



Carta di Milano

Dieci tesi per la lotta alle mafie del XXI secolo

1. Negli ultimi trent'anni, lo Stato italiano ha eretto **la fortezza dell'azione penale antimafia** che è servita a combattere l'ala violenta e militare delle organizzazioni mafiose. **La mafia non ha vinto, ma non ha nemmeno perso.** Si è trasformata.

Con gli *Stati generali della lotta alle mafie* abbiamo provato a offrire alla discussione pubblica nuove coordinate per capire **cosa sia la mafia del XXI secolo e come la si possa contrastare** meglio e sconfiggere.

Una nuova strategia di contrasto deve guardare non tanto a che punto sono le mafie, ma a **che punto siamo noi:** la società, le sue forze organizzate, le istituzioni, lo Stato.

Deve concentrarsi sulle aree di **“vulnerabilità” del sistema**, nei diversi ambiti della vita economica, sociale e istituzionale. Non esistono territori o settori immuni alla mafia, la quale si afferma in presenza di una domanda di servizi che è in grado di offrire, a beneficio di intermediazioni “improprie”, di transazioni a legalità debole o illegali che esistono anche in sua assenza, ma che con essa si rafforzano.

La lotta alle mafie deve essere una priorità dell'azione politica, in cui coinvolgere l'opinione pubblica. L'antimafia non è un ambito specialistico o settoriale, ma una prospettiva di fondo, che riguarda tutti i rischi di vulnerabilità, in ambito economico, sociale e istituzionale.

2. La mafia è al plurale. **Le mafie sono attori di innovazione**, entità reattive, che mutano coi mutamenti della società e dell'economia. **Mafie globali, che sfruttano le debolezze della statualità:** sia verso l'alto, nella regolazione delle dinamiche affaristiche transnazionali, nelle interazioni con il *cybercrime*, nei meccanismi opachi dell'innovazione finanziaria; sia verso il basso, nella capacità di condizionamento del governo locale; sia in

connessione con i fenomeni migratori, che vedono l'affermarsi di mafie straniere nel nostro territorio.

Mafie che si muovono su una scala più ampia dei nostri confini, ma tuttavia **non si sono né deterritorializzate**: riemerge il consenso sociale nei territori a tradizionale penetrazione mafiosa e anche nelle praterie digitali si registrano manifestazioni di consenso e apologia sui "social"; persiste il muro di omertà e di paura nei territori di nuova penetrazione mafiosa, anche in quei comuni che sono sciolti per mafia.

Le mafie si sono trasformate negli ultimi decenni. Sono immateriali e reali allo stesso tempo, nei loro spazi d'azione e nelle commistioni con l'economia. Per questo l'azione di contrasto online e i presidi nei territori devono andare di pari passo.

3. Occorre prestare particolare attenzione al rapporto tra mafie e corruzione. Le nuove mafie **agiscono attraverso gli strumenti corruttivi** e con il supporto di figure che vanno dal "facilitatore" professionale (nel campo della finanza e dei servizi avanzati) al "prototipatore" (funzionario pubblico a libro paga di potentati economici e mafiosi). Ai legami forti dell'organizzazione gerarchica preferiscono **le aree grigie, i legami "deboli"**.

Seguendo questa prospettiva, bisogna **guardare a quei reati "spia"** che aprono le porte al fenomeno mafioso, e che spesso hanno un impatto economico e sociale ben maggiore: corruzione, autoriciclaggio, falso in bilancio, scambio elettorale politico-mafioso, reati ambientali, appalti e reati contro la pubblica amministrazione, caporalato. Serve **aggiornare l'armamentario di contrasto**, come fatto con il nuovo Codice Antimafia, ma bisogna anche uscire **fuori dal recinto penale del contrasto alla criminalità organizzata**.

Il rapporto tra mafie e corruzione è centrale, nell'individuazione delle zone grigie e nel monitoraggio dei "reati spia". Oltre agli interventi normativi già svolti in materia, occorre una particolare attenzione agli obblighi organizzativi nelle strutture sensibili all'inquinamento mafioso-corruttivo.

4. La lotta alle mafie del XXI secolo necessita di **strumenti che precedano l'azione repressiva penale**, deve **orientare la definizione di policies di carattere generale**, in ambito culturale, civile, economico e sociale.

Superare il primato dell'azione penale vuol dire **allargare e rafforzare gli strumenti amministrativi contro il fenomeno**, investendo nell'Agenzia dei beni confiscati, ma anche nelle carenti e poco specializzate risorse umane degli enti locali che dovrebbero svolgere la prima azione di contrasto, specie nei territori a più alta densità mafiosa.

Una nuova strategia di contrasto alle mafie ha bisogno di **una straordinaria ordinarietà dell'azione pubblica**, nella promozione e nella difesa degli interessi collettivi. L'evidenza dei molteplici nessi tra mafia ed economia, nell'evoluzione del capitalismo finanziario, rende oggi ancora più urgente concepire la lotta alla mafia come **un impegno per lo sviluppo sociale ed economico, equilibrato e sostenibile**.

Nell'investimento sulla pubblica amministrazione che sarà imposto anche dal turn-over da qui al 2020, occorre mettere al centro la costruzione di una nuova capacità dello Stato per contrastare le mafie, in particolare negli enti locali.

5. Le mafie si battono non costruendo uno Stato penale, ma ricostruendo uno Stato sociale: un settore pubblico più forte ed efficiente non solo è necessario allo sviluppo ma è anche la prima garanzia di legalità, per **sbarrare le porte alle mafie proprio in quelle attività nei servizi** verso cui stanno orientando i loro illeciti arricchimenti: nel campo della sanità, della gestione dei rifiuti, dell'assistenza e della gestione dell'immigrazione.

Le mafie si combattono con uno Stato innovatore, intelligente, strategico, che promuova partecipazione e dibattito pubblico sugli investimenti strategici da riavviare, che rilanci le politiche industriali del XXI secolo per ridefinire il modello di specializzazione, che punti sulla qualità del capitale umano impegnato nei processi produttivi: una strategia coerente di **sostegno ad attività ad alto valore aggiunto ed alto contributo di lavoro qualificato**, affrontando i nodi strutturali del nostro sistema produttivo, come il nanismo delle imprese e il razionamento del credito, per impedirgli di scivolare nei circoli viziosi dell'economia informale e dell'illegalità diffusa.

Per complementare l'azione repressiva penale antimafia, servono politiche generali sullo sviluppo e sulla sostenibilità, oltre a strumenti amministrativi adeguati, a partire da regole di trasparenza degli enti pubblici e privati.

6. La lotta alle mafie del XXI secolo ha come orizzonte e come punto di riferimento, continuo e imprescindibile, lo scenario internazionale.

La capacità delle mafie di proiettare la loro azione al di fuori dei contesti territoriali di origine non è certo un fatto nuovo, ma la globalizzazione dei mercati leciti e illeciti e la finanziarizzazione dell'economia conferiscono oggi a questa tendenza una dimensione assai più allarmante. Il classico schema del trasferimento all'estero dei capitali illeciti appare riduttivo rispetto alle traiettorie della colonizzazione mafiosa di nuovi territori. In questo quadro, l'abbattimento delle frontiere europee disegna un'area particolarmente esposta.

L'Italia, forte del patrimonio accumulato in anni di una lunga e dolorosa esperienza, deve promuovere una definizione europea dell'associazione criminale più corrispondente alle attuali caratteristiche del fenomeno di quanto non lo sia la nozione attuale di "organizzazione criminale"; deve proseguire le iniziative assunte per il migliore utilizzo e il rafforzamento degli strumenti di cooperazione funzionali alla lotta all'illecito arricchimento, includendo nello spettro dell'iniziativa legislativa europea misure condivise in tema di amministrazione e controllo giudiziario dei beni. Deve proseguire l'impegno per l'allargamento delle competenze della **Procura europea, sulla frontiera della lotta al terrorismo e al crimine organizzato.**

La lotta alla mafia è una battaglia non solo nazionale, perciò occorre far avanzare la prospettiva innovativa italiana nell'Unione Europea e nelle organizzazioni internazionali.

7. Gli *Stati generali della lotta alle mafie* hanno affermato il bisogno di **una nuova e diffusa iniziativa culturale e sociale** di contrasto alle mafie. L'**antimafia organizzata deve recuperare credibilità. Ragionare su se stessa**, criticare ed eventualmente criticarsi. Occorre andare oltre le generiche affermazioni della “cultura della legalità”, e abbandonare una visione manichea, “militare” e spettacolarizzata, che divide il mondo nell’esercito dei buoni contro quello dei cattivi, perché lì spesso albergano le peggiori mistificazioni e le doppie morali.

Serve un approccio di prossimità, particolarmente necessario in un ambito decisivo sul piano sociale, quello dei **minori**, andare **oltre la definizione tradizionale di “vittime di mafia”**, che rischia di rivelarsi inefficace in quei contesti a forte pervasività mafiosa o laddove i confini diventano più sfumati.

Una nuova consapevolezza della lotta alle mafie dovrà fondarsi sulla **diffusione di buone pratiche istituzionali e sociali**, sulla promozione di **azioni fortemente connotate dal punto di vista culturale**: non solo iniziative e percorsi formativi rivolti ad operatori delle istituzioni, ma anche e soprattutto al mondo dei professionisti che operano nei settori nevralgici della penetrazione mafiosa – dal sociale allo sport, dalla finanza alla tecnologia.

Dobbiamo **chiamare alla responsabilità gli ordini professionali, le organizzazioni di rappresentanza degli interessi**, a presidio dei segmenti sociali in cui si allarga l’area “grigia” delle cointeressenze con le organizzazioni mafiose.

Una nuova cultura antimafia non può limitarsi solo alle associazioni antimafia. Deve coinvolgere sempre di più tutti i corpi intermedi, tra cui gli ordini professionali e le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, per esempio attraverso codici di regolamentazione e di condotta.

8. Una nuova iniziativa culturale e sociale deve porre in termini nuovi il tema del **rapporto tra mafie e religione**.

La recisione dei legami tra la mafiosità e la dimensione religiosa, che interpella la Chiesa cattolica ma anche altre comunità di fede, impone di coltivare **aspettative ambiziose**.

Non basta più attendersi dalle agenzie del pensiero e del sentimento religioso un rinforzo per l’etica della legalità, o la promozione di iniziative di socialità inclusiva capaci di compensare le criticità sociali sulle quali fa presa il proselitismo mafioso. Non basta neppure reclamare vigilanza affinché le espressioni della religiosità popolare non diventino il set su cui inscenare le rappresentazioni del potere mafioso.

Sono queste **attese minimali**.

Bisogna chiedere oggi **una teologia della liberazione dalla mafia**, che identifichi il servaggio della manovalanza, le vittime della prepotenza e i complici di questo sistema come attori di un sistema servile nel quale chi è vittima può e deve essere liberato. Una teologia che sembra trovare impulso nella predicazione di Papa Francesco.

Un ruolo cruciale nella formazione di una nuova consapevolezza antimafia ce l’ha **il mondo dell’informazione**.

Viene in gioco il giornalismo, la professione del racconto e dell'analisi della mafia e dell'antimafia, che mette in luce le biografie di professionisti minacciati ma anche la necessità di correggere una tendenza: quella di appiattire la cronaca sui materiali prodotti dall'accusa, di lavorare in solitaria dietro una scrivania, di rinunciare alla ricerca sul campo di frammenti di verità e alla loro autonoma elaborazione in inchieste, magari collettive.

E poi c'è la **logica totalizzante dell'eroe** che, tradendo una realtà complessa e ricca di sfumature, pervade il racconto televisivo, letterario e giornalistico della mafia e dell'antimafia, assecondando talvolta l'autorappresentazione sacrificale e autocelebrativa di personaggi che si rivelano poi, alla prova dei fatti, degli impostori.

La narrazione *eroica* ha effetti comunque rischiosi. Quando riguarda il mafioso, ingenera reazioni emulative e di immedesimazione in giovani spesso privi di strumenti critici; quando riguarda l'*eroe positivo*, ingenera nel pubblico il sentimento della *delega* di un impegno che invece, per essere vincente, deve essere condiviso.

La responsabilità antimafia va condivisa sempre di più in due ambiti cruciali, la religione e i media, che svolgono un ruolo centrale per un'etica della liberazione dalle mafie, fondata sulla consapevolezza, sulla prossimità e sulla capacità di offrire un racconto aderente dalla realtà.

9. La nuova consapevolezza per la lotta alle mafie ha bisogno di una **discussione pubblica informata e scientificamente fondata**. Gli *Stati generali della lotta alle mafie* hanno posto con forza l'esigenza di **integrazione del patrimonio informativo** a disposizione delle diverse istituzioni a vario titolo coinvolte, in ambito nazionale e sovranazionale, nell'attività di contrasto alle mafie o di monitoraggio. L'obiettivo deve essere quello di accumulare una provvista di dati affidabili, capace di misurare i profitti delle mafie, gli indici della loro presenza nei diversi territori e nei diversi settori di attività economica e istituzionale, in modo da orientare le strategie di intervento, favorire la valutazione di impatto delle politiche messe in campo e sostenere con elementi oggettivi e razionali il dibattito pubblico. **Un'antimafia 2.0 che favorisce il controllo diffuso, contrapponendo alla segretezza e all'oscurità dei fenomeni mafiosi la trasparenza e la pubblicità delle dinamiche democratiche.**

L'antimafia efficace del nuovo secolo è un'antimafia 2.0, che sappia coinvolgere i cittadini dal basso con la piena integrazione del patrimonio informativo degli attori nazionali e internazionali del contrasto alle mafie.

