

trovare la giusta collocazione. Queste ultime, infatti, in missione possono essere più favorevolmente sviscerate in un unico contesto, in cui la Commissione invita tutti i rappresentanti istituzionali sul territorio, per prassi individuate nel prefetto insieme a tutti i responsabili delle forze di polizia componenti il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, il procuratore distrettuale, i procuratori circondariali, nonché altri soggetti rilevanti per l'inchiesta, anche non istituzionali. L'attenzione alla concreta situazione della criminalità organizzata sul territorio, in tutte le regioni italiane, si è rivelata un formidabile strumento di conoscenza di altre situazioni che hanno impegnato con continuità la Commissione nel corso della presente legislatura, e cioè quelle relative al monitoraggio dei tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e i rapporti tra mafia e politica (articolo 1, comma 1, lettere f) e n) della legge istitutiva).

### ***3. L'attività della Commissione: profili contenutistici***

Nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali la Commissione si è configurata soprattutto come un "foro parlamentare" nel quale il tema della mafia è stato esaminato, da posizioni di garanzia, come questione di rilevanza non solo criminale ma anche politica, sociale e culturale, attraverso un approccio olistico al fenomeno al quale tutti i soggetti, istituzionali e non, sono stati chiamati a intervenire e collaborare alla funzione di conoscenza che è alla base della funzione di inchiesta e che è il presupposto epistemologico per le decisioni in una democrazia compiuta in cui è essenziale "conoscere per deliberare".

Il compito di chi svolge funzioni politiche è infatti anche quello di individuare le questioni di pubblico interesse, riconoscerne la natura, fare delle scelte e dare un indirizzo per la loro soluzione, sia attraverso l'elaborazione di norme generali, sia attraverso azioni concrete nell'ambito delle responsabilità e dei compiti affidati.

La stessa istituzione, oltre 55 anni fa, della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, è stata la prima espressione dell'azione politica di indirizzo nel campo della lotta alla mafia, progressivamente cresciuta nel suo seno fino ai giorni nostri. La Commissione, da subito per tutti ribattezzata Commissione antimafia, è dunque stata la prima istituzione a portare nel nome, orgogliosamente, il vessillo dell'antimafia, ben prima di qualunque altro organo dello Stato.

Da questo punto di vista, l'obiettivo politico attuale, più importante e ambizioso, è stato quello di comprendere e far comprendere il cambiamento delle mafie e del metodo mafioso per diffondere al massimo la consapevolezza dei fattori di rischio esistenti in ogni ambito, soprattutto quelli più lontani, geograficamente, culturalmente, economicamente e che, perciò, tendono a ritenersi o a presentarsi come immuni da forme di infiltrazione e condizionamento.

#### ***3.1 L'evoluzione del metodo mafioso tra intimidazione, corruzione e area grigia***

Negli ultimi decenni le organizzazioni mafiose storiche italiane hanno fatto registrare ampie trasformazioni, assumendo formule organizzative e modelli di azione

sempre più multiformi e complessi. Sintetizzando, le quattro principali dimensioni di questo fenomeno possono essere così enunciate: *a)* progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica; *b)* assunzione di profili organizzativi più flessibili, spesso reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale; *c)* più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale; *d)* mutamento nei rapporti intessuti con i contesti sociali e con i territori, dove al generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all'intimidazione violenta si affianca la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta «area grigia» (imprenditori, professionisti, politici, burocrati e altri). Emblematico in tal senso è il reinvestimento dei proventi illeciti nell'economia pubblica, dove le mafie prediligono il ricorso sistematico alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti.

Si tratta di quattro dimensioni strettamente interconnesse l'una con l'altra, che comunque può essere opportuno analizzare singolarmente. Tenerle in considerazione serve non solo a connotare le più generali trasformazioni del fenomeno, ma anche a indirizzare le interpretazioni stesse che delle mafie si offrono in sede giudiziaria, politica e scientifica, nonché le possibili proposte da adottare per arginarne l'operatività e contenerne le conseguenze sociali ed economiche. Nel procedere all'esame di queste quattro dimensioni, occorre prestare attenzione agli effetti che le trasformazioni che le riguardano hanno provocato nell'evoluzione del «metodo mafioso» e nella configurazione di aree grigie di collusione e complicità, che si strutturano a cavallo tra economia, politica e società. Il metodo mafioso sembra poggiare, sempre più rispetto al passato, su risorse di *capitale sociale*, vale a dire su risorse di tipo relazionale, che derivano da rapporti di collusione, scambi corruttivi e «alleanze nell'ombra».

