

prima della stagione spartiacque non esistesse alcun movimento antimafia. Ne ignorava i protagonisti (altro dato emergente dalle ricerche). Ne ignorava la letteratura, come si evince da tante bibliografie, quasi totalmente costruite su documenti di provenienza giudiziaria, essendo comprensibilmente la figura del giudice assurta, per i giovani antimafiosi, a simbolo più credibile della loro nuova identità collettiva. Non avendo la struttura di un partito in grado di selezionare rigorosamente la sua classe dirigente, ma essendo soggetto magmatico e giovanissimo, il movimento ha così prodotto e proposto in più occasioni personaggi in cerca d'autore, ha accreditato e acclamato per amore di giustizia persone al limite della millanteria, ha portato nelle scuole a spiegare la mafia persone che nulla ne sapevano (il che può accadere, come ovvio, anche a un familiare di vittima, se è chiamato ad andare oltre la sua esperienza), ha messo sul podio eroi di carta o addirittura protagonisti di comportamenti illegali, applauditi in memorabili *standing ovation*. E di questo clima hanno approfittato anche esponenti delle istituzioni, ai quali bastava dire di avere lavorato con Falcone, o di essere stati “nella trincea siciliana” negli anni delle stragi, per beneficiare di aperture di credito ingenuo quanto abusive.

Lo spaesamento critico conseguente alla crescita troppo rapida va dunque individuato come il principale bacino di spiegazione di quanto è accaduto. Al sud ma anche in un nord, carente di riconoscibili storie e narrazioni territoriali, dove tutto diventava occasione utile per una loro costruzione, nella permanente ricerca della leggenda orale.

Difficile e, anzi, disonesto sarebbe però concludere che una tale spiegazione riassuma in sé l'identità più vera, il senso di fondo del movimento antimafia. Il quale non può che essere letto in una prospettiva storica.

In questa prospettiva esso appare come uno dei maggiori e più importanti attori della storia civile repubblicana, oggi forse il maggiore riferimento per la rigenerazione morale del Paese, suscitatore di passioni gratuite e di disponibilità a impegni prolungati, ragione di speranza per le nuove generazioni. Fattore di cultura e di memoria, scrittore di una storia più ampia rispetto a quella ufficiale. Luogo di formazione più avanzata di nuove leve della magistratura e delle forze dell'ordine. Soggetto in dialogo positivo, pur se talora critico, con istituzioni che soffrono invece di una crisi di fiducia da parte dei cittadini. La stessa storia dell'educazione alla legalità nella nostra scuola pubblica appare come un patrimonio ancora tutto da scoprire. Sono queste le ragioni per cui l'intera comunità nazionale dovrebbe sentire il compito di aiutare questo prezioso soggetto collettivo a camminare con sempre più consapevolezza del proprio ruolo e della propria funzione storica.

### **L'inchiesta parlamentare**

Si è sempre sostenuto che per fare davvero terra bruciata intorno alle mafie fosse necessario accompagnare alla repressione delle forze dell'ordine e della magistratura un'efficace azione di prevenzione fondata sulla diffusa consapevolezza del fenomeno; sull'impegno dei cittadini, singolarmente e collettivamente, a rifiutare ogni forma di connivenza o collusione con le organizzazioni criminali; su una robusta cultura della legalità in grado di permeare il tessuto sociale per renderlo così impermeabile ai condizionamenti mafiosi.

Nel corso del lavoro di questa Commissione l'indagine sulle più recenti evoluzioni del fenomeno mafioso ha fatto in realtà scaturire rilevanti interrogativi sull'effettiva adeguatezza delle attività di contrasto svolte in ambito sociale, economico e istituzionale.

In particolare negli ultimi anni diversi episodi di cronaca giudiziaria che hanno coinvolto, soprattutto in Sicilia e Calabria, personalità considerate simboli della lotta alle mafie, hanno mostrato le contraddizioni e talvolta l'ipertrofia di un movimento che aveva visto nel tempo crescere la sua presenza, la sua visibilità e la sua capacità di influenza.

Al di là dei singoli procedimenti e delle diverse ipotesi di accusa, in alcuni casi ancora *in itinere* e al vaglio delle competenti sedi giudiziarie e sui quali la Commissione non ha inteso interferire, tutte le vicende richiamate all'inizio hanno rivelato le strumentalizzazioni di chi,

attraverso la scelta di campo in favore della legalità, mirava in realtà a consolidare posizioni di potere e conseguire indebiti vantaggi, violando la legge e confidando nell'immunità garantita del prestigio o dalla notorietà ottenuti attraverso le battaglie antimafia.

L'obiettivo dell'inchiesta parlamentare non è stato semplicemente quello di individuare le contraddizioni e le mistificazioni ma soprattutto, come ribadito più volte dalla presidente Bindi, quello "di salvaguardare e rilanciare un ricco patrimonio di esperienze e prassi di contrasto dei poteri mafiosi che ha dato un grande contributo in ambito sia locale che nazionale"<sup>168</sup>. Si riteneva in particolare indispensabile "verificare quali fossero gli strumenti culturali, sociali, associativi e istituzionali che potevano garantire un effettivo presidio contro i condizionamenti criminali"<sup>169</sup>.

Già si è ricordato come la genesi dell'inchiesta parlamentare risalga in realtà alla primavera del 2014 e sia collegata ai dubbi sollevati dal presidente dell'ANAC Raffele Cantone sulle attività di alcune associazioni antiracket, avvalorati da indagini penali a carico di personaggi vicini a queste associazioni in Campania e Calabria.