10. Le mafie si rigenerano costantemente nella crisi della democrazia.

L'ideologia della fine dello Stato, la retorica della società civile, i processi di crescente personalizzazione della politica, alimentati dalla denigrazione degli apparati amministrativi e dallo svilimento delle organizzazioni intermedie, hanno contribuito a rendere vulnerabili le istituzioni e ad esporre politici e amministratori, a livello centrale e locale, al ricatto dei portatori di interessi.

La risposta non può che consistere nella rivitalizzazione delle organizzazioni sociali e nella ricostruzione di un solido sistema dei partiti, capace di soddisfare la missione costituzionale di organizzazione della vita democratica e di selezione della classe dirigente.

Gli *Stati generali della lotta alle mafie* hanno rilanciato la proposta di **una legislazione sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione**, che preveda il rafforzamento dei controlli finanziari, la regolazione giuridica delle fondazioni, l'obbligatorietà di criteri trasparenti di selezione.

La revisione dell'attuale disciplina dello **scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose** è parte di questo obiettivo.

Occorre scandire l'attività delle commissioni di accesso secondo tempi differenziati in ragione della complessità e delle dimensioni degli enti interessati dalla verifica; ridurre i margini di discrezionalità dei presupposti dello scioglimento, incrementando, per converso, la trasparenza dei passaggi procedurali; potenziare l'efficacia dell'azione commissariale, in modo da renderla davvero capace di pervenire al **risanamento dell'ente infiltrato e al ripristino dell'ordinata vita democratica**.

Gli Stati generali della lotta alle mafie hanno proposto anche di assortire la reazione ai fenomeni di infiltrazione istituzionale prevedendo, oltre allo scioglimento, *misure intermedie di accompagnamento*. Quando siano rilevati profili di opacità ma non sia ancora riscontrato il condizionamento mafioso, un percorso di *tutoraggio* e di somministrazione vigilata di prescrizioni operative può realizzare, con minore invasività, una tempestiva ed efficace azione di risanamento.

La lotta alle mafie del XXI secolo non può che passare per **un processo di "rigenerazione" istituzionale, politico e democratico**.

La rigenerazione della democrazia è la miglior azione di contrasto di sistema alle mafie. Una legislazione sui partiti in attuazione della Costituzione, una legge sulle lobby e sul dibattito pubblico, una disciplina più articolata per contrastare le infiltrazioni nelle amministrazioni locali, sono elementi concreti per investire sulla vitalità democratica.



Ministero della Giustizia

Stati generali della lotta alle mafie

Sintesi dei lavori

Gli *Stati generali della lotta alle mafie* non si sono celebrati il 23 e 24 novembre 2017, a Milano. Non sono stati un “evento”. Sono stati *un percorso lungo*, durato oltre un anno. A ottobre del 2016 si è insediato, presso il Ministero della Giustizia, un Comitato scientifico di oltre 30 membri, con un coordinamento che ne ha seguito i lavori. A fine 2016 hanno iniziato i lavori 16 tavoli tematici, secondo le modalità stabilite dai coordinatori e sfruttando al massimo gli strumenti telematici, che hanno visto il coinvolgimento complessivo di oltre 220 esperti e studiosi di varie discipline, esponenti del mondo dell’associazionismo, dell’avvocatura, della magistratura, del giornalismo e alcune importanti figure istituzionali.

Nel mese di maggio 2017, i coordinatori dei Tavoli tematici hanno depositato gli elaborati conclusivi sui diversi ambiti tematici, sottoposti poi alla discussione del Comitato scientifico. Le relazioni finali, richiamate nella presente Sintesi dei lavori, sono il frutto di un lavoro più ampio: interviste, audizioni, raccolte documentali, report intermedi, materiali depositati in una piattaforma informatica, che sarà resa consultabile entro la fine del 2017.

Gli *Stati generali della lotta alle mafie* sono stati un percorso inedito per l’ampiezza della partecipazione e per il metodo. Per la diversità degli approcci, delle prospettive disciplinari, per le idee diverse che si sono confrontate e che hanno avuto piena cittadinanza.

I lavori degli *Stati generali della lotta alle mafie* sono stati sottoposti alla discussione pubblica il 23 e 24 novembre a Milano, in un appuntamento che per la qualità del confronto e della riflessione costituisce non solo il momento finale, ma una parte integrante del percorso. La presente Sintesi ne fa tesoro, e si propone di offrire una panoramica del lavoro di approfondimento, di analisi e di proposta che è stato svolto, provando a far emergere quelle direttrici di fondo condivise, sintetizzate nella Carta di Milano.

1. Introduzione

Negli ultimi trent'anni, in Italia, dalla Legge Rognoni-La Torre in poi, con scontri culturali e politici anche duri, tra emergenze e tragedie, è stata eretta la fortezza dell'azione penale antimafia. Un armamentario utile, con tutte le evoluzioni giurisprudenziali seguite, a combattere l'ala violenta e militare delle organizzazioni, per questo fondato su un'interpretazione del metodo mafioso nella sua modalità violenta, di forte pervasività sociale e di diffusa omertà. L'importanza e l'efficacia degli strumenti repressivi di contrasto è indubbia. Il calo del numero dei reati di sangue per cause di criminalità organizzata (e non solo) è un fatto, in tutt'Italia e particolarmente nel Sud. *La mafia non ha vinto*, si può convenire, e tuttavia non ha nemmeno perso.

Sono molte le analisi, e i lavori fin qui svolti nell'ambito di questi *Stati generali* lo confermano, che hanno fatto emergere, da un lato, nuove evidenze della consistenza e delle evoluzioni del fenomeno mafioso e, dall'altro, i numerosi rischi di "vulnerabilità" del sistema, nei diversi ambiti della vita economica, sociale e istituzionale, a causa della mancanza o dell'inadeguatezza di strumenti di prevenzione e di contrasto, o di fonti informative disponibili e trasparenza dei processi.

Certo, a venticinque anni dalle stragi di Capaci e di Via D'Amelio, a trentacinque dall'assassinio di Pio La Torre e del Generale Dalla Chiesa, il contesto è assai mutato. E l'obiettivo degli *Stati generali* dev'essere proprio quello di accantonare paradigmi ormai inefficaci o superati nella lotta alla criminalità organizzata, per consentire al sistema democratico di affrontare fenomeni nuovi, superando anche la logica emergenziale che ha caratterizzato il consolidarsi di un armamentario antimafia. Da qui, emerge l'esigenza di fare un inventario del complesso di strumenti normativi per misurarne l'efficacia nel tempo e trovarne di nuovi.

Ricusata la tesi della «invincibilità» delle mafie, con tutti i paradigmi analitici che da essa discendono, può essere utile adottare uno schema interpretativo più adeguato a confrontarsi con le evoluzioni del fenomeno: il paradigma del «rischio», in cui non esistono territori o settori immuni alla mafia, la quale emerge in presenza di una domanda di servizi che è in grado di offrire, a beneficio di transazioni a legalità debole, o informali, o illegali che esistono anche in sua assenza, ma che con il suo contributo si rafforzano. La vulnerabilità del sistema è connessa alla diffusa esistenza di settori ad intermediazione "impropria", di economia informale o illegale, che creano nuove opportunità per le mafie.

Uno degli effetti dei profondi mutamenti intervenuti in questi decenni è la difficoltà di applicazione del 416 bis ai nuovi fenomeni, sia quando si manifestano nei loro territori cosiddetti tradizionali sia in quelli di nuova espansione criminale. Compito degli *Stati generali* non è indicare – alla luce delle diverse posizioni in campo - un cambiamento normativo o un nuovo articolato, ma avviare un dibattito che valorizzi l'idea di associazione, che non a caso non usa il termine di organizzazione coi suoi legami "forti", preferendo un concetto più capace di arrivare a punire le aree grigie coi loro legami "deboli".

Un cambio di prospettiva deve partire dal riconosce come una rinnovata azione antimafia passi dalla prevenzione e repressione di quei reati "spia" che aprono le porte al fenomeno mafioso, e che spesso hanno un impatto economico e sociale ben maggiore. Da

questo punto di vista, l'impegno in questi anni è stato nel rafforzamento del contrasto a fenomeni criminali in cui le mafie possono proliferare, anche con l'introduzione di nuove normative o inasprimento delle stesse su corruzione, autoriciclaggio, falso in bilancio, scambio elettorale politico-mafioso, reati ambientali, appalti e reati contro la pubblica amministrazione, caporalato. In questo quadro, si inseriscono le modifiche, necessarie alla luce dell'esperienza applicativa di questi anni e del progressivo affinamento degli strumenti, del Codice Antimafia (in diversi ambiti, dalle forme del procedimento di prevenzione alla disciplina delle confische e della gestione e destinazione dei beni confiscati).

Gli *Stati generali*, tuttavia, ben oltre la valutazione dell'efficacia del quadro normativo, sono chiamati soprattutto ad una riflessione più ampia, che esca fuori dal recinto processuale del contrasto alla criminalità organizzata. L'armamentario della lotta alla criminalità organizzata necessita infatti di strumenti che *precedano* l'azione repressiva delegata all'iniziativa penale.

La definizione di linee di *policy*, di carattere generale, sul versante culturale, civile, economico e sociale, deve partire proprio da una lettura, il più possibile condivisa, della natura attuale dei fenomeni mafiosi. Una discussione vera, scientificamente fondata, e che cancelli quel sapore un po' convenzionale e rituale dell'unanimità politica sui temi della lotta alle mafie, in cui la condivisione formale di obiettivi è facilitata in quanto manca di fare i conti con le questioni di fondo, istituzionali, sociali ed economiche, in cui i fenomeni mafiosi affondano le loro radici. Un clima di conformismo che ha favorito la penetrazione, nelle fila dell'antimafia, di una quantità di opportunisti e impostori documentata da coraggiose inchieste giornalistiche e indagini della magistratura.

Gli *Stati generali* sarebbero un'occasione mancata se non rispondessero anche al bisogno di una nuova e diffusa iniziativa culturale e sociale che sappia valorizzare il molto di buono che c'è stato negli anni in questo campo, la maggioranza di individui e gruppi che investono nell'idea della lotta alla mafia domande di buongoverno e trasparenza. Per far questo, sarebbe utile che l'antimafia si proponga di documentare la propria attività e la propria natura, le varie forme che essa assume; di ragionare su se stessa, criticare ed eventualmente auto-criticarsi.

L'insieme di questi propositi ha condotto a immaginare l'appuntamento conclusivo degli *Stati generali della lotta alle mafie*, come un momento in cui fare incontrare mondi diversi, e fare anche emergere visioni diverse, e chiamare a una discussione organizzata e conseguente persone che per vocazione e professione hanno fatto dell'impegno antimafia la loro primaria attività pubblica, e altre, invece, a cui chiedere un contributo più ampio, sulle cause profonde del fenomeno, su cosa è la mafia nel XXI secolo e come la si può contrastare e sconfiggere.

Il lavoro svolto dai *Tavoli tematici* offre utili contenuti sul piano *cognitivo* e *propositivo*. Le modalità adottate per l'analisi – approfondimenti, interviste, questionari, esperienze concrete – hanno offerto diverse angolature per l'inquadramento del tema.

Ne emerge un quadro analitico-informativo molto aggiornato dei fenomeni mafiosi e delle loro evoluzioni più recenti (par. 2). L'individuazione dei punti critici in ciascun ambito

di indagine non si è ridotto ad una mera acquisizione di dati né è stato oggetto di sola analisi, ma ha offerto lo spunto per l'indicazione di proposte (par. 3).

Le proposte non hanno un carattere soltanto giuridico-normativo, ma anche organizzativo, economico-sociale e culturale. Dall'analisi, inoltre, sono emerse in qualche caso delle "buone pratiche" idonee a contrastare, sul piano sociale, lo sviluppo delle organizzazioni mafiose.

2. Il quadro analitico-informativo

2.1. Il profilo identitario delle mafie e la sua evoluzione

Le attività di analisi hanno, innanzitutto, contribuito a tracciare l'attuale profilo identitario del fenomeno mafioso, caratterizzato da un estremo dinamismo delle organizzazioni mafiose nella costruzione di reti sovranazionali e di intreccio con le attività economiche fuori dai confini territoriali e settoriali tradizionali, in un sistema gravato da illegalità diffusa in cui le mafie agiscono soprattutto attraverso gli strumenti corruttivi e con il supporto di figure che vanno dal "facilitatore" professionale (nel campo della finanza e dei servizi avanzati) al "prototipatore" (funzionario pubblico a libro paga di potentati economici e mafiosi).

Contributi rilevanti, benché con un diverso grado di approfondimento e di evidenze empiriche a supporto delle tesi sostenute, sono arrivati dai Tavoli su *Mafia e Globalizzazione* (T1), *Mafia e Economia* (T2), *Mafia, corruzione e pubbliche amministrazioni* (T4), *Mafie e Italie* (T5) sulle mafie al Centro-Nord, *Mafia e società* (T9) e *Mafia e istituzioni politiche* (T14).

Questi ultimi, T9 (coordinato da Isaia Sales) e T14 (coordinato da Enzo Ciconte), hanno inteso svolgere un'analisi congiunta, di carattere storico-politico e sociologico, in considerazione dell'affinità dei rispettivi ambiti tematici, delineando brevemente i percorsi storico-evolutivi delle mafie in riferimento ai rapporti delle organizzazioni criminali con la società e con le istituzioni, e valorizzando l'attuale dominanza del carattere economico-finanziario di tali relazioni.