*a) Progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica*

Rispetto alla prima dimensione, la massiccia presenza di insediamenti mafiosi fuori dai territori di origine storica risulta oramai inconfutabile, sia nelle regioni italiane del centro nord, sia oltre i confini nazionali. Le organizzazioni criminali sembrano aver risposto in maniera efficiente ai mutamenti di scenario, sfruttando le opportunità e

affrontando i vincoli (coabitazione e conflitti con diverse organizzazioni, instabilità, repressione) connessi all'intensificarsi dei processi di globalizzazione.

Le mafie allargano il proprio raggio d'azione spostandosi fisicamente (singoli, gruppi, famiglie ecc.) o reinvestendo altrove i capitali illecitamente accumulati. Sebbene nelle aree di nuovo insediamento sia tutt'oggi ravvisabile una certa difficoltà nel riconoscere la criminalità mafiosa, sia in sede giudiziaria che in seno all'opinione pubblica, e nonostante alcuni osservatori tendano a valutare tutt'ora il fenomeno come “non esportabile”, ai fini della comprensione e del contrasto appare oramai acclarato considerare le mafie come organizzazioni contemporaneamente «locali» ed «extra-locali». In altre parole, esse trattengono una base di legittimazione sociale e politica in un dato territorio, ma appaiono contestualmente vocate all'espansione del proprio raggio d'azione. Le organizzazioni mafiose hanno infatti accresciuto la loro mobilità territoriale, nazionale e internazionale, in primo luogo consolidando i network lunghi precedentemente costruiti specialmente nei mercati illegali o informali (si pensi alle reti del narcotraffico o del contrabbando); ma nell'ultimo periodo incrementando la loro presenza anche nei mercati legali e formalmente legali. L'espansione territoriale non ha peraltro fatto venire meno la rilevanza del radicamento locale nelle aree di origine. Radicamento palesato dal persistere della tradizionale attività di estorsione-protezione, cui si affianca la consolidata penetrazione nei governi locali e nei pubblici appalti, che alimenta il riconoscimento sociale dell'autorità dell'organizzazione nel territorio anche senza il ricorso sistematico alla violenza esplicita.

Come si dirà meglio in seguito, la configurazione dell'area grigia sembra essere diventata lo spazio privilegiato e la modalità di azione prevalente attraverso cui i mafiosi si relazionano all'economia e alla politica, per accumulare ricchezza e acquisire posizioni di potere, sia nelle aree di insediamento originario sia in quelle di nuova espansione.

*b) Profili organizzativi flessibili, reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale*

Il ridotto ricorso alla violenza e il persistente ancoraggio alla matrice locale rimanda alla seconda delle quattro dimensioni che segnano le trasformazioni recenti del fenomeno e che concerne i profili organizzativi delle mafie.

Il radicamento nelle aree di origine resta sotto il controllo di clan anche fortemente strutturati, i cui quartieri generali si collocano spesso all'interno di confini definiti sul piano territoriale. Di fronte alla mobilità mafiosa, invece, si registrano spesso profili più flessibili e reticolari. Si ravvisa, in realtà, la presenza di una varietà di formule organizzative, alcune più disperse e altre più coordinate e gerarchiche. Da un lato, possiamo trovare una pluralità di gruppi autonomi, anche a gestione familiare, in cui le dinamiche di conflitto e cooperazione si fanno variabili a seconda delle attività in campo. Dall'altro, emergono modelli più complessi e strutturati, che incrociano diversi livelli organizzativi anche sul piano territoriale, combinando con efficacia una solida coesione interna con una forte apertura verso l'esterno. Recenti ricerche scientifiche sugli “affari di camorra” e sulle configurazioni imprenditoriali dei clan nei mercati hanno mostrato come il primo caso coinvolga particolarmente le organizzazioni criminali campane<sup>9</sup>. Il secondo caso riguarda invece prevalentemente la 'ndrangheta, che affianca a vigorosi legami di affiliazione un'elevata capacità di stringere alleanze e complicità con soggetti esterni.

