbio, una cortina di ferro tra il mondo corrotto e corruttore delle mafie e una società non più disposta a sottomettersi ad esso. In questo contesto si pone poi la questione del ruolo della Chiesa cattolica. Nella suddivisione compiuta dallo storico e arcivescovo di Monreale Cataldo Naro, la Chiesa ha vissuto tre tipi di atteggiamenti nei confronti della mafia: il tempo del silenzio, della parola e del grido, periodizzazione che mostra come ci sia stata una lenta ma incisiva evoluzione. Fino ad arrivare oggi, a una completa presa di distanza, e alla decisione del pontefice di scomunicare i mafiosi e i corrotti.

La dissertazione prosegue con un focus sulla Direzione Investigativa Antimafia, nota a molti come l'FBI italiana. Essa nacque dall'esigenza di un coordinamento tra le forze antimafia e dall'importanza di creare un collegamento tra le indagini portate avanti dai vari soggetti. Solo rilevando e verificando i collegamenti, le relazioni tra i vari associati e le connessioni tra i diversi reati, era possibile risalire ai vertici dell'organizzazione e alla trama sottostante i singoli delitti, riuscendo a costruire una strategia di contrasto. Per fare ciò era diventata impellente l'introduzione nell'ordinamento di forme stabili di collegamento e accentramento tra gli organi investigativi. E la Direzione Investigativa Antimafia nacque da subito con questo intento: essere l'istituzione privilegiata dove acquisire tutte le informazioni in materia di criminalità organizzata, lavorando in sinergia con i servizi segreti e le altre forze di polizia, con un rapporto sincretico anche con la neonata Direzione Nazionale Antimafia (la trasposizione sul piano nazionale dell'esperienza del pool antimafia palermitano). Perciò non fu pensata in quanto quarto corpo di polizia, ma come espressione delle altre forze, essendo composta dal personale di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza, che con le loro peculiarità fungono da valore aggiunto alle indagini. La legge istitutiva non la costituì come l'unico organismo in grado di svolgere attività investigativa (altrimenti sarebbe previsto un organico molto più numeroso), ma l'importante era che mantenesse il suo ruolo centrale nel flusso di comunicazione e informazione. A questo scopo è costruita come una struttura burocratica funzionale, semplificata e non troppo macchinosa; viene privilegiato il lavoro di gruppo e per la scelta dei singoli agenti, le competenze e le esperienze sul campo. Sul piano organizzativo interno la D.I.A. si compone di uffici periferici dislocati sul territorio nazionale e di un ufficio centrale con sede a Roma; quest'ultimo si articola in una Divisione di Gabinetto, tre Reparti (Investigazioni preventive, Investigazioni giudiziarie e relazioni internazionali a fini investigativi) e sette uffici, i quali dipendono direttamente dal vertice, e sono l'Ufficio ispettivo, quello del personale, l'Ufficio addestramento, l'Ufficio informatica, quello dell'amministrazione, l'Ufficio Servizi ragioneria e infine l'Ufficio supporti tecnico investigativi (U.S.T.I.). Le strutture periferiche

invece, si avvalgono di dodici Centri operativi e nove Sezioni, che dipendono direttamente dal secondo Reparto di investigazioni giudiziarie e sono i prolungamenti della sede centrale. I Centri operativi sono organizzati, di norma, sulla base dei tre settori riconducibili alle aree di intervento (investigazioni preventive, giudiziarie e gestione delle risorse umane e strumentali) e possono articolarsi ulteriormente in Sezioni, posizionate in località diverse da dove ha sede il Centro operativo da cui dipendono.

Con la strutturazione nei tre Reparti il legislatore ha voluto dare forma concreta al principio di complementarità tra i due tipi di indagine, preventiva e giudiziaria, l'una possibile grazie all'altra. Essa si muove così su un doppio binario, quello della prevenzione e della repressione penale. Per poter portare avanti la propria attività la D.I.A. deve costantemente tenersi aggiornata circa le evoluzioni che le mafie; il suo impianto e le sue funzioni sono state pensate per essere al passo con i mutamenti continui, grazie ad una azione permanente di analisi delle linee evolutive delle mafie. Per questo la D.I.A. ha investito una parte ingente di risorse, sia umane che finanziarie, per quello che concerne l'attività preventiva (vale a dire nel I Reparto della Direzione). Le risorse poi, sono state indirizzate relativamente ai settori dove il rischio di una presenza criminale è maggiore, per cui è vitale che le istituzioni antimafia siano attive. Tra questi vi è l'implementazione dell'uso degli strumenti di aggressione ai patrimoni, il vero tallone di Achille delle organizzazioni criminali, ma anche il contrasto al riciclaggio di denaro proveniente dalle attività illecite all'interno del mercato legale.

L'ultimo capitolo concerne infine il tentativo di fornire degli spunti per poter compiere un'analisi e una valutazione della politica antimafia italiana, partendo dal definire, nella teoria, cosa è una politica pubblica: un tentativo deliberato di modificare una certa realtà, ritenuta indesiderabile dal policy maker e dai suoi seguaci. Per poter procedere con l'analisi è stato necessario anche considerare gli *inputs*/risorse impiegate, gli *outputs*/attività e gli *outcomes* parziali e definitivi. L'efficacia di una politica pubblica è riscontrabile infatti, in base alla realizzazione degli obiettivi attesi e quello che si valuta sono gli effetti di una politica, quindi il suo impatto, oltre che la correttezza del processo che li ha implementati. Detto questo, calando il discorso su ciò che riguarda la materia dell'antimafia, si riscontrano non poche difficoltà, sia nell'individuazione delle componenti (*inputs*, *outputs* e *outcomes*) delle politiche, sia in relazione ai risultati raggiunti, non definitivi, ma sicuramente di grande importanza, e imprescindibili per il raggiungimento della vittoria finale contro la criminalità organizzata. A questo scopo vengono riportati e interpretati una serie di risultati conseguiti dalle istituzioni antimafia, attraverso i dati statistici da esse riportati. La conclusione che se ne trae è che, nonostante le numerose criticità ancora presenti, essi siano un segnale eloquente di quanti passi avanti sono stati compiuti, e di come alcune politiche (come quelle

che hanno inciso negli anni sul potere conferito alla D.I.A.) siano state molto efficaci, a fronte di altre che hanno bisogno senz'altro di un'ulteriore revisione.

Com'è fondamentale l'azione repressiva nei confronti della criminalità organizzata, è di egual importanza un'opera di "costruzione" di una cultura antimafia, che passi per le associazioni, le scuole e i centri di aggregazione dei cittadini e che sia volta a ostacolare lo sviluppo delle mafie agendo sul contesto in cui esse operano. Il modo migliore infatti per contrastarle è rendere il territorio inospitale alla loro presenza, e questo può essere fatto attraverso politiche di medio e lungo periodo, che agiscano su vari fronti: la riqualificazione urbana e educativa, una riqualificazione occupazionale e infine un'azione sui rapporti familiari, quindi che intervenga sui nuclei primitivi in cui spesso nasce il germe della criminalità.

In questo quadro ognuno trova il suo posto nella lotta alla mafia, ad ogni cittadino spetta un ruolo fondamentale, in quanto l'antimafia si nutre di gesti collettivi e individuali per il raggiungimento dell'obiettivo comune.