Nella relazione si evidenzia come *«alla violenza e all'intimidazione, da sempre considerate elementi costitutivi della criminalità ex 416-bis, oggi si aggiunge la convenienza di ambienti economici sempre più numerosi»*, ottenuta mediante una pratica corruttiva dilagante. Rispetto al passato, il quadro analitico è modificato dal fatto che *«le mafie sono un problema che si manifesta in quasi tutto il territorio italiano; le mafie sono un problema che riguarda il funzionamento anche dell'economia italiana; le mafie sono protagoniste della nuova era dell'economia finanziaria»*. Ad opinione dei coordinatori, *«ad una straordinaria capacità di proiezione internazionale non si accompagna una cessione di potestà sui territori, ad una maggiore forza economica non si accompagna una riduzione delle relazioni politiche, che sembrano oggi ridursi a livello centrale ed allargarsi nel sistema politico locale e regionale. Le mafie italiane globalizzate non si sono né deterritorializzate né depoliticizzate»*.

Se, come per il passato, le mafie «soddisfano “bisogni” primari degli individui, offrendo lavoro, denaro, servizi», oggi si caratterizzano soprattutto per la capacità di appagare «anche bisogni “secondari”, proponendo affari molto appetibili sul mercato legale. Questa è la nuova faccia delle mafie, la loro nuova identità di imprenditori nella legalità, identità meno visibile e meno distinguibile dal resto della società che rende più evanescente e opaco il confine tra legale e illegale e più complicata la contestazione di tale reato in capo agli autori».

Nella relazione, sul versante dell'antimafia, preso atto come la percezione dell'antigiuridicità del fenomeno mafioso sia, ormai, patrimonio condiviso di tutto il Paese, evidenziano, invece, come sia «sempre più difficile comprendere il peso dell'antimafia sociale, delle associazioni, dei movimenti che effettivamente operano sul territorio italiano».

Va detto che, probabilmente, la diffusa percezione “negativa” si riferisce, comprensibilmente, ai caratteri “tradizionali” delle organizzazioni mafiose, mentre la suddetta evanescenza e opacità dei loro profili evolutivi rappresenta un elemento di difficoltà anche per l'organizzazione di forme nuove di contrasto alle mafie sul piano economico e sociale.

Le mafie non sono più un fenomeno meridionale, come è accaduto per un lungo tratto storico. I lavori del T5 (*Mafie e Italie*, coordinato da Nando Dalla Chiesa) offrono una fisionomia aggiornata del fenomeno mafioso nelle *aree a insediamento non tradizionale*, privilegiando le regioni di maggiori dimensioni e con i più elevati livelli di espansione dei clan. La relazione si propone di «cogliere le dinamiche e le novità più importanti», a partire dalla messa in discussione della «persuasione che le organizzazioni mafiose [nelle aree a non tradizionale insediamento, ndr] siano dedite esclusivamente ad attività di riciclaggio finanziario, laddove sembrano progredire invece, nonostante le operazioni giudiziarie, i processi di colonizzazione di interi territori, specie nel Nord-Ovest, in alcune provincie dell'Emilia e in alcuni comuni laziali e municipi romani».

Nella relazione si mette in evidenza, sul primo versante, un «rischio economia che sta ormai maturando in alcune attività legali, in cui la penetrazione dei clan e della loro potenza di riciclaggio (specie commerciale e immobiliare) è diventata regola»; e a questo si collega uno specifico «rischio sanità, dovuto a una strategia di conquista di posizioni e opportunità nell'ambito del sistema sanitario, soprattutto evidente in Lombardia».

Sul versante dell'esercizio del potere nel territorio mediante la violenza, nella relazione si segnala un «rischio democrazia che si inizia ad avvertire in molti comuni, specie dell'hinterland milanese (da Corsico a Tribiano, da Melegnano a Rozzano) e della Brianza (da Cantù a Seregno), con ripetute intimidazioni a consiglieri comunali ed esponenti di associazioni».

Ad arricchire il quadro evolutivo della criminalità organizzata di tipo mafioso, in particolare nelle aree a non tradizionale insediamento, dove maggiore è l'incidenza delle immigrazioni, è l'insorgere di un «rischio criminalità straniera» dovuto all'evidenza che le nuove energie criminali sembrano «orientate ad assumere un tratto mafioso (clan nigeriani, albanesi e cinesi, ma non solo)», già a partire dai rituali di affiliazione (come evidenziato, per altri versi, nella relazione del T15 su *Mafie e religione*).

La *capacità di proiezione internazionale* della criminalità organizzata di tipo mafioso non è certo un fatto nuovo, ma il fenomeno della globalizzazione - della rivoluzione tecnologica, della finanziarizzazione dell'economia, della mancanza di presidi efficaci di legalità su scala sovranazionale – la pone in una dimensione assai più ampia.

Il processo di globalizzazione delle mafie italiane è stato oggetto dell'indagine del T1 (*Mafia e Globalizzazione*, coordinato da Ernesto Ugo Savona), che ha tracciato, sulla base delle informazioni a disposizione (essenzialmente, i riferimenti alle mafie all'estero contenuti nelle relazioni DIA e DNA: il T1 propone infatti un ampliamento delle fonti informative necessarie ad una migliore rilevazione), una mappatura delle mafie nel mondo.

Nella relazione si evidenzia, tuttavia, come «il numero totale di riferimenti sia cresciuto significativamente dopo il 2007, ovvero l'anno in cui si è verificata la cosiddetta strage di Duisburg (Germania) ad opera della 'ndrangheta. Da quel momento in avanti, la percezione delle mafie all'estero e l'attenzione prestata dalle forze dell'ordine, dagli organi giudiziari sia italiani che stranieri sono mutate in crescendo». Pertanto, «questi dati non consentono un'adeguata analisi di carattere temporale della presenza e delle attività svolte dalle mafie autoctone al di fuori dell'Italia. Infatti, qualora si conducesse un'analisi longitudinale sui riferimenti, questa mostrerebbe per qualsiasi mafia e attività un consistente aumento sia del numero di paesi interessati sia dei riferimenti negli anni più recenti che porterebbe a sostenere *la tesi, non supportata da sufficienti evidenze empiriche, di un'intensificazione del fenomeno all'estero*».

Ha, inoltre, approfondito il ruolo dei c.d. facilitatori, ovvero degli intermediari finanziari che costituiscono strumento privilegiato del riciclaggio dei proventi illeciti, evidenziando ulteriori fattori di potenziamento della proiezione internazionale della mafia: la globalizzazione della domanda di beni e servizi illegali (droga, impresa, evasione fiscale e riciclaggio) ed il ruolo della tecnologia (web, piattaforme digitali, stampanti 3D, automazione sistemi logistici, sviluppo e-commerce).

L'evoluzione delle mafie, che alcuni qualificano come una vera mutazione genetica, correlata all'accumulazione di ricchezza e ai nuovi ambiti di interesse, è stata trattata sotto diversi aspetti.

Il T2 (*Mafia ed economia*, coordinato da Adriano Giannola) ha affrontato il profilo economico-finanziario assunto dalle mafie, partendo dalla *stima della consistenza patrimoniale e reddituale* dell'economia illegale (attività illegali, oggetto di stima e rilevazioni, e attività criminali, non soggette a valutazioni), determinata anche dal *valore dei beni sequestrati e confiscati*, per trarne elementi descrittivi dell'*espansione* delle mafie in territori economicamente vantaggiosi, segnalando la *vulnerabilità* delle imprese sane, agevolata dal razionamento del credito e dall'usura.

L'analisi si sofferma sul “confine labile” tra illegalità e criminalità, considerando l'impatto dell'economia informale e dell'illegalità diffusa nella vita economica del Paese, legata anche a fattori strutturali del sistema produttivo ed economico, aggravati da vincoli e scelte macroeconomiche rivelatesi fallimentari nella crisi, come il nanismo delle imprese e il persistente *downsizing*, il razionamento del credito e la dilagante infedeltà fiscale, che hanno favorito l'ulteriore immersione e polverizzazione del sistema produttivo.

Si inserisce in questo l'analisi evolutiva del fenomeno delle estorsioni e dell'usura, che diventano strumenti di affermazione di una nuova attività mafiosa che si caratterizza per affiancare alle tradizionali attività di esercizio del potere mediante l'offerta di servizi di protezione (*power syndicate*) attività volte - specialmente nei territori economicamente vantaggiosi, non a tradizionale insediamento - ad assumere un carattere di *enterprise syndicate*, finalizzate ad impadronirsi o partecipare all'attività di impresa. (Sul tema dell'usura, tra le misure proposte dal T2, si segnala l'istituzione di un Fondo antiusura e di sostegno all'emersione).

Le proposte del Tavolo riguardano aspetti specifici, di cui diremo in seguito, ma sono precedute da una premessa: per aggredire il profilo economico delle mafie «*il ruolo dell'operatore pubblico non può limitarsi a dettare le regole, ma dovrebbe elaborare una strategia coerente, magari partendo dall'evidente correlazione negativa tra l'indice di criminalità organizzata e gli investimenti in attività industriali. In termini di politica economica sembra chiara la valenza di un maggior favore per le attività manifatturiere ad alto valore aggiunto, tanto più a valle di dieci anni che hanno segnato una forte contrazione del comparto manifatturiero. All'operatore pubblico più che mai spetta oggi l'arduo compito, in regime di persistente razionamento, di disegnare «una efficace strategia di "rigenerazione istituzionale", capace di contrastare la criminalità ed il multiforme progredire dell'illegalità in uno con la ripresa dello sviluppo economico»*. Nelle conclusioni del T2, viene indicato quale strumento per sperimentare questa esigenza di rigenerazione quello delle Zone Economiche Speciali (ZES) abbastanza diffuso ormai nell'Unione europea e da noi inesistente e recentemente istituite nel nostro Paese: «le ZES si prestano a fungere da laboratorio multiscopo che può porsi obiettivi di legalità e di concreto contrasto alla [criminalità organizzata], affrontando con tempestività ed efficacia il tema dell'economia, della semplificazione e dell'innovazione normativa».

Completano il quadro dell'analisi del profilo economico-finanziario le riflessioni svolte nell'ambito del T11 (*Mafie e sistemi finanziari*, coordinato da Marco Musella), che sottolineano l'incidenza agevolatrice delle tecnologie informatiche a servizio degli operatori economici.

In particolare, i lavori evidenziano come la regolamentazione dei mercati finanziari sia resa difficile: dall'accentuarsi dei processi di globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia e della società; dalla prevalenza della convinzione, ancora preponderante, che le politiche di regolazione vadano ispirate al principio della liberalizzazione dei mercati finanziari; dalla mancanza di un sufficiente coordinamento delle politiche, di quelle di contrasto ai fenomeni del riciclaggio in particolare, tra i vari Paesi (da qui la proposta elaborata dal Tavolo di una revisione della legislazione ed in particolare della normativa antiriciclaggio).

Il legame tra fenomenologia mafiosa e corruzione, che recenti indagini hanno disvelato, è stato approfondito dal T4 (*Mafie, corruzione e pubbliche amministrazioni*, coordinato da Raffaele Cantone), che nella relazione finale evidenzia come «*la corruzione ha assunto una veste nuova nel suo rapportarsi alla Pubblica amministrazione ed è divenuta lo strumento principale impiegato dalle mafie nelle aree di più recente*». Si evidenzia la

progressiva affermazione di un contesto di “*corruzione strutturale*”, attraverso «comitati d'affari tra imprese e funzionari pubblici infedeli» in cui diventa «indistinguibile la figura del corrotto e del corruttore»: «sono sempre più ricorrenti le figure del funzionario e del politico stipendiati a prescindere per “curare” gli interessi dell’associazione criminale nel loro rispettivo ambito di intervento»; a differenza di un tempo, però, in cui la burocrazia e la politica erano egemoni negli intrecci corruttivi, oggi «sono di fatto diventate subalterne ai poteri economici, non di rado affiancati da forze della criminalità comune e organizzata».

Per contrastare tale fenomeno, il Tavolo suggerisce una serie di modifiche, intervenendo sulla legislazione penale, ma non solo. Accanto a una riforma dell’attuale formulazione del reato di abuso d’ufficio (i cui esiti giudiziari appaiono minimali rispetto al numero di processi instaurati), si è suggerito di intervenire, in particolare, sulle disposizioni processuali, prevedendo corsie preferenziali nella trattazione del dibattimento.

Non potendosi ridurre il fenomeno corruttivo al mero comparto statale, viene valorizzata l’adozione di un codice etico e un sistema di linee-guida in grado di fare da sintesi tra modelli privatistici (ex dlgs. 231/2001) e pubblicistici, introducendo meccanismi di premialità sulla scorta del *rating* di legalità.

Infine, nella relazione del coordinatore del T4 si afferma che «*non appare condivisibile l’idea di estendere al fenomeno corruttivo la legislazione speciale emanata nella lotta alle mafie*», in quanto già applicabile laddove si presentano profili propri del crimine organizzato, ma «*è ipotizzabile tuttavia estendere la possibilità di avvalersi delle intercettazioni*». Inoltre, «*per spezzare il legame corrotto-corruttore, sempre assai difficile da individuare, potrebbe altresì essere valutato il ricorso ad agenti sotto copertura (ma non agli agenti provocatori che simulano il reato). Utile pare anche rafforzare le sanzioni interdittive, ammettendone l’applicazione pure in presenza di sospensione condizionale della pena*».