La fluidità delle formule organizzative riflette anche la più spiccata connotazione imprenditoriale delle mafie, che conduce a un allentamento dei tratti predatori e militari, lasciando spazio a profili soggettivi e a condotte economiche che tendono a ricoprire piena titolarità nei mercati. Ciò comporta la progressiva acquisizione di una connotazione sempre più distante dalla tradizionale matrice mafiosa, ma più vicina a configurazioni di impresa politico-criminale. A partire da tali presupposti, va profusa particolare attenzione al ruolo della dimensione economica nel caratterizzare le trasformazioni organizzative delle mafie. La mobilità delle organizzazioni criminali, in particolare nelle regioni del centro nord, avviene seguendo prevalentemente la “logica degli affari”, preferita alla “logica dell'appartenenza”<sup>10</sup>. Quest'ultima mira ad assicurare la coesione interna, i legami di lealtà, il coordinamento e la cooperazione tra gli affiliati. La logica degli affari, invece, predilige una razionalità strumentale, finalizzata a ottenere vantaggi e benefici materiali, soprattutto — anche se non esclusivamente — di tipo economico. In questo senso, la mobilità delle mafie privilegia il reinvestimento nei traffici illeciti e sempre più nell'economia legale, con la promozione di relazioni di collusione e complicità esterne, o

<sup>9</sup> Si veda la ricerca dell'Università degli studi di Napoli – Federico II (Programma F.A.R.O.) su *Affari di camorra. Famiglie, imprenditori e gruppi criminali*, curata da Luciano Brancaccio e da Carolina Castellano (Roma, 2015).

<sup>10</sup> Si veda la ricerca promossa dalla Fondazione Res, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, curata da Rocco Sciarrone (Roma, 2014).

innovazioni organizzative che comportano adattamenti e razionalizzazioni di risorse e competenze per offrire determinati beni o servizi oppure per presidiare determinati mercati.

c) *Più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale*

Un terzo profilo di analisi riguarda la generale tendenza a un crescente coinvolgimento di queste organizzazioni criminali nell'economia legale. È stato da più parti mostrato (in chiave giuridica, storica e sociologica), che proprio nei mercati è possibile situare il consolidamento del potere delle mafie. È un tratto originario del fenomeno che persiste, e per molti versi si accresce, nell'operatività delle mafie odierne.

In una ricerca scientifica che ha analizzato le diverse modalità di compenetrazione tra mafie ed economie locali nelle regioni di insediamento tradizionale, è stata proposta una tipologia dei mercati in base al loro raggio di estensione territoriale e al fatto che l'interesse dei gruppi mafiosi sia di lunga data o più recente<sup>11</sup>. Tra le attività tradizionali, tendenzialmente circoscritte alla società locale, troviamo l'edilizia, gli appalti, il commercio, ma anche il settore della sanità. Invece, tra le attività relativamente "nuove" è possibile individuare la grande distribuzione commerciale, i settori dei rifiuti, delle energie rinnovabili, del turismo e delle scommesse e sale gioco, i servizi sociali e dell'accoglienza dei migranti. A livello sovralocale, tra i settori più tradizionali, l'interesse mafioso è rivolto in particolare verso il campo dei trasporti e delle infrastrutture, della contraffazione e del contrabbando; mentre, tra quelli più nuovi, verso il trattamento dei rifiuti speciali e gli investimenti in campo finanziario. E' di estremo interesse il fatto che i mafiosi non sono attori economici dotati di elevate capacità imprenditoriali: essi infatti continuano a fare affari soprattutto in settori tradizionali e, anche quando allargano il raggio di azione verso ambiti più innovativi, raramente danno prova di possedere particolari abilità manageriali, tecniche e finanziarie. Ad esempio, il loro interesse per le energie rinnovabili pare circoscritto alle attività connesse al cosiddetto «ciclo del cemento» e alla realizzazione delle infrastrutture di supporto agli impianti. Così come la stessa tendenza verso la cosiddetta finanziarizzazione delle mafie pare coinvolgere una componente assai residuale del fenomeno, spesso coincidente con alcuni elementi apicali delle organizzazioni. Questo può naturalmente derivare da un

---

<sup>11</sup> È la citata ricerca della Fondazione Res, *Alleanze nell'ombra*, curata da Rocco Sciarrone.

deficit di strumenti e capacità investigative, anche perché il livello finanziario è certamente più difficile da scoprire e contrastare. Al netto di tali cautele, da un punto di vista empirico, le attività dei mafiosi in campo finanziario appaiono il più delle volte grossolane e, comunque, caratterizzate da un basso grado di sofisticazione (orientate più sul versante delle frodi e delle truffe). Anche nei casi in cui è emerso un coinvolgimento in investimenti finanziari di una certa consistenza, il loro ruolo non sembra essere di primo piano, in quanto chi conduce gli affari e ne beneficia maggiormente fa parte della schiera di attori – soprattutto imprenditori e professionisti – che si muovono con disinvoltura nell’opacità della finanza.