Questo filone iniziale si è sviluppato con una serie di audizioni ad ampio raggio con i principali esponenti istituzionali di tale mondo: sono stati sentiti il prefetto Elisabetta Belgiorno, commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura (seduta del 14 maggio 2014), Marco Venturi e Lino Busà, rispettivamente presidente nazionale e consigliere della Confesercenti (seduta del 3 giugno 2014), Antonello Montante, presidente di Confindustria Sicilia, e Ivan Lo Bello, vicepresidente nazionale (seduta del 5 giugno 2014), Daniele Marannano, presidente di Addiopizzo (seduta del 18 giugno 2014), Tano Grasso, presidente onorario della Federazione antiracket italiana (FAI), (seduta del 25 giugno 2014).

Gli approfondimenti hanno permesso di accertare la regolarità dei bilanci e la correttezza nell'assegnazione dei fondi e dei progetti finanziati. Temi confluiti nella più ampia inchiesta sull'antimafia, annunciata al termine della missione a Caltanissetta, il 5 marzo 2015, dopo le nuove rivelazioni del quotidiano *La Repubblica* sull'indagine a carico del presidente di Confindustria Sicilia Antonello Montante, e anticipata da alcune audizioni informali svolte nell'ufficio di presidenza della Commissione (Don Luigi Ciotti, Attilio Bolzoni, Ivan Lo Bello, Giovanbattista Tona).

### **La nascita del movimento**

L'indagine ha fornito un quadro articolato e le audizioni di storici, studiosi e rappresentanti delle associazioni hanno permesso di ricostruire genesi e linee di sviluppo di un movimento che si afferma in tempi relativamente recenti, sull'onda dell'emozione e dell'indignazione provocati dalle stragi del '92-93 quando "robuste minoranze si fanno sentire perché in quel momento hanno la passione e la capacità di farsi sentire"<sup>170</sup>.

Di fronte a un nemico feroce che in Sicilia aveva seminato morte in un'*escalation* che sembrava inarrestabile, l'antimafia si presentava come la sana ribellione della società civile e assumeva un carattere nazionale e popolare anche in ragione della forte repressione avviata dalle istituzioni: "Il movimento antimafia moderno è nato quando lo Stato ha reagito e la gente si è sentita incoraggiata perché, quando lo Stato non reagisce, nessun movimento antimafia può sopporre"<sup>171</sup>.

Le robuste minoranze antimafia dalla Sicilia si sono rapidamente allargate anche al resto dell'Italia. Il 25 marzo del '95 nasce il primo coordinamento nazionale, Libera, che nel nome "Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" indica una chiara scelta di campo, sia nell'identificazione plurale delle organizzazioni mafiose – non più solo cosa nostra – sia nella molteplicità delle realtà associative culturali e sociali - oggi sono 1.600 - che vi confluiscono.

<sup>168</sup> Seduta del 1° dicembre 2015, audizione del professor Salvatore Lupo, resoconto stenografico n. 124.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> Seduta del 15 dicembre 2015, audizione del professor Isaia Sales, resoconto stenografico n. 127.

L'esperienza di Libera, ripercorsa dal suo fondatore don Luigi Ciotti in Commissione, corre lungo tre direttrici: la memoria, i beni confiscati, la formazione e l'informazione. In oltre vent'anni di attività Libera ha rappresentato uno straordinario catalizzatore di nuove energie soprattutto giovanili; ha sviluppato competenze e conoscenze sul fenomeno mafioso; ha dato vita a un prezioso lavoro di recupero delle storie e delle biografie delle vittime innocenti delle mafie che è ormai entrato nella coscienza civile del Paese con la Giornata nazionale della memoria e dell'impegno che si celebra il 21 marzo; ha promosso la nascita di numerose cooperative di lavoro con un percorso innovativo di riuso sociale dei beni confiscati alle mafie.

I nuovi strumenti legislativi messi in campo in quegli anni (dal 41-*bis* alle norme di sostegno alle vittime del *racket*, fino alla legge per il riuso sociale dei beni confiscati) hanno promosso politiche e iniziative delle pubbliche amministrazioni tese a incentivare le attività della cosiddetta "antimafia sociale" e hanno sostenuto e fatto sorgere un numero sempre crescente di associazioni, trasformando in realtà diffuse le esperienze pionieristiche dell'antiracket, dei progetti culturali di educazione alla legalità, della sensibilizzazione delle categorie professionali, imprenditoriali ed economiche.

La condivisione sociale sul fatto che la mafia esisteva e che andava contrastata ha progressivamente allargato l'ambito di partecipazione all'antimafia e al tempo stesso disincentivato gli atteggiamenti negazionisti rispetto al fenomeno mafioso e ha anzi orientato a un'adesione – almeno in apparenza – incondizionata e tendenzialmente di massa alle posizioni di chi si opponeva alla cultura e ai poteri mafiosi.

Tutti hanno cominciato a sentire il bisogno di ripudiare la mafia senza tuttavia partire da una definizione concreta e reale del fenomeno e della cultura alla quale intendevano opporsi e l'antimafia è diventata sempre meno connotata, sempre meno specificata nei contenuti e sempre meno contestualizzata. È diventata più simbolica e rituale che sostanziale e spesso si è trasformata in una scatola vuota o uno strumento dialettico