2.2. Settori ad alta contaminazione mafiosa

Come detto, il profilo evolutivo e il dinamismo delle mafie emerge dall’espansione del loro intervento sia nei settori tradizionali, attraverso le nuove modalità evidenziate nel paragrafo precedente, sia soprattutto in settori a non tradizionale insediamento: si pensi all’attività nei servizi, nel campo della sanità, dell’assistenza, del sociale (la gestione dell’immigrazione) o della gestione dei rifiuti.

Nell’ambito del lavoro dei Tavoli tematici si è deciso di focalizzare l’attenzione su alcuni settori, vecchi e nuovi, che si caratterizzano per una elevata contaminazione mafiosa, come lo sport, l’ambiente, l’agroalimentare: una situazione particolarmente grave in quanto settori che dovrebbero qualificare l’italianità, un modello di qualità della vita da vantare nel mondo.

Le “contaminazioni” mafiose in ambito sportivo sono state analizzate nel T8 (*Sport e Mafie*, coordinato da Antonello Ardituro e Davide Pati) che ha sottolineato le numerose interconnessioni che si realizzano «*quando lo sport, ad iniziare dal calcio ma non solo,*

diventa solo business, e dunque cultura del risultato e della vittoria a cui si riconnettono ingenti margini di profitto e di guadagno».

I lavori del Tavolo si sono soffermati molto sul mondo del calcio: *«Le più evidenti degenerazioni nella pratica sportiva sono quelle del mondo del calcio, dove gli intrecci fra riciclaggio, corruzione e mafie sono stati oggetto di indagini giudiziarie in tutta Italia. Partite truccate e campionati falsati. Gestione delle scommesse, lecite e illecite. Controllo delle scuole calcio e dei vivai delle squadre. Estorsioni mascherate da sponsorizzazioni e minacce a giocatori, allenatori e dirigenti. Utilizzo delle tifoserie per scopi poco nobili e controllo dei servizi e delle attività interne ed esterne agli stadi. Sono queste alcune delle azioni messe in campo dalle organizzazioni criminali e mafiose nel gioco del calcio».*

Sono stati, pertanto, individuati tre livelli di grave criticità: l'infiltrazione mafiosa nelle società sportive di calcio dilettantistico ed in alcune esperienze di calcio professionistico; il rapporto fra gruppi organizzati di tifoseria, il territorio e le organizzazioni mafiose, con riflessi sul condizionamento delle società di calcio, anche di alto livello; il concreto atteggiarsi di alcuni gruppi organizzati delle tifoserie come associazioni criminali che si muovono con il metodo mafioso, anche a prescindere dalle appartenenze a consorterie criminali tradizionali.

Il Tavolo si sofferma sul fenomeno del *doping* (proponendo una riforma della legge antidoping) e dell'aumentare incontrollato delle scommesse e del *match fixing*.

Nel settore delle *scommesse* e del *gioco d'azzardo*, in particolare, *«è nota la capacità di infiltrazione della criminalità organizzata e la capacità di condizionamento delle attività sportive».* Per lungo tempo, come noto, le infiltrazioni hanno dominato il circuito illegale e parallelo, *«fino a quando lo Stato non ha decisamente intrapreso la strada della legalizzazione dei centri di scommessa, con la conseguenza che le mafie hanno approfittato delle maglie larghe della normativa statale per infiltrare le società di gestione».* Si tratta di un fenomeno di straordinaria rilevanza, considerata *l'entità del volume d'affari in gioco*, stimata per quello legale in oltre il 5% del Pil nazionale (in costante crescita negli anni della crisi) e la conseguente dipendenza dello Stato dagli introiti derivanti dalla tassazione (peraltro molto bassa) del settore. Questo, ad opinione dei relatori del Tavolo, ha contribuito alla mancanza di una vera politica di prevenzione e contrasto, *«nonostante le controindicazioni portate alla luce dalle indagini giudiziarie e dagli studi sul costo delle ludopatie».* Un problema, unito a quello delle strategie di contrasto, che *«risulta altresì complicato dalla "globalizzazione" delle scommesse, sempre più collegate a centri di raccolta esteri collocati in paradisi fiscali o stati con i quali la cooperazione internazionale è quasi inesistente»*, e dove i mafiosi *«hanno anche investito nella realizzazione e nella gestione di siti internet illegali ed hanno acquistato agenzie di scommesse in paesi esteri, agendo direttamente come dei bookmakers».*

Per la natura e la dimensione della presenza mafiosa nel settore, il Tavolo ha proposto - accanto ad interventi repressivi, di adeguamento normativo (specialmente nella dimensione sovranazionale), di attenzione amministrativa, e di complessiva azione di distacco da logiche criminali o comunque illegali – l'adozione di un complesso di attività di sostegno ad incisivi e diffusi percorsi educativi, nel settore della scuola, delle associazioni, delle compagini sportive, che restituiscano allo sport il suo significato proprio e la sua alta funzione (v. *infra*).

La pregevole analisi svolta dal T3, *Mafie e ambiente*, costituisce un avanzato e completo *screening* delle contaminazioni criminali nel settore ambientale. A fondamento di un notevole ventaglio di proposte, il gruppo di lavoro ha esordito attraverso la approfondita disamina, condotta con metodo storico, dei fattori causali che hanno fondato un rilevante interesse economico della criminalità organizzata alla gestione del ciclo dei rifiuti e che ne hanno agevolato il controllo. L'analisi dei fattori socio-economici, delle carenze regolamentari e delle prassi amministrative che hanno motivato e consentito l'interesse delle mafie per le attività imprenditoriali collegate al tema della tutela dell'ambiente ha, innanzitutto, ricondotto l'intuizione imprenditoriale della camorra alla inadeguatezza del sistema sanzionatorio, che incise in misura significativa sul calcolo di convenienza che indusse gli operatori criminali a investire le proprie risorse e le proprie reti di rapporti nei traffici illegali di rifiuti, in un quadro connotato dallo squilibrio tra la domanda e l'offerta di impianti di smaltimento legale dei rifiuti industriali e, più in generale, dalla "*distrazione del dibattito ambientalista*".

Muovendo dalla premessa che il problema dell'infiltrazione delle mafie nel sistema del trattamento dei rifiuti è soltanto in parte risolvibile con la repressione, le proposte sono orientate a creare le condizioni industriali e culturali che tolgano ossigeno al malaffare e all'illegalità, attraverso lo studio delle migliori pratiche esistenti in Italia in tema di smaltimento, non soltanto nella parte tecnico-organizzativa, ma anche negli aspetti che attengono alle strategie di comunicazione con le popolazioni interessate; lo studio (o sintesi degli studi esistenti) delle persistenti carenze del sistema e delle aree critiche per lo smaltimento dei rifiuti, urbani e industriali, in Italia; l'elaborazione di idee e proposte basate sulle migliori pratiche da pubblicare in un *Libro bianco*, intorno al quale suscitare un vasto interesse mediatico.

Il gruppo di lavoro ha indagato sulla persistenza del fattore legato alla scarsità di un'offerta impiantistica adeguata per lo smaltimento dei rifiuti urbani ed industriali, evidenziando come «*l'analisi del caso campano ha messo in luce come le infiltrazioni della criminalità abbia beneficiato fra l'altro: a) delle lentezze e inefficienze nella azione amministrativa relativa alle autorizzazioni ambientali e alla programmazione della gestione dei rifiuti; b) dell'insufficiente responsabilizzazione dell'alta direzione di molte aziende nella tematica del miglioramento delle prestazioni ambientali*». Di qui, le proposte orientate alla previsione di adeguati incentivi e disincentivi economici per gli Enti locali e le Regioni e la proposta finalizzata all'istituzione dell'obbligo di prevedere, nelle medie e grandi imprese, una figura munita di funzioni assimilabili a quelle del Responsabile del servizio prevenzione e protezione (RSPP), al fine di coinvolgere l'alta direzione aziendale negli interventi necessari per la tutela dell'ambiente.

Il lavoro dedica, poi, parte importante al tema delle bonifiche dei siti contaminati, valorizzando le innovazioni introdotte dalla legge n. 68 del 2015, che dedica più previsioni a questo tema che corrisponde anche alla necessità simbolica di ripristinare la fiducia delle popolazioni *contaminate* intorno alla capacità delle istituzioni di garantire, oltre che l'azione repressiva, il ripristino, per quanto possibile a spese dei responsabili, delle condizioni di salubrità ambientale pregiudicate dal reato. L'analisi, nel contesto europeo, della situazione italiana riguardo al tema ha individuato le principali criticità nella pluralità dei soggetti,

privati e pubblici, coinvolti, nella parcellizzazione delle competenze, nei mutamenti soggettivi dell'interlocutore privato nel corso delle procedure, nelle garanzie finanziarie per le bonifiche, nel contenzioso. Ha evidenziato anche le buone prassi registrate sul territorio (l'individuazione di un interlocutore unico, in grado di rappresentare le varie esigenze delle aziende; riduzione del numero e della distanza dal territorio degli interlocutori pubblici; dialogo corretto e trasparente tra le parti; permanenza nei siti dei soggetti privati; concreta prospettiva di riuso dei siti per attività produttive), proponendo la istituzione di un sistema di disseminazione di *buone prassi* nella gestione delle procedure di bonifica. Tra le altre proposte, l'introduzione di meccanismi premiali, anche attraverso agevolazioni fiscali, per i privati che costituiscono consorzi per omogeneizzare le posizioni espresse dalle imprese co-insediate nei siti contaminati, l'incoraggiamento dell'applicazione e del buon governo, da parte delle amministrazioni competenti e dei privati coinvolti, dei meccanismi di semplificazione e razionalizzazione procedurale, gradualmente introdotti nella disciplina del settore, l'ulteriore innovazione del quadro normativo in modo tale da poter *“vedere le bonifiche ‘realizzate’, e non soltanto ‘discusse’ sui media o dibattute in giudizio”*.

Per quanto riguarda il sistema dei controlli, preventivi e successivi, il Tavolo ha condiviso l'affermazione della Commissione bicamerale sul ciclo dei rifiuti secondo la quale *«forme variamente introdotte di semplificazione e autocertificazione devono indurre, correlativamente, a implementare il sistema dei controlli e la loro efficacia»* (Relazione sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici), evidenziando come l'efficace esercizio del controllo sia poi essenziale condizione di funzionamento delle rilevanti innovazioni già intervenute negli ultimi anni nel contrasto penale ai crimini ambientali. Richiamando *equità, proporzione, terzietà* quali caratteristiche imprescindibili di un moderno ed efficace sistema di controllo ambientale e dato conto delle importanti innovazioni normative intervenute nel settore, il Tavolo ha formulato numerose raccomandazioni e proposte (per le quali si rimanda alla Relazione finale del T3).

Muovendo dalla considerazione secondo cui la strategia di contrasto messa in campo dalla legge n. 68 del 2015 include un meccanismo di fuoriuscita dal circuito penale per i soggetti che si rendono responsabili delle fattispecie contravvenzionali che, in concreto, non abbiano determinato impatti pregiudizievoli sulle matrici ambientali e sull'ecosistema, il Tavolo ha valutato l'impatto della procedura estintiva, evidenziandone i profili critici e formulando proposte relative alla procedura prescrittiva.

L'analisi svolta dal tavolo si conclude con la verifica dell'impatto della regolazione penale attraverso la lettura dei dati statistici, acquisiti all'esito del monitoraggio istituito dal Direttore generale della giustizia penale del Ministero della giustizia, e che restituiscono una fotografia completa dell'applicazione delle fattispecie introdotte dalla legge n. 68/2015, nel quadro dei delitti e di alcune contravvenzioni previste dal d. lgs. n. 152/2006, con specifico riferimento all'elemento territoriale.

Oggetto di uno specifico importante approfondimento è stato anche il *settore agroalimentare*, con il lavoro svolto dal T16 (*Agromafie*, coordinato da Giancarlo Caselli) che ha evidenziato l'importanza strategica del comparto, in considerazione dell'incidenza sul *«saldo positivo della bilancia commerciale, nel promuovere un flusso notevole di export e nel sostenere il reddito e l'occupazione, è fonte strategica di traffici lucrativi»*.

Secondo il gruppo di lavoro, *«dalla disponibilità di flussi dei finanziamenti europei al riciclaggio di denaro sporco, anche attraverso il ricorso alla rete online, compreso il ricorso alle pratiche dell'usura e della estorsione, le mafie vedono un incremento del loro fatturato, nel solo comparto agroalimentare, per una somma di quasi 22 miliardi, a fronte dei 16 miliardi dell'anno precedente, secondo i dati dell'ultima rilevazione di Eurispes incrementati del 30%».*

Proprio nella filiera agroalimentare si rivela la presenza di una *“mafia silente”* che mostra i tratti essenziali della sua evoluzione e della strategia di adattamento per il migliore perseguimento delle finalità di arricchimento illecito nel complesso delle attività economiche. Una mafia che *«non si accontenta di ricorrere all'intimidazione ma che partecipa attivamente alla vita economica e sociale senza assumere atteggiamenti prevaricatori ma piuttosto educati, in apparenza, per poter agire in modo indisturbato».* In tal modo, *«la mafia silente si aggiudica il controllo di intere catene di supermercati, fissa unilateralmente il prezzo dei raccolti, gestisce il settore dei trasporti e della distribuzione, esporta il Made in Italy e partecipa alla produzione di Italian sounding».*

Secondo il report conclusivo, *«l'evoluzione del fenomeno, al cui interno si annida anche la piaga del caporalato, chiede una risposta legislativa chiara per impedire il diffondersi di tali pratiche a partire dalla qualificazione espressa della nuova figura di agropirateria elaborata nell'ambito dei lavori della Commissione Caselli sulla riforma dei reati in materia agroalimentare».*

3. Oltre il recinto dell'azione repressiva penale: una cultura nuova della lotta alle mafie

3.1. Una nuova stagione di consapevolezza nel contrasto alle mafie

Come detto in premessa, gli *Stati generali* della lotta alle mafie mancherebbero un'occasione se non rispondessero al bisogno di una nuova e diffusa iniziativa culturale e sociale di contrasto alle mafie.