In estrema sintesi, le ragioni del *successo economico* dei mafiosi non risiedono in loro particolari abilità imprenditoriali e manageriali, ma vanno rintracciate nel fatto che possono contare sul sostegno, la cooperazione e le competenze di *altri* soggetti che intrattengono con i primi scambi reciprocamente vantaggiosi.

*d) Promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta “area grigia”*

Quando potenziano la loro dimensione imprenditoriale nei settori legali o formalmente legali, i mafiosi hanno dunque l’esigenza di costruire relazioni e fare network con attori “esterni” per l’ottenimento di significativi spazi nei mercati, influenzando le dinamiche competitive in determinati settori o territori. Nei mercati le mafie possono ricoprire anche ruoli violenti per il presidio o il controllo delle attività. Tuttavia il ricorso alla violenza e all’intimidazione tende a smorzarsi per lasciare il passo alla costruzione di legami di cointeressenza che coinvolgono imprese, pubblici funzionari, categorie professionali, politici e altri attori. Questo aspetto è centrale nel definire la quarta e ultima dimensione che connota le trasformazioni delle mafie, la cui operatività va rintracciata all’interno dell’“area grigia”, qui intesa come lo spazio relazionale al confine tra sfera legale e illegale, dove si costituiscono intrecci criminali con diversi e cangianti livelli di contiguità e complicità tra soggetti eterogenei per interessi, ruoli e competenze. Gli attori che convenzionalmente definiamo mafiosi per ragioni soggettive (affiliazione, appartenenza, provenienza) od operative (ricorso alla intimidazione violenta o al metodo corruttivo-collusivo) possono far parte dell’area grigia anche senza rappresentarne necessariamente la componente centrale, né l’elemento

trainante. Nella prospettiva delineata anche in alcuni studi scientifici, i mafiosi non sono altro rispetto all'area grigia, ma si collocano al suo interno. Infatti, l'area grigia non è l'area esterna alla mafia, ma è la zona in cui i mafiosi si muovono stringendo alleanze e accordi di collusione con gli altri attori a vario titolo presenti, offrendo i loro servizi di protezione e di intermediazione. Così intesa, l'area grigia non è prodotta da una estensione dell'area illegale in quella legale, quanto da una commistione tra le due aree, ovvero dall'esistenza di confini mobili, opachi e porosi tra lecito e illecito.

Alla luce di queste considerazioni, la comprensione dell'operatività mafiosa nei mercati legali o formalmente legali e la conseguente proposta di strumenti di contenimento richiedono di focalizzare l'attenzione sulle condizioni economiche e politiche dei contesti di azione e di interazione, vale a dire sui "fattori di contesto" che favoriscono la configurazione dell'area grigia. Se gli organi di contrasto penale sono deputati alla repressione dei nuclei organizzativi, delle loro propaggini e dei loro supporti "esterni" in base alle responsabilità penali soggettive, alla politica e alle politiche spetta il compito di proporre correttivi *di sistema* in grado di modificare i contesti di azione, ovvero il funzionamento dell'area grigia. Occorre pertanto calibrare gli strumenti di contrasto sulla base delle disfunzioni ravvisate in quei settori economici che risultano vulnerabili agli interessi imprenditoriali delle mafie. Su questo punto è utile operare una distinzione tra economia illecita (es. contraffazione, contrabbando, truffe e frodi finanziarie, traffico di stupefacenti e di armi) ed economia lecita, distinguendo ulteriormente tra settori privati (es. finanza, commercio, immobili, import/export, grande distribuzione e agroalimentare, scommesse e sale da gioco) e pubblici (es. edilizia, appalti e infrastrutture, gestione rifiuti urbani, servizi e forniture alla sanità e alla pubblica amministrazione). Si tratta di contesti d'azione non solo distinguibili analiticamente, ma che funzionano anche sulla base di criteri di regolazione e modelli relazionali peculiari, che chiamano in causa strumenti di contrasto differenti.

Nei mercati illeciti le mafie esprimono evidenti capacità di attivare reti internazionali di contrabbando, contraffazione e distribuzione. In questo tipo di traffici, attraverso l'esercizio della violenza organizzata, minacciata o esercitata, i mafiosi rappresentano vere e proprie élite capaci di dominare gli scambi, non di rado subordinando progressivamente i produttori e i distributori. Qui essi esprimono una certa funzione di regolazione: si tratta di un elemento che tradizionalmente connota queste

organizzazioni criminali e che ne fa un fattore ordinatore e garante delle transazioni instabili che caratterizza questo tipo di mercati. Il contrasto di questi ultimi deve affiancare le funzioni propriamente repressive espletate dagli organi competenti (di livello nazionale e internazionale) con politiche di altra natura e di più ampio respiro, in grado ad esempio di ridurre i “costi della legalità” e di predisporre interventi di regolazione soprattutto in quegli ambiti caratterizzati da elevati livelli di informalità e da forme di «intermediazione impropria» (si pensi al consumo del falso oppure alle filiere del lavoro nell’agroalimentare).