A fronte del pressoché totale unanimità politica che caratterizza l'approccio formale alla lotta alle mafie, in un quadro di crisi del sistema dei partiti e delle organizzazioni sociali come strumenti di formazione di una cultura democratica, diversi fattori destano forte preoccupazione: da un lato, il riemergere di fenomeni, che credevamo definitivamente superati, di espressione del consenso sociale verso le mafie nei territori di storica presenza mafiosa (manifestazioni di solidarietà verso gli arrestati in diversi quartieri popolari del Meridione, atti violenti contro simboli della lotta alla mafia, come di recente contro la statua di Falcone allo Zen di Palermo, episodi di sottomissione rituale a boss mafiosi nel corso di manifestazioni religiose); dall'altro, la generale mancanza di consapevolezza sociale della presenza mafiosa nei territori e nei settori a non tradizionale insediamento mafioso, che si accompagna alla diffusione di paura e omertà in diverse realtà settentrionali.

A complicare il quadro, la crisi di credibilità di alcuni *“tradizionali”* centri di iniziativa sociale ed economica antimafia (realtà associative, organizzazione di interessi

imprenditoriali, professionisti della gestione dei beni confiscati) per fatti che riguardano pezzi isolati e singole persone ma che hanno un'oggettiva ricaduta, per la grave impostura disvelata, sul vasto mondo dell'antimafia.

Una nuova iniziativa culturale deve partire non da generiche affermazioni della "cultura della legalità", da una visione manichea che divide il mondo in buoni e cattivi, ma da una rinnovata consapevolezza della presenza delle mafie, basata su una lettura scientificamente fondata dei loro processi evolutivi, nei diversi settori della vita istituzionale, sociale ed economica, segnati da contesti a legalità debole se non a illegalità diffusa.

Solo questa rinnovata consapevolezza permetterà di mettere a punto gli indirizzi generali di *policy* che consentiranno all'ordinamento di rafforzarsi e chiudere le "falle" attraverso cui le organizzazioni mafiose continuano ad insinuarsi.

Su questo tema, si registra un'assoluta convergenza del lavoro dei Tavoli, i quali, accanto a misure specifiche di contrasto o prevenzione nei diversi settori e campi di analisi, hanno presentato proposte mirate alla promozione di azioni positive interdisciplinari, fortemente connotate dal punto di vista culturale.

Ben oltre la formazione di una coscienza democratica e di una cultura della legalità tra i cittadini, viene segnalata l'esigenza di specifiche iniziative e percorsi formativi rivolti ad operatori delle istituzioni, dalle pubbliche amministrazioni a quelle che svolgono attività di contrasto alla criminalità organizzata (in particolare, che operano nella repressione del riciclaggio e della infiltrazione dei capitali mafiosi nei circuiti economici e finanziari legali); al mondo dei professionisti che operano nei settori di espansione qualitativa e quantitativa della presenza mafiosa – dal sociale allo sport, dalla finanza alla tecnologia – coinvolgendo ordini professionali, organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici e sociali, in cui si allargano l'area "grigia" o le cointeressenze con le organizzazioni mafiose.

A fornirci un po' lo stato dell'arte dell'attività di formazione e di promozione della cultura della legalità, sono i lavori del T12 (*Mafia, formazione e scuola*, coordinato da Maria Falcone), che attraverso propri questionari, volti a verificare la organizzazione e concreta attuazione delle attività formative sul crimine organizzato, ha raccolto dati molto significativi (ovviamente limitati alle realtà che hanno risposto alle domande): nel 2016, oltre il 92% delle "Istituzioni" non ha realizzato alcuna iniziativa formativa antimafia; i "Sindacati e Ordini" hanno realizzato attività formative nel 75% dei casi; le "Scuole", invece, anche grazie all'analisi delle attività promosse dal MIUR, nel 94,8% ha realizzato attività formative.

Al di là della metodologia di rilevazione adottata, emerge un quadro molto chiaro e problematico. Pur rilevando l'importanza del crescente numero di enti, ordini, associazioni, fondazioni portatrici di valori della legalità, dalla variegata opera di formazione ed all'educazione alla legalità, soprattutto nelle Scuole e negli Ordini professionali, non sembra emergere una metodologia basata su prassi che si dimostrano efficaci e, soprattutto, condivise, anche perché manca un utile strumento di raccolta di *best practices* sul campo.

Nel settore della Scuola, in cui più diffuse e consolidate sono le attività proposte, anche grazie al ruolo proattivo di coordinamento svolto dal MIUR, secondo il T12 appare

necessario passare da attività di “educazione alla legalità” a iniziative mirate «più specificatamente alla formazione del contrasto alla criminalità»: dunque, all’analisi dei processi storico-evolutivi delle mafie in relazione alla capacità di penetrazione nei contesti istituzionali sociali ed economici “legali”. La stessa osservazione vale a maggior ragione, con le specifiche settoriali, per la formazione negli Ordini e nelle organizzazioni sociali di rappresentanza.

La grave lacuna formativa che si registra nelle Istituzioni probabilmente influisce sulla diversa efficacia che si registra nell’implementazione dei diversi Protocolli di legalità sottoscritti e promossi dalle pubbliche amministrazioni. Secondo la relazione conclusiva del T12, al fine di promuovere azioni orientate alla formazione del contrasto alle mafie, potrebbe essere utile l’istituzione nelle amministrazioni di un Ufficio preposto all’organizzazioni di attività formative antimafia, con l’individuazione di figure di responsabilità, che potrebbero svolgere un prezioso lavoro anche sul versante del monitoraggio e della raccolta dei dati.

Un ruolo cruciale nella formazione della nuova consapevolezza discende dalla proiezione mediatica del fenomeno mafioso. Un’analisi approfondita sul tema, svolta attraverso interviste e questionari, è stata svolta dal T9 (*Mafie e Informazione*, coordinato da Marcelle Padovani), ed è tanto più interessante in quanto si pone esplicitamente l’obiettivo di problematizzare e sottoporre a critica il rapporto divenuto essenziale tra mafie e informazione.

I lavori si focalizzano su due aspetti: da un lato, il profilo del giornalista, nella duplice connotazione di cronista ed analista della mafia e dell’antimafia; dall’altro, la figura dell’eroe enfatizzata dall’iconografia televisiva e cinematografica.

Sul primo versante, partendo dalla considerazione dei giornalisti attualmente sotto scorta per questioni di mafie e delle migliaia che subiscono intimidazioni per il proprio lavoro, che generalmente si riconoscono con lo Stato e l’antimafia, l’analisi si apre problematicamente all’evoluzione del “*giornalista schiacciato*”, appiattito sull’accusa e sulla figura del Pubblico ministero, spesso «prima e unica fonte di informazione» (anche per la sproporzione del peso mediatico delle indagini preliminari rispetto al processo, con l’«uso cieco» delle intercettazioni): un’evoluzione che, al di là dei diritti della difesa, quasi sempre ignorati, ha «conseguenze nefaste per la professione», per la qualità e l’approfondimento delle inchieste giornalistiche autonomamente condotte sul campo, ormai rarissime perché l’attività giornalistica si riduce a svolgere da dietro a una scrivania, sulle carte di Procura, in solitaria (si auspica nella relazione del T6 un ritorno alle inchieste a più mani, anche per ovviare ai rischi rilevati), «un discorso di mera propaganda» e finisce per «occuparsi in verità più di antimafia che di mafia».

Ancor più problematica, appare l’assunzione, in un campo delicato come quello della mafia e della lotta alla mafia, della *logica dell’eroe*, propria del racconto mediatico nella società dello spettacolo, che condiziona non solo i comportamenti ma la produzione televisiva, letteraria e giornalistica. Innanzitutto, vi sono i rischi di immedesimazione e di emulazione, per giovani privi di strumenti critici o provenienti da contesti sociali difficili, dei protagonisti di fiction e serie televisive (Gomorra, Narcos, eccetera), che offrono “modelli” pronti a tutto pur di far soldi e avere successo, configurandoli come veri e propri “eroi di mafia”. A rischi diversi, si espone invece l’adozione di “eroi positivi”

dell'antimafia, in primo luogo perché tradisce la logica che già fu di Giovanni Falcone, quando parlava di una mafia "che si può vincere non pretendendo l'eroismo da inermi cittadini, ma impegnando in questa battaglia tutte le forze migliori delle istituzioni", e che è tanto più vera oggi, alla luce delle evoluzioni e del dinamismo della mafia, ben al di là dell'esercizio militare della violenza, per come emerge anche dal lavoro dei Tavoli a cui abbiamo accennato. D'altra parte, nel prevalere di questo tipo di narrazione, l'unico eroe "positivo" finisce con l'essere l'«eroe morto». Infine, in questo contesto di personalizzazione e spettacolarizzazione dell'attività antimafia, sempre più spesso emerge la figura dell'«eroe autoproclamato», che da un lato, specie quando riguarda magistrati in servizio, corre «il rischio di scivolare in un'autorappresentazione sacrificale e autocelebrativa» di cui forse la lotta alla mafia non ha bisogno, e dall'altro, può produrre contraccolpi pericolosi nel momento in cui si disvelano le imposture, come sempre più spesso accaduto con alcuni sedicenti "campioni dell'antimafia".

Allo stesso tempo, si affaccia la possibilità di un linguaggio diverso, fuori dalla contrapposizione manichea, enfatizzata dal racconto spettacolare, della contrapposizione dei buoni e dei cattivi, per fornire un sguardo più aderente a una realtà che è sempre più complessa e ricca di sfumature. E che solo un giornalismo e un'editoria realmente autonome possono raccontare.

3.2. *La dimensione sociale, per un approccio di prossimità*

La necessità di una nuova consapevolezza, anche per la maturazione di una cultura nuova della lotta alla criminalità organizzata, che rifiuti la logica, insufficiente e gravida di manipolazioni, della contrapposizione tra buoni e cattivi, è necessaria per un approccio alla dimensione sociale del problema mafioso.

Questo appare particolarmente urgente in un ambito decisivo sul piano sociale, quello del ruolo dei *minori nelle mafie*, su cui si è concentrato il lavoro del T10 (coordinato da Roberto Di Bella e Francesco Cascini). I lavori del Tavolo, in particolare, dopo aver analizzato le dinamiche sociali dell'arruolamento e nuovi fenomeni emergenti (gli aspetti che riguardano i minori migranti e i giovani adulti migranti, la loro riduzione in schiavitù, la loro massiccia sparizione, il loro sfruttamento in attività talvolta lavorative, ma sempre al di fuori di schemi di legalità, talvolta decisamente delittuose), si è proposto di operare una revisione critica degli istituti giuridici (penali, civili e procedurali), delle disposizioni di pubblica sicurezza e degli strumenti sociali previsti per la prevenzione del crimine minorile e a tutela dei minori appartenenti a contesti di criminalità organizzata anche straniera, che dell'autorità giudiziaria.

L'ispirazione che ne discende, a nostro avviso, dovrebbe valere ben oltre il campo dei minori, ed estendersi alle pratiche sociali di contrasto alle mafie e prevenzione nei contesti sociali a forte pervasività mafiosa: si abbandona la logica "militare", spettacolare e mitizzata, dello scontro tra buoni e cattivi, e si adotta un approccio di prossimità. Dai pareri e contributi raccolti nel lavoro del T10, emerge la necessità di individuare un modello giuridico, organizzativo e sociale realmente efficace, che affronti in un'ottica di sistema il fenomeno della devianza minorile, del coinvolgimento dei giovani nelle associazioni

criminali e della suggestione esercitata da determinati modelli culturali nelle variegata realtà territoriali.

Nel dettaglio, si è approfondito il rapporto tra responsabilità genitoriale e indottrinamento mafioso e, in via consequenziale, il gruppo di lavoro ha ipotizzato linee guida e modifiche normative idonee a fungere da guida interpretativa al giudice che si occupa dei minori nei procedimenti *de potestate*. Come logico corollario, il Tavolo ha individuato alcune misure normative e sociali, idonee a prevenire il disagio giovanile e a tutelare le vittime dei reati in relazione agli specifici contesti territoriali, avendo riguardo alla necessità di realizzare un circuito comunicativo efficace tra gli uffici giudiziari.

Parallelamente, il gruppo di lavoro ha analizzato la possibilità di introdurre la pena accessoria della decadenza dalla responsabilità genitoriale, con riferimento alle fattispecie criminose di cui agli art. 416 bis c.p. e 74 D.P.R. 309/90.

Sempre sul versante penale, in una prospettiva di educazione alla responsabilità sociale del minore implicato, si è valutata l'efficacia dei modelli di giustizia riparativa e della mediazione penale. Particolare attenzione è stata rivolta alla formazione mirata degli operatori della giustizia, nella consapevolezza della necessità di affinare gli strumenti culturali e ampliare le risorse operative, a fronte di fenomeni sociali e criminali sempre più complessi.

Il Tavolo ha poi dedicato una riflessione alla fase esecutiva dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile e alla necessità di costruire adeguate reti di supporto, che siano in grado di accompagnare i minori e i giovani adulti sino al conseguimento di un'autonomia esistenziale e lavorativa, in un'ottica di affrancamento dalla cultura criminale. In tale prospettiva, si è valutata l'esperienza giudiziaria del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria e il progetto di intervento "Liberi di scegliere".

Infine, dai contributi acquisiti è emersa la necessità di potenziare le risorse umane e finanziarie destinate alla giustizia minorile e alle strutture collegate, nella consapevolezza che gli uffici giudiziari per i minori sono stati e sono un presidio strategico sul territorio, collanti immediatamente riconoscibili e presenti a fronte di emergenze sociali complesse, nelle carenze strutturali dei servizi locali e socio-sanitari; luoghi con un'identità specifica - plasmata nell'incontro silente e laborioso tra operatori sensibili e accorti e da prassi virtuose maturate nel corso degli anni - dove anche lo "spazio" e il "tempo" della giustizia giocano un ruolo nella possibilità di coltivare la speranza di riscatto.

Alle *vittime delle mafie* è stato dedicato il lavoro del T7 (coordinato da Giovanna Napoletano e Franco La Torre), che ha analizzato il tema sia in riferimento a come le vittime possano contribuire all'antimafia, sia in relazione e come lo Stato sostiene le vittime.

Dai diversi contributi e dalle audizioni sono emerse, nell'ambito di una politica di prossimità, proposte finalizzate a rafforzare gli strumenti a favore delle vittime, a promuovere la conoscenza delle vittime e dei valori di cui sono portatrici, a valorizzare il ruolo ed il lavoro delle associazioni.

Il lavoro del T7, che ha elaborato anche proposte di portata generale (come la prevenzione dell'usura, con la proposta di un'Agenzia ad hoc), si è focalizzato sulla parità di trattamento delle vittime: poiché «lo Stato riconosce trattamenti e benefici diversi alle vittime della criminalità organizzata di tipo mafioso, a quelle del terrorismo, a quelle

dell'usura e del racket e dei reati intenzionali violenti», si verificano «evidenti squilibri e disparità di trattamento» per affrontare i quali vengono proposte alcune soluzioni già all'esame del Parlamento, al fine di «rendere coerenti le norme» e di indicare alle Regioni indirizzi «evitando difformità con le norme nazionali».

Inoltre, vengono avanzate proposte per valorizzare il ruolo attivo delle vittime di mafia nella promozione della cultura della legalità e nella testimonianza di lotta alle mafie (nella relazione si esprime apprezzamento per l'istituzione, proprio durante i lavori del Tavolo, della "Giornata della Memoria"), puntando sul «miglior coordinamento tra istituzioni e soggetti impegnati» in questo ambito, e misure per rendere agevole alle vittime lo svolgimento di questa funzione sociale: diversi progetti di intervento sulla memoria, istituzioni di tavoli con le realtà associative.

Sul versante delle realtà associative, il T7 esprime l'esigenza «che si pervenga celermente all'introduzione della norma sui requisiti di affidabilità delle associazioni che si costituiscono parte civile nei processi per delitti di mafia» (in linea con quanto ora previsto nel tra le modifiche al cd. "Codice Antimafia").

Può essere utile, nell'adozione di un approccio di prossimità che superi, in chiave preventiva, le divisioni manichee a cui è stata improntata certa attività antimafia, discutere, come del resto avvenuto all'interno dello stesso Comitato scientifico, intorno alla definizione di "vittime di mafia", che nell'escludere comprensibilmente dai benefici soggetti privi del requisito della «completa estraneità ad ambienti criminali» (come chiarito ad es. dall'Ufficio del Commissario per le vittime di mafia) rischia di rivelarsi inefficace verso quei contesti a forte pervasività mafiosa, in cui i confini tra vittime e colpevoli diventano sempre più sfumati, in particolare nel caso dei minori e dei più giovani.

Particolarmente interessanti, sul piano culturale e sociale della lotta alle mafie, appaiono gli spunti di riflessione offerti dalla relazione del T13 (*Mafia e religione*, coordinato da Alberto Melloni). Partendo dalla – contestata – convinzione che la devozione effettiva degli uomini e delle donne della mafia sia "il" luogo in cui si manifesta una prossimità fra cattolicesimo e mafie e dalla – contestata – deduzione che alla chiesa cattolica e alle altre comunità si debba chiedere una adesione pubblica all'etica della legalità come forma di solidarietà con lo Stato contro la mafia, il gruppo di lavoro ha sottoposto a vaglio critico queste due prospettive.

Dalle analisi svolte dal Tavolo emerge infatti che *«l'uso della ritualità e della devozione come saldatura del patto mafioso non è infatti né peculiare del cattolicesimo né della religiosità (ci sono una ritualità massonica e una spiritualità ortodossa non meno vulnerabili di quelle cattoliche al dirottamento mafioso, mentre la pratica dei "giuramenti" religiosi dei militanti di vari gruppi jihadisti estendono da questo lato della famiglia abramitica l'area di contiguità fra terrorismo e mafia)»*.

Il punto da cogliere, anche per individuare quello che la comunità deve e può aspettarsi dalle Chiese e dalle religioni, è capire la natura di questo rapporto: «se ed in quanto organizzate – si legge nella relazione – le criminalità che usano tutti gli strumenti di controllo sociale *usano dunque universi di senso e doverosità superiori come leve per imporre una visione del mondo che subalterna obbedienti a comandanti* e genera una forma di controllo che opprime non solo vittime esterne al sistema criminale, ma anche una parte

degli stessi militanti assoggettati ad *un codice schiavile*» (corsivi nostri). E prosegue: «*di questo codice la chiesa cattolica ha fornito per lungo tempo, con rare incrinature, una giustificazione teologico-politica* motivata, nella forte presa della Dc in alcune regioni ad alta densità mafiosa, da un anticomunismo e dal suo significato teologale (espresso dalla scomunica del 1949): *davanti a questo nemico, la mafia diventava ipso facto “male minore”* con penose conseguenze pagate care anche dai cattolici indocili a quelle semplificazioni».

Se è questa la natura dell'incidenza del fenomeno mafioso nella sfera del religioso, la strada non è quella di «chiedere la fornitura di un rinforzo religioso all'etica della legalità» e lo svolgimento di una «attività di prevenzione del fenomeno mafioso che passa da iniziative di *socialità inclusiva*», o una «estrema vigilanza affinché le espressioni della religiosità popolare non diventino il set su cui inscenare una rappresentazione del potere mafioso con effetti di intimidazione verso le vittime e di seduzione verso i giovani». Sono “attese minimali”, che non bastano, in quanto il coinvolgimento della Chiesa nella lotta alla mafia «si colloca sullo stesso piano degli altri corpi intermedi».

Alla Chiesa, secondo il T13, «bisogna *chiedere una teologia della liberazione dalla mafia*, che identifichi il servaggio della manovalanza, le vittime della prepotenza e i complici di questo sistema come attori di un sistema schiavile nel quale chi è vittima – e talora anche il carnefice può essere vittima insieme alla sua vittima – può e deve essere liberato»: «una serie di passi [...] per i quali gli approcci interreligiosi, la logica ecumenica e gli strumenti sinodali – sessioni straordinarie delle conferenze regionali, sinodi provinciali (nel senso delle province ecclesiastiche) o interregionali – presentano una potenzialità superiore alle affermazioni di principio (“i mafiosi sono scomunicati”) che per quanto solenni rischiano di impegnare solo la suprema autorità che li pronuncia». Una teologia della liberazione che, a giudizio del coordinatore del Tavolo, sembra iniziare a prendere forma con la predicazione più recente di Papa Francesco.

Le proposte avanzate dal Tavolo, elaborate senza il supporto della Conferenza episcopale italiana, vanno da iniziative di formazione, a un presidio seminariale permanente, alla possibilità di costituzione delle comunità di fede e dei loro enti esponenziali come parti civili nei processi di mafia, all'inasprimento delle pene canoniche per i crimini legati alla mafia. Infine, vi è la proposta di costituire un *Osservatorio sulla predicazione in Italia*, per consentire ai responsabili delle comunità di fede nelle quali si suppone vi sia un reclutamento criminale, di vigilare e poter intervenire con l'auspicio di atti correttivi risolutivi o di predisporre catechesi su ciò che ha davvero valore per la costruzione del tessuto sociale (uso del denaro, concetto di famiglia, regole dello stare assieme).

In questo sforzo di concepire un complesso di strumenti che aiuti a recidere i legami tra mafiosità e religioso, «*la responsabilità delle singole comunità di fede è diversificata*: quella della confessione *cattolico-romana* maggiore, per la sua presenza storica e la capillarità della sua diffusione; ma non è certo irrilevante il peso delle *comunità ortodosse* in alcune grandi città e delle comunità del *mainstream protestante*, delle comunità battiste e delle comunità evangelicali, che specie nei fenomeni legati alla mafia dei corpi (migranti, prostituzione, caporalato) hanno voce e sono voce come la chiesa cattolica delle vittime e dei carnefici. E infine vengono le *autorità islamiche*, che, pur rappresentando una comunità più piccola di quella cattolica e di quella ortodossa, devono affrontare sistemi di organizzazione etnico-confessionale nelle quali la religione gioca un ruolo di asservimento».

3.3. *L'integrazione del patrimonio informativo: open data per un'antimafia 2.0*

La nuova consapevolezza per la lotta alle mafie ha bisogno di una discussione pubblica informata, razionale, scientificamente fondata. Una discussione scientificamente fondata ha bisogno di informazioni e dati empirici, validi e ufficiali, che possano consentire un miglioramento delle analisi migliorando l'affidabilità e la replicabilità.

Diversi Tavoli, e in particolare il T1, il T2 e il T11, hanno insistito sul tema della integrazione del patrimonio informativo a disposizione delle diverse istituzioni a vario titolo coinvolte, in ambito nazionale e sovranazionale, nell'attività di contrasto alle mafie o di monitoraggio.

L'integrazione di queste informazioni consentirebbe un monitoraggio sistematico e rigoroso della presenza e delle attività mafiose all'estero permettendo un'analisi strutturata del fenomeno, anche in prospettiva longitudinale. Tale attività potrebbe essere condotta da un apposito Osservatorio sulle Mafie, non solo per l'estero (come proposto dal T1), che sia incaricato di raccogliere la pluralità di fonti e aggregarla in maniera organica e coordinata per finalità operative, di analisi e ricerca. Per il solo livello nazionale, a titolo esemplificativo, andrebbero coinvolti: Istat, Forze dell'Ordine, DNA, Amministrazioni centrali, ANAC, ANBC, UIF, Banca d'Italia, eccetera.

Sarebbe cruciale se gli *Stati generali* si facessero carico di portare avanti tale linea di *policy*, resa possibile in Italia dalla vasta disponibilità di dati sugli strumenti di contrasto, come i beni confiscati e le certificazioni antimafia, da incrociare con i dati giudiziari o quelli sui contratti pubblici, che dovrebbero confluire in un sistema centralizzato di certificazione delle fonti, da diffondere in un'unica infrastruttura informatica nazionale.

L'adozione di tale approccio avrebbe delle conseguenze sistemiche molto importanti, sia sul piano pratico che su quello politico delle strategie di lotta alle mafie. Consentirebbe, ad esempio, il perfezionamento dei tentativi di misurazione della presenza mafiosa (un lavoro su questo è stato svolto anche per il BES), nella prospettiva di giungere a un indice di presenza mafiosa (IPM, come proposto dal T2) il più possibile condiviso, che superi i diversi limiti e controindicazioni degli attuali (incluso, ad es., i delitti spia di presenza mafiosa o anche quelli tipicamente settoriali), e che possa consentire anche una valutazione anche di impatto delle politiche.

Più in generale, si tratterebbe di opporre alla segretezza e all'oscurità dei fenomeni mafiosi, la trasparenza e la pubblicità della democrazia. Gli *Stati generali* dunque potrebbero contribuire ad accelerare il processo di investimento dell'amministrazione pubblica sugli *open data*. L'idea di fondo è quella di promuovere un controllo diffuso e dal basso, di non attendere le procedure formali del controllo verticale, ma prevenire con un controllo orizzontale.

È l'antimafia 2.0, per dirla con la moda dei tempi, che serve non solo a migliorare l'informazione su questi temi, emancipandola dalla cronaca dei processi, o dell'emergenza e degli scandali, non serve solo a migliorare la qualità delle analisi scientifiche finalizzate alle proposte di *policy*, ma anche a diffondere buone pratiche dove operatori e amministrazioni possono scambiarsi informazioni ed esperienze.

Accanto a questo investimento nella trasparenza, occorre investire nel metodo che è alla base degli *Stati generali*, ed estenderlo alle principali scelte su cui coinvolgere i cittadini attraverso *strumenti di discussione pubblica organizzata*. Oggi, per le opinioni pubbliche, gli appalti sulle opere pubbliche e soprattutto il processo di esecuzione, rimane "opaco" fino all'emersione degli scandali (alla scoperta di reti corruttive, di infiltrazioni mafiose, di lobby che agiscono illecitamente, eccetera). Accanto alla regolamentazione delle lobbies, servirebbe finalmente introdurre, almeno per le grandi opere, strumenti di *dibattito pubblico*. Questo serve alla qualità della nostra democrazia, che ha bisogno di rigenerarsi con strumenti anche nuovi, in seguito alla crisi di rappresentanza dei corpi intermedi, e servono specialmente all'antimafia, in quanto rendono meno opaco l'intero processo decisionale e più difficile alla corruzione o alla mafia di attecchirvi. Un armamentario tanto più essenziale per chi crede che il rilancio del processo di sviluppo passi attraverso un più forte e rinnovato ruolo della cosa pubblica nell'economia.