Una certa debolezza di regolazione riguarda anche i mercati privati di tipo legale maggiormente vulnerabili. In generale, si tratta dei settori connotati da elevato numero di piccole imprese, basso sviluppo tecnologico, lavoro non qualificato e basso livello di sindacalizzazione, dove il ricorso a pratiche non propriamente conformi alla legalità formale diviene prassi diffusa, anche per l’assenza di corpi intermedi con funzioni di controllo (es. evasione fiscale e contributiva, sommerso, lavoro irregolare). Qui le mafie possono offrire diversi tipi di servizi alle imprese, come la protezione, l’elusione della libera concorrenza, il contenimento del conflitto con i lavoratori, l’immissione di liquidità. Tuttavia nei mercati privati è possibile ravvisare anche le forme più evidenti di imprenditoria mafiosa, quando sono gli stessi boss, famiglie o affiliati ad assumere in vario modo il controllo delle imprese, investendo in attività legali i capitali ricavati da estorsioni e traffici illeciti. Le imprese mafiose rivelano un’elevata capacità di realizzare profitti proprio per la possibilità di avvalersi di mezzi preclusi alle imprese lecite nella regolamentazione della concorrenza, nella gestione della forza lavoro, nei rapporti con lo Stato, nella disponibilità di risorse finanziarie. Ciò è evidente anche nell’operatività di alcune mafie storiche nel Centro e Nord Italia, dove fare impresa rappresenta anche il veicolo di ascesa per gli affiliati all’interno dell’organizzazione di appartenenza e di affermazione sociale, economica e di potere nella società locale.

Eppure, gli interessi dei mafiosi per l’economia legale continuano a essere attratti prevalentemente dall’economia pubblica, che si presenta in forma di «mercato protetto», caratterizzato da finanziamento pubblico, concorrenza ridotta e condizioni di rendita. Si tratta di settori tradizionalmente connotati da vincoli localizzativi, in cui il rapporto con il territorio e la conoscenza e il controllo dei luoghi diventa strategico. Esempi tipici sono il ciclo edilizio (soprattutto il sub-settore del movimento terra), lo smaltimento dei rifiuti, la

distribuzione commerciale, il mercato immobiliare, la fornitura e l'erogazione di beni e servizi. Questi contesti d'azione offrono la possibilità di ottenere posizioni monopolistiche e di accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti od offrendosi a un tempo come garanti delle transazioni che prendono forma nei circuiti di «corruzione sistemica». In questi casi il radicamento nel tessuto politico e amministrativo locale trasforma gli stessi mafiosi in attori della *governance* del territorio, dando loro la possibilità di orientare le politiche e le traiettorie di sviluppo proprio attraverso il tessuto relazionale costruito nelle pubbliche amministrazioni e nelle loro adiacenze.

#### *Dall'intimidazione alla collusione*

Mobilità, flessibilizzazione organizzativa, propensione imprenditoriale e costruzione di legami nell'area grigia comportano dunque profondi mutamenti che rinnovano la questione del riconoscimento delle mafie: quando prevale il reinvestimento nell'economia legale, accompagnato da un abbandono dei tratti esplicitamente criminali e violenti, diviene talvolta complicato definire il perimetro stesso delle organizzazioni mafiose, ovvero il confine tra interno ed esterno. Da qui la necessità di problematizzare non solo gli elementi qualificanti del riconoscimento giuridico-giudiziario dell'associazione mafiosa, ma anche talune sue interpretazioni consolidate nella politica, nell'opinione pubblica e nelle definizioni accademiche.