4. Oltre il recinto dell'azione repressiva penale: le principali linee di policy

4.1. Una politica di carattere generale: rinnovare lo Stato e il sistema produttivo

Una nuova strategia di contrasto alle mafie ha bisogno di una *straordinaria ordinarietà dell'azione pubblica* nella promozione e nella difesa degli interessi collettivi: essa non può che partire da una riflessione sullo Stato e sullo stato della democrazia italiana, a partire da una pubblica amministrazione che il blocco del *turn over* ha indebolito e sclerotizzato, rendendola più vecchia, stanca e priva dell'apporto di competenze ed energie nuove.

Anni di denigrazione della cosa pubblica e degli apparati amministrativi, frutto dell'ideologia della fine dello Stato, insieme alla mancata ricostruzione, dopo il crollo della Prima Repubblica, di un solido sistema dei partiti e al rachitismo delle organizzazioni sociali, hanno contribuito a rendere vulnerabili le istituzioni, soprattutto a livello locale ma non solo, esponendo singoli uomini politici e amministratori – anche in seguito al processo di personalizzazione della politica e di disintermediazione – al ricatto dei portatori di interessi più o meno legittimi.

Anni di retorica della società civile ci consegnano un quadro di palese difficoltà delle forme organizzative impegnate nella lotta alla criminalità organizzata, inadeguate a fronteggiare la diffusione e la pervasività territoriale del fenomeno mafioso, o ancor meno la sua rete espansiva sovranazionale. D'altro canto, ci restituiscono una qualità della vita pubblica e istituzionale che ha conosciuto processi di rinnovamento incompiuto, quando non vere e proprie regressioni dovute alla scarsa qualità delle classi dirigenti politiche e burocratiche, in assenza di un sistema dei partiti in grado di corrispondere al ruolo che la Costituzione assegna loro nell'organizzazione della vita democratica e nella selezione delle élite politiche. Da questo punto di vista, appare l'approvazione di una legislazione sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione, che preveda, come auspicato dal T4 su *mafie e corruzione*, anche «*il rafforzamento dei controlli finanziari, una doverosa regolazione giuridica delle fondazioni e l'obbligatorietà di criteri trasparenti di selezione*».

È su questo sfondo generale che bisognerà ricollocare delle politiche pubbliche di contrasto. La lotta alle mafie ha bisogno di superare il primato dell'azione penale, a partire proprio dall'allargamento e dal rafforzamento degli strumenti amministrativi contro il fenomeno. Sono ambiti in cui il potenziamento dell'azione pubblica non passa necessariamente attraverso riforme normative, ma da un rafforzamento e un adeguamento dei meccanismi di implementazione: occorre un investimento generalizzato nell'Agenzia dei beni confiscati, nelle carenti e poco specializzate risorse umane degli enti locali nell'attuazione di politiche di contrasto; d'altro canto occorrono programmi di investimento che discriminino positivamente, specie nei territori a più alta densità mafiosa, quegli enti, associazioni o autorità che si comportano virtuosamente.

L'evidenza dei molteplici nessi tra mafia ed economia, nell'evoluzione del capitalismo finanziario, rende oggi ancora più urgente concepire la lotta alla mafia come una lotta per lo sviluppo sociale ed economico, equilibrato e sostenibile. Persino a livello globale è maturata questa consapevolezza, tanto che l'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile per il 2030 ha incluso tra le priorità della comunità internazionale la lotta ad ogni forma di crimine organizzato, la riduzione dei flussi di capitali illeciti e di armi, il rafforzamento del contrasto patrimoniale alle organizzazioni criminali.

La crisi degli ultimi anni, da cui in modo troppo lento e squilibrato stiamo uscendo, ha riportato in auge il mito della criminalità organizzata che interviene nell'economica e nella società in modo sostitutivo, offrendo capitali e posti di lavoro. Mentre l'adesione ai criteri di legalità, il rispetto delle norme fiscali, contributive, di sicurezza, rischiano di essere percepiti dalle imprese regolari come un ingiustificato "costo della legalità", di cui liberarsi, scivolando così in un'area grigia. Tutto ciò determina un'alterazione e una riduzione degli spazi di mercato, che l'operatore pubblico dovrebbe preoccuparsi di riaprire, regolandoli e ampliandoli.

Ora, oltre meccanismi premiali di convenienza per chi opera nella legalità, occorre riflettere su quale modello di sviluppo possa marginalizzare e disarticolare il potere delle mafie nel condizionamento delle attività economiche.

Un settore pubblico più forte ed efficiente, un welfare inclusivo e politiche di riduzione delle disuguaglianze, di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di intervento nelle periferie geografiche e sociali, il superamento di vecchi approcci in diversi ambiti sociali (a partire dal proibizionismo sulle droghe), il perfezionamento di misure per il contrasto dell'economia sommersa e dell'evasione, la ricostruzione di istituzioni economiche solide, per rendere ad esempio efficace l'intermediazione nel mercato del lavoro tra domanda e offerta, la previsione di strumenti e garanzie di equità nei meccanismi del credito e della finanza, l'introduzione del dibattito pubblico su investimenti strategici da riavviare, il rilancio di politiche industriali per ridefinire il modello di specializzazione, puntando sulla qualità del capitale umano impegnato nei processi produttivi, sono alcune tra le linee di policy di carattere generale, da discutere nell'ambito degli *Stati generali*, che possono ridurre i varchi nella vita istituzionale, economica e sociale attraverso cui le mafie perseguono le loro finalità di illecito arricchimento.

4.2. *L'aggiornamento dell'armamentario antimafia: proposte dei Tavoli e recenti innovazioni normative*

A dispetto di un importante dibattito dottrinale, la posizione prevalente nel lavoro dei Tavoli e nel Comitato scientifico sembra orientarsi in senso sfavorevole a una *riformulazione del 416 bis c.p.* Infatti, le difficoltà applicative registrate in contesti territoriali e settoriali non tradizionali non necessariamente devono condurre a una modifica legislativa o un nuovo articolato, ma a valorizzare in via interpretativa l'idea di associazione già contenuta nella disposizione, che non a caso non usa il termine di organizzazione coi suoi legami “forti”, preferendo un concetto più capace di arrivare a punire le aree grigie coi loro legami “deboli”.

È opinione condivisa dei Tavoli concentrare l'adeguamento dell'armamentario antimafia sulle misure di contrasto alla illecita accumulazione di ricchezza ed al suo reimpiego. In questa prospettiva, una rinnovata azione antimafia deve passare attraverso la prevenzione di condotte sociali “spia” e la repressione di reati “spia” che aprono le porte al fenomeno mafioso, e che spesso hanno un impatto economico e sociale ben maggiore.

Sul piano delle condotte sociali, occorre mettere in campo, come suggerito nella discussione del CS, un complesso di strumenti amministrativi, che precedono l'azione penale e ne prescindono, di controllo per sfavorire *l'accumulazione di “ricchezza senza titolo”*: l'integrazione delle informazioni su redditi e operazioni finanziarie sospette, insieme a una politica intelligente di contrasto all'evasione grazie alle nuove tecnologie (che sfavorisca ad esempio l'uso del contante), può costituire un deciso passo avanti su questo fronte.

Sempre sul piano degli strumenti amministrativi, un'interessante novità è contenuta nelle modifiche recentemente approvate dal Parlamento al cd. Codice antimafia, con riguardo all'estensione del novero dei soggetti sottoposti a *verifica antimafia* e dunque obbligati alla relativa documentazione e ciò sia nell'ambito delle società consortili, al fine di impedire comportamenti elusivi collegati alla previsione di una soglia di partecipazione societaria, sia nel settore della concessione di terreni agricoli che beneficiano a qualsiasi titolo di provvidenze pubbliche.

Dal punto di vista della repressione dei *reati “spia”*, è opinione condivisa che l'impegno dev'essere rivolto al rafforzamento del contrasto a fenomeni criminali attraverso cui le mafie possono proliferare: è quello che è avvenuto negli anni più recenti, con l'introduzione di nuove normative o inasprimento delle pene su corruzione, autoriciclaggio, falso in bilancio, scambio elettorale politico-mafioso, reati ambientali, appalti e reati contro la pubblica amministrazione, caporalato.

In questo quadro, si è inserita una riflessione specifica sulla *corruzione*, individuata come la condotta criminosa attraverso cui le mafie (con l'implicita garanzia militare da esse offerta) sviluppano tutto il loro potenziale pervasivo e di condizionamento in una pluralità di contesti e di attività pubbliche e private, preferendola di gran lunga all'utilizzo della violenza che potrebbe intralciare l'ordinario svolgimento dei propri affari.

Pur nella consapevolezza dell'esigenza di tenere concettualmente distinte le due condotte criminose – reati di mafia e reati di corruzione contro la pubblica amministrazione – così come della incongruità, come avvertito dal T4, dell'estensione dell'impianto

legislativo penale antimafia ai reati di corruzione, è opinione condivisa dai Tavoli e dal Comitato scientifico di intensificare sul piano pratico il contrasto alla corruzione e ai reati gravi contro la pubblica amministrazione.

Coerente con questa volontà appare l'estensione, prevista dal cd. nuovo Codice Antimafia¹, delle *misure di prevenzione* – già in essere per una pluralità di condotte criminose, non tutte strettamente “mafiose” – anche gli indiziati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di gravi reati contro la pubblica amministrazione. Non all'indiziato di un singolo episodio corruttivo: rispetto alla formulazione originaria si è cercato un punto di equilibrio, identificato nell'esistenza di un'organizzazione volta ad arricchirsi per il tramite di condotte amministrative illecite, che restituisce il senso della necessaria stabilità, abitualità e ricorrenza delle condotte e “qualifica” la natura della pericolosità sociale giustificando, come avviene per le organizzazioni mafiose, l'adozione delle misure di prevenzione. Sono tali caratteristiche che fondano il giudizio circa la natura “qualificata” della pericolosità sociale manifestata, che sul piano empirico giustifica l'allargamento del sistema a soggetti che si deve presumere traggano stabilmente redditi e risorse economiche dallo sfruttamento della loro posizione interna alla pubblica amministrazione. Si tratta di un punto di equilibrio rispetto all'estensione della disciplina in esame al singolo indiziato di ciascun reato contro l'amministrazione, nella formulazione originaria. In affinità con la confisca di prevenzione si muove poi, sempre nell'ambito di queste modifiche normative antimafia, l'ulteriore potenziamento dell'istituto della c.d. confisca allargata, previsto ora per tutti i delitti di cui all'art. 51 comma 3-bis c.p.p., nel cui elenco sono stati inseriti anche i più gravi reati ambientali (di disastro e di inquinamento) e il delitto di traffico organizzato di rifiuti.

Un'ulteriore direttrice fondamentale, emersa dal lavoro dei Tavoli (in particolare T2 e T16), per una rinnovata strategia di aggressione all'accumulazione illecita di capitali, riguarda *la gestione e la destinazione dei beni confiscati e sequestrati*. Il T16 sulle agromafie afferma che «*la previsione di specifiche misure patrimoniali deve, inoltre, essere accompagnata da soluzioni più idonee a valorizzare i beni confiscati assicurando nuova linfa ad attività economiche indebolite dalle procedure di sequestro, finanche in seguito alla loro assegnazione definitiva*». Mentre il T2 su Mafie ed economia pone obiettivi di salvaguardia dei lavoratori e delle imprese sequestrate e confiscate, attraverso interventi atti a garantire la continuità aziendale, anche mediante apporti di tipo manageriale e la promozione di forme di associazione di imprese.

È un terreno, questo, su cui si gioca un pezzo importante della credibilità dello Stato nella capacità di coniugare legalità e sviluppo, e appare necessario, alla luce delle esperienze recenti non entusiasmanti e delle storture nella gestione, un nuovo impianto che possa salvaguardare e potenziare quella che storicamente ha rappresentato la più grande conquista del nostro ordinamento nel contrasto alle mafie: cioè l'aggressione dei beni mafiosi e il loro riutilizzo.

¹ Uno strumento da guardare nel suo insieme, poiché interviene in moltissimi ambiti, dalla disciplina delle confische e gestione dei beni confiscati al rafforzamento delle garanzie, recependo indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Garantire l'efficace e trasparente gestione dei patrimoni illeciti destinati alla confisca e alla successiva immissione nei circuiti dell'economia e della società ha un'importanza strategica. I beni confiscati devono tornare alla collettività, devono tornare ad essere produttivi e funzionali all'utilità comune.