Mafia e corruzione sono certamente fenomeni diversi, che vanno opportunamente distinti, ma non si può negare che tra i due non ci sia relazione. Anche nelle aree di insediamento tradizionale i mafiosi impiegano da sempre metodi corruttivi, mettendo a frutto l'altra specializzazione che li caratterizza, insieme a quella relativa all'uso della violenza: la capacità di accumulare e utilizzare capitale sociale, vale a dire di massimizzare risorse di tipo relazionale, che traggono da rapporti di contiguità, di collusione e anche, in senso proprio, di corruzione. Alla luce di recenti esperienze di ricerca e di filoni di studio specialmente in ambito sociologico, emerge che sia le prassi intimidatorie che le prassi collusivo-corruttive alimentano un tessuto di cointeressenze in cui risiede il «capitale sociale delle mafie», base della genesi e della riproduzione nelle

aree di radicamento originario, ma anche della loro mobilità ed espansione in altri territori. Una sfida futura per l'antimafia sarà pertanto approfondire i mutamenti in corso nel cosiddetto "metodo mafioso", monitorando il peso relativo delle due componenti strutturali del fenomeno: da un lato, l'uso specialistico e organizzato della violenza, sia essa esplicita o minacciata; dall'altro, la capacità di costruire relazioni sociali, ovvero di gestire e mobilitare in modo informale reti e risorse relazionali in ambiti e contesti istituzionali differenti. Più nello specifico, l'attenzione va indirizzata sulle trasformazioni del metodo mafioso che sembrano poggiare, sempre più rispetto al passato, sulle cosiddette "risorse di capitale sociale", vale a dire su risorse di tipo relazionale, che derivano da rapporti di collusione, scambi corruttivi e "alleanze nell'ombra". L'area grigia non è semplicemente, come spesso si descrive, la zona di contiguità che si estende all'esterno della mafia. Essa assume la forma di una "nebulosa", con confini assai mobili e tende ad assumere configurazioni diverse a seconda dei contesti, degli attori coinvolti, dei settori di attività interessati, quindi risulta estremamente difficile da individuare. In questo quadro, la futura impostazione delle politiche antimafia dovrebbe tener conto dei mutamenti in corso nel metodo mafioso approfondendo non solo le caratteristiche e l'operatività dei *mafiosi*, ma anche i contesti territoriali e di azione entro cui essi si muovono, individuando in tal modo elementi utili per eliminare o contenere le loro connessioni con la società, la politica e l'economia. Per aggredire questo «mondo relazionale» non basta contrastare il nucleo organizzativo interno dei gruppi mafiosi, su cui peraltro l'azione giudiziaria ha conseguito negli ultimi anni indubitabili successi, ma bisogna agire anche sui contesti esterni di sostegno. Bisogna quindi colpire l'area grigia, recidendo i rapporti di complicità, gli scambi collusivi-corruttivi e le alleanze nell'ombra che la tengono insieme. Le politiche antimafia devono tenere maggiormente conto della dimensione economica e relazionale del fenomeno e, oltre a promuovere interventi di pertinenza dello Stato (normative, incentivi, repressione, ecc.), devono chiamare in causa variabili connesse alla sfera del mercato (regolazione istituzionale, trasparenza contabile e fiscale, diritti del lavoro, ecc.) e alla sfera socio-culturale (responsabilità sociale d'impresa, modelli di sviluppo, stili di consumo, ecc.). In questo modo, accanto all'azione giudiziaria, che punta a indebolire le organizzazioni criminali attraverso la repressione soggettiva e patrimoniale, l'azione politica potrà puntare a indebolire le condizioni di radicamento e di riproduzione delle mafie.

\*\*\*\*\*

La Commissione antimafia si è occupata costantemente della situazione della criminalità organizzata in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, le quattro regioni di tradizionale inserimento, nonché delle sue proiezioni nelle regioni centro-settentrionali. In particolare si è svolto un progetto di rilievo, riguardante un approfondimento sulla presenza delle mafie al nord, curato dall'osservatorio sulla criminalità organizzata — costituito presso l'Università degli studi di Milano e diretto dal prof. Nando Dalla Chiesa — che ha accompagnato i lavori della Commissione per un lungo periodo.

La relazione finale sarà occasione per dare uno spunto di analisi sulle prospettive evolutive delle quattro mafie tradizionali, nonché sui possibili ulteriori sviluppi che le stesse potrebbero avere anche in regioni diverse da quelle analizzate, con un particolare riguardo e un'attenzione specifica per il recente fenomeno di “mafia capitale” e sulla sua controversa qualificazione giuridica di associazione di tipo mafioso di cui al 416-bis piuttosto che di associazione criminale semplice.

L'attività della 'ndrangheta, tra le quattro tradizionali forme diffuse di criminalità organizzata mafiosa esaminate — cosa nostra, camorra, 'ndrangheta e mafie pugliesi — è sicuramente di precipuo interesse, in particolare per quanto attiene al suo radicamento e rafforzamento in Calabria e alla sua espansione nelle altre regioni italiane e a livello internazionale, anche considerando il ruolo prioritario ormai assunto nel traffico di stupefacenti.

La Commissione approfondirà altresì nella relazione conclusiva l'evoluzione delle mafie siciliane in tutte le loro forme e articolazioni: dalla «mafia dei terreni» dei Nebrodi, alla stidda, alla mafia catanese e a cosa nostra.

Relativamente a cosa nostra, dopo la morte di Totò Riina la fase di transizione che si è formalmente aperta in seno all'organizzazione potrebbe subire un'accelerazione nella ricerca di una nuova struttura di vertice e governo. Andranno attentamente monitorati i segnali che si colgono in questa direzione; nonostante la dura e instancabile opera di repressione delle forze dell'ordine e della magistratura, cosa nostra continua infatti a esercitare il controllo del territorio, a raccogliere consenso e comunque conservare capacità di intimidazione in ogni provincia.

Per quel che concerne invece la camorra, la forte attività repressiva degli ultimi anni ha determinato un vuoto di potere con il conseguente declino dei clan storici come quello dei casalesi e l'atomizzazione dei clan camorristici. In tale quadro, la Commissione si è soffermata sull'emersione del fenomeno delle cosiddette *baby gang*, le bande minorili gangsteristiche ormai sempre più diffuse e pericolosamente attive sui territori.

L'attenzione alle mafie pugliesi, infine, offre un particolare spunto di riflessione sul concetto di mafie territoriali plurali che, in un territorio così diversificato come quello della Puglia, vede da un estremo all'altro della regione ciò che resta della sacra corona unita, ma anche della mafia barese – con i suoi spiccati tratti di somiglianza con la camorra napoletana – e le violente mafie garganiche foggiane, recenti protagoniste di gravi vicende criminali.

Di tutte queste situazioni la Commissione si è occupata anche in occasione delle numerose missioni ripetutamente svolte a Reggio Calabria, Napoli, Palermo, Foggia e in tutte le province di ciascuna delle quattro regioni di tradizionale insediamento.

Con questa relazione, si intendono dunque offrire soprattutto degli spunti e delle chiavi di lettura, tanto più alla luce del fatto che esistono organi giudiziari e investigativi dedicati e specializzati proprio nel contrasto a tali realtà criminali – la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e la Direzione investigativa antimafia – che a tale riguardo presentano dei rapporti periodici, annuale per la DNA e semestrale per la DIA, che la Commissione non solo ha seguito attentamente ma ne ha anzi promosso la diffusione, partecipando e organizzandone le iniziative di presentazione.

### **3.2 Espansione delle mafie nelle regioni di non tradizionale insediamento e loro proiezione internazionale**

Alla luce dei mutamenti descritti nella prima parte della presente relazione, l'attività della Commissione si è caratterizzata in maniera particolare per l'attenzione dedicata, attraverso lo svolgimento di numerose missioni, alle infiltrazioni delle organizzazioni criminali mafiose nel Nord Italia e alla loro proiezione internazionale.

#### ***Infiltrazioni al nord***

Nelle regioni del Nord Italia, la presenza delle organizzazioni mafiose appare in crescita costante: lo raccontano le indagini sempre più ampie della magistratura e delle forze dell'ordine, il crescente numero di sequestri e confische, i nuovi casi di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa (Sedriano nel 2013, Brescello nel 2016 e, infine, Lavagna nel 2017). Pur muovendo da punti di partenza e gradi di radicamento diversificati, si tratta di un movimento uniforme e profondo.

La Commissione ha dedicato una costante attenzione a questo fenomeno, lungo tutto l'arco della legislatura. Numerose missioni e importanti audizioni hanno permesso di raccogliere significative conferme e nuove indicazioni sulle dimensioni e l'intensità di questa espansione, sul *modus operandi* delle cosche, l'infiltrazione nell'economia legale e le attività illegali prevalenti. L'attività di analisi si è avvalsa anche della collaborazione dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano, che ha realizzato quattro rapporti (dal 2014 al 2017).

Gli approfondimenti della Commissione, che confluiranno nella relazione conclusiva, delineano un quadro complesso e preoccupante, in cui la Lombardia riveste una posizione centrale.

Anche al nord le organizzazioni criminali mostrano una notevole flessibilità e capacità di adattamento. Le mafie possono avvantaggiarsi dell'alta o della bassa densità demografica; i piccoli comuni, ad esempio, rivestono un ruolo chiave nelle scelte strategiche della 'ndrangheta. Sanno sfruttare l'abbondanza di risorse traendo vantaggi da importanti investimenti o eventi pubblici come Expo 2015 o fare leva sulla crisi economica per ampliare la base sociale delle vittime delle estorsioni e dell'usura. Possono fare affari con servizi pubblici evoluti (sanità) o condizionare l'economia

privata. Non c'è settore, dalle costruzioni al turismo, dal commercio alla ristorazione, dal gioco d'azzardo legale allo sport, in cui le imprese mafiose non abbiano investito.