In questa prospettiva, già prima che emergessero situazioni scandalose come quelle che hanno investito la Sezione delle Misure di prevenzione del tribunale di Palermo, il Governo aveva approvato un provvedimento relativo alle modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari. Innovazioni ancor più significative sono state introdotte nel nuovo Codice Antimafia volte all'obiettivo di promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni criminali. Si introduce l'istituto del «controllo giudiziario», uno strumento più moderno ed incisivo della vecchia sospensione degli amministratori, che amplia la gamma possibile dell'intervento giudiziario, offrendo soluzioni lontane dalle traumatiche forme del sequestro con finalità di definitiva ablazione. Vengono soprattutto introdotte modifiche finalizzate a rendere maggiormente trasparenti i criteri di nomina degli amministratori dei beni sequestrati e confiscati, in modo da assicurare la rotazione degli incarichi e la corrispondenza tra profilo professionale dell'ausiliario e tipologia dei beni appresi in sede preventiva. Ed è stabilito il divieto di nomina all'ufficio di amministratore giudiziario, di coadiutore e, in generale, di collaboratore dell'amministrazione, di persone vicine, per parentela, affinità, coniugio, rapporti professionali o anche solo amicali, al magistrato che conferisce l'incarico.

In modo assai opportuno si prescrive, in caso di sequestro di aziende, una "prima" relazione dell'amministratore giudiziario, per quanto possibile specifica, sia sulla sussistenza delle concrete possibilità di prosecuzione dell'impresa, ma anche al fine di disporre da subito, se del caso, l'allontanamento del proposto e dei familiari dai beni sequestrati. In questo senso, il nuovo Codice contempla una più snella procedura funzionale allo sgombero degli immobili occupati, salvaguardando le sole esigenze abitative ed alimentari del proposto e della sua famiglia.

Importanti modifiche hanno investito il ruolo dell'*Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati*, che prevedono il trasferimento presso la Presidenza del Consiglio e un incremento di personale fino a duecento unità al fine di consentirne la piena operatività. Il salto di qualità, in coerenza con le indicazioni pervenute dai Tavoli che hanno affrontato il tema, consiste nel concepire l'Agenzia non solo come custode dei beni, ma come soggetto in grado di utilizzarli e valorizzarli dal punto di vista socioeconomico e imprenditoriale. Il ruolo dell'Agenzia in fase di sequestro è orientato a agevolare l'assegnazione provvisoria dei beni e delle aziende agli enti territoriali o del terzo settore per finalità istituzionali o sociali. In questo senso, è apprezzabile l'esigenza di orientare la prospettiva in funzione di una "redditività" dei beni, non tanto in senso strettamente economico, ma di più ampio respiro, da intendersi come affermazione della legalità e della presenza dello Stato come risposta ai bisogni sociali della collettività. L'obiettivo non è solo quello di rafforzare la capacità di gestione dinamica dei beni nella fase giudiziaria tramite l'assegnazione come visto di risorse professionali adeguate, cui attingere per la nomina degli amministratori, ma anche di definire gli strumenti di programmazione e attuazione delle politiche di riutilizzo in termini

di *welfare* e inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e di nuova occupazione, di sviluppo economico e produttivo.

Infine, c'è un ulteriore ambito dell'armamentario antimafia che, secondo l'opinione condivisa dei Tavoli che hanno affrontato questo aspetto, occorre aggiornare per correggere i limiti osservati sulla base dell'esperienza applicativa: la disciplina dello *scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose*.

In particolare, il T4 sulla corruzione, consegna nella sua relazione finale una forte raccomandazione: «pur esulando *strictu sensu* dal rapporto corruzione-criminalità organizzata, sicuro giovamento verrebbe anche dalla *modifica della normativa che regola lo scioglimento dei consigli comunali, prevedendo, fra l'altro, tempistiche differenziate per la commissione d'accesso in base alle dimensioni degli enti locali e provvedimenti intermedi di sostegno e monitoraggio*. [...] Senza dimenticare, a fini preventivi, il ruolo dell'educazione e della formazione, tanto nelle scuole quanto nella Pubblica amministrazione» (corsi nostri).

A seguito di una riflessione sulle difficoltà di ripristino di un'ordinata vita democratica in realtà gravate da forti infiltrazione mafiose, nella relazione congiunta dei T9 e T14 (Mafia e società, Mafia e istituzioni politiche), si legge: «appare di tutta evidenza la necessità di modificare la procedura prevista per lo scioglimento degli enti locali, soprattutto attraverso *la previsione di una "terza via" tra scioglimento e non scioglimento per il ripristino della legalità e il risanamento dell'ente attraverso un percorso di tutoraggio dello Stato, un "accompagnamento temporaneo" che non preveda però il commissariamento*».

Insomma, dal lavoro dei Tavoli emerge, nel complesso, la richiesta di strumenti, di livello normativo, ma non di natura penale. Si segnala in particolare la comune esigenza di predisporre strumenti di prevenzione, di monitoraggio, di allarme rispetto a situazioni "a rischio" di condizionamento mafioso che anticipino, con mezzi di intervento meno invasivi di quelli penali, l'intervento dell'autorità pubblica o impongano l'adozione di regole interne di comportamento e di organizzazione atte a prevenire l'attrazione di determinate attività in orbita mafiosa (modelli di riferimento, da questo punto di vista, in senso lato e con approssimazione, possono senz'altro essere rappresentati, da una parte, gli obblighi di organizzazione e segnalazione del d.lgs. 231 e, dall'altra, la parte della cd. legge Severino diretta alla prevenzione della corruzione).

4.3. *La dimensione europea come dimensione minima di contrasto*

La dimensione sempre più marcatamente transnazionale dei processi economici, specialmente sul versante finanziario, rischia di mettere fuori gioco gli strumenti giuridici tradizionali a base nazionale. Le più sofisticate forme di criminalità organizzata si muovono in questo spazio, accumulando ingenti capitali, in una vasta rete opaca e sfuggente di alleanze. Cogliere natura e dimensione di questi processi è essenziale per l'elaborazione di una difficile risposta in sede sovranazionale. L'Italia ha solo recentemente recuperato

l'enorme ritardo accumulato sul terreno dell'attuazione delle misure europee di contrasto alla criminalità per il consolidamento dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

Un'Antimafia europea è la dimensione minima per contrastare il fenomeno nello spazio della globalizzazione, dove i capitali criminali viaggiano veloci, e spesso sulle stesse rotte dell'evasione. A questa dimensione hanno guardato, in prospettiva, i diversi Tavoli che si sono confrontati coi temi della globalizzazione dei traffici illeciti (T1), dell'economia finanziarizzata (T2 e T11), della disciplina delle scommesse (T8), e così via.

Ha affrontato specificamente il tema delle misure di contrasto in ambito internazionale il T15 (*Mafie e Europa*, coordinato da Anna Maria Maugeri). Nella sua approfondita relazione finale ha confermato come la cooperazione giudiziaria penale dovrebbe rappresentare la priorità strategica in una lungimirante politica europea ed italiana nella lotta al crimine organizzato, evidenziandone gli attuali profili di criticità, a partire dalla *«difficoltà della cooperazione giudiziaria quando si tratta di far comprendere alle autorità straniere la realtà dell'associazione mafiosa, che non coincide con quella di crimine organizzato»*.

Si parte dalla considerazione *«dell'insufficienza della nozione di organizzazione criminale»* in ambito europeo, affermando *«la necessità che l'Italia, in un momento di mancanza di prospettiva strategica del Consiglio, si faccia promotrice di una nuova iniziativa volta all'introduzione di una direttiva in materia»*, anche alla luce delle indicazioni provenienti da alcune recenti risoluzioni del Parlamento europeo, in cui si assuma *«una definizione capace di ricomprendere la nostra fattispecie di associazione di stampo mafioso, liberandola dalle sue origini socio criminologiche, e cioè una associazione che svolge attività economico-imprenditoriali o comunque persegue finalità di arricchimento economico ma con metodo illecito, rappresentato dall'alterazione (sistematica) delle regole del mercato con intimidazione e/o corruzione»*.

Una linea di politica giudiziaria *«già oggi possibile, ma non considerata nella prassi, è quella di sfruttare le potenzialità offerte dalla normativa in materia di associazione di carattere transnazionale»*, introdotta dalla Convenzione di Palermo del 2000, *«che potrebbe aprire le strade della cooperazione giudiziaria laddove l'associazione criminale endogena di tipo mafioso abbia ramificazioni transnazionali (perlomeno ai fini della confisca ex art. 13 della Convenzione)»*.

I lavori si concentrano poi sul tema della *lotta all'illecito arricchimento*, e si afferma che *«nonostante i passi avanti fatti in termini di armonizzazione [...], si continuano a non valorizzare le potenzialità della decisione quadro 783/2006 in termini di mutuo riconoscimento»*, una decisione che a opinione del T15 consentirebbe *«in base ad una corretta interpretazione, il mutuo riconoscimento anche di provvedimenti di confisca senza condanna»*. Allo stato attuale *«la sfida, allora, è rappresentata dalla proposta di Regolamento del 21 dicembre 2016 destinato ad imporre – senza richiedere interventi di recepimento – il mutuo riconoscimento di tutti i provvedimenti di confisca, anche senza condanna, purché pronunciati in un procedimento penale»* (la proposta italiana è di ricomprendere i provvedimenti pronunciati in materia penale, anche di carattere civilistico): uno strumento che, a opinione del T15, *«insieme alla sentenza De Tommaso 2017 della Corte Edu, può rappresentare lo stimolo per un intervento legislativo volto a ricondurre il procedimento di*

prevenzione patrimoniale alle garanzie della materia penale e in tale direzione dovrebbe indirizzarsi anche l'impegno della giurisprudenza italiana [...], come in parte già avviene».

Inoltre viene proposto che l'Italia si faccia promotrice di uno strumento legislativo europeo in materia di “*amministrazione giudiziaria dei beni*” o di “*controllo giudiziario*”: «si tratterebbe di una strategia di intervento ispirata al rispetto del principio di proporzione laddove tale forma di intervento meno invasiva e priva degli effetti definitivi della confisca, possa essere ritenuta sufficiente (rimane la necessità di interventi di coordinamento/armonizzazione circa la gestione dei beni sequestrati)».

Sul fronte della politica giudiziaria e di sicurezza e della cooperazione per la lotta alle mafie in ambito sovranazionale, il T15 stigmatizza la «deprecabile scelta politica di limitare le competenze e l'autonomia del *Pubblico ministero europeo*, quale emerge dalla proposta di regolamento in materia» e pertanto si afferma che allora «una seria *volontà politica di cooperazione giudiziaria* presuppone [...] la scelta politica di *valorizzare il ruolo di Eurojust* quale fondamentale attore della cooperazione»: la valorizzazione di Eurojust passa per una piena attuazione delle sue potenzialità (art. 85 TFUE), «sia a livello interno riconoscendo i poteri giudiziari già previsti [...] nonché incrementando il personale e le possibilità di accesso e di scambio di informazioni». Questo processo di rafforzamento dev'essere portato avanti «in *collaborazione con Europol*, per valorizzare un ruolo propositivo e di coordinamento di tali agenzie». Le funzionalità di Eurojust dovrebbero essere inoltre «potenziate anche nell'attività di monitoraggio dello stato di funzionamento del MAE, per analizzare e superarne le criticità».

Sempre sul fronte della cooperazione, infine, per il Tavolo «il ruolo di Eurojust e di Europol deve essere ottimizzato nella costituzione delle *squadre investigative comuni*»: uno strumento che «rappresenta la piena espressione di una strategia nuova e vincente nella lotta al crimine organizzato, che si realizza con *l'attivo coinvolgimento nelle indagini delle autorità giudiziarie dei diversi paesi interessati in una concezione dinamica e non statica della cooperazione*, per lo meno laddove possibile». Da ultimo, il T15 esprime soddisfazione per il recepimento della direttiva 2014/41/UE, relativa all'*ordine europeo di indagine penale*, che «potrebbe rappresentare lo stimolo per un ulteriore lavoro di armonizzazione in materia a livello europeo per superare le criticità che sorgeranno nella prassi».

Nella relazione del Tavolo sono state avanzate infine proposte legislative puntuali per il migliore recepimento della normativa europea in materia, alla ricerca di un corretto equilibrio tra le istanze dell'efficienza e quelle della garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti della difesa (in materia è importante anche la giurisprudenza della Corte Edu), talora trascurati nella riflessione in materia di cooperazione. Sono state inserite poi delle proposte di parte speciale in cui, in relazione ad alcuni reati scopo delle organizzazioni criminali, sono state evidenziate criticità e avanzate proposte legislative e *best practices* (tratta, cyber crime, traffico di organi, clandestinità, corruzione, rapporti con il terrorismo).

A monte di tutto questo, il Tavolo evidenzia la necessità di curare la formazione dei magistrati, che rappresenta il primo e indispensabile presupposto per un'efficace cooperazione che sfrutti le potenzialità offerte dalle multiple reti e strumenti già presenti sul piano europeo e internazionale.

Il drammatico riproporsi della minaccia terroristica in Europa, Africa e Medio Oriente e l'evidenza di reti criminali nella gestione dei migranti nel Mediterraneo spingono ulteriormente al rafforzamento di strumenti e procedure di cooperazione sovranazionale, specie in ambito europeo, per il contrasto alla criminalità organizzata.

L'adozione di una prospettiva sovranazionale nella lotta alle mafie deve rappresentare, sul piano politico-culturale, uno dei contributi principali degli *Stati generali* alla battaglia difficile e non scontata per la definizione di adeguate strategie di contrasto alla criminalità e la difesa di uno spazio comune di benessere economico e affermazione delle libertà civili e democratiche.

Ove nel presente documento non siano citati fonti e bibliografia, si rimanda ai riferimenti contenuti nelle relazioni dei Tavoli tematici e alla bibliografia essenziale fornita dal Comitato scientifico.