Non solo la presenza dei clan è pervasiva, ma si fanno sempre più fitte anche le loro reti di relazioni, in particolare con la classe politica e imprenditoriale. Lo scambio corruttivo collusivo non interessa solo un'area grigia di professionisti e amministratori collusi, ma ha visto emergere anche forme di criminalità organizzata dei «colletti bianchi», in gran parte alimentate da uno scambio di risorse politiche su ogni versante e disponibile a entrare in relazione con altre, più aggressive realtà criminali, tra cui, naturalmente, quelle mafiose.

La penetrazione della mafia invisibile e “silente”, che non spara e reinveste, non sarebbe stata possibile senza il ricorso all'intimidazione e alla violenza, seppure in forme a bassa e media intensità che accompagna le attività legali e illegali.

Droga, contraffazione, estorsioni, usura e prostituzione sono i settori chiave di arricchimento, nei quali si registra una fase di trasformazione: il dinamismo della criminalità straniera nel mercato degli stupefacenti; l'utilizzo per le estorsioni di meccanismi fiscali, commerciali e finanziari che, tra l'altro, alzano il grado di complicità degli stessi imprenditori taglieggiati; nuove e sempre più diversificate forme di usura, che vanno a configurare forme di credito mafioso.

In questo contesto, merita di essere segnalata la peculiarità del nordest, l'area settentrionale di più recente interesse delle organizzazioni criminali, che hanno approfittato di un'insufficiente attività di prevenzione e contrasto per mimetizzarsi nel tessuto economico attraverso un rapporto di convergenza di interessi con il mondo delle professioni e dell'impresa. Strumenti che hanno prodotto risultati significativi in altre regioni del nord qui non sono stati utilizzati in maniera sistematica e intensa. In questo territorio di confine, l'insediamento mafioso appare strategico anche perché la peculiare collocazione geografica favorisce i rapporti tra mafie italiane e mafie straniere.

L'analisi della situazione in tutto il Nord Italia non può ignorare che dinamiche espansive sono state favorite da diffusi atteggiamenti di sottovalutazione e di rimozione che hanno coinvolto larga parte della popolazione e anche protagonisti della vita pubblica. Per troppo tempo si è negata la realtà e ancora oggi, di fronte alle evidenze investigative e giudiziarie, non mancano i tentativi di minimizzare la presenza mafiosa.

### ***Attività internazionale***

L'attività della Commissione si è estesa anche in campo internazionale, sia mediante la costituzione del I Comitato «*Lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale*» (coordinato dall'on. Laura Garavini) durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, sia attraverso lo svolgimento di una serie di missioni in paesi esteri.

In particolare il I Comitato, attraverso le audizioni e la propria relazione, ha approfondito il tema della dimensione europea e internazionale dei poteri mafiosi, ha trattato argomenti come il riciclaggio di denaro da parte della criminalità organizzata in campo estero, il fenomeno del narcotraffico, la collaborazione transnazionale sia tra le forze di polizia che tra le autorità giudiziarie.

La Commissione si è recata a Bruxelles in due occasioni, nel dicembre 2014 e nel marzo 2016. Nella prima circostanza per illustrare alla Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo (LIBE) i contenuti della relazione sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea e nella seconda per incontrare il Presidente del Parlamento europeo, on. Martin Schultz.

Sempre al fine di verificare e promuovere sensibilità e cultura antimafia, anche attraverso l'introduzione di strumenti *ad hoc*, non solo nelle aree e nei paesi in cui vi sono insediamenti criminali originari e stabilmente esistenti, ma anche e soprattutto nei paesi di espansione e per limitare il rischio di una sottovalutazione del fenomeno mafioso nelle aree a non tradizionale radicamento criminale, la Commissione si è recata in missione in Canada (25 - 29 settembre 2016), a Madrid (27 - 30 marzo 2017), nella Repubblica di San Marino (6 giugno 2017), nei Paesi Bassi (25 - 28 settembre 2017) e a Malta (23 e 24 ottobre 2017). In tali occasioni, oltre ai temi del riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite delle mafie italiane all'estero, del traffico di droghe, della collaborazione transnazionale tra gli organi investigativi, sono state trattate le tematiche della latitanza di esponenti della criminalità organizzata italiana in Stati stranieri, l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco d'azzardo e delle scommesse anche *on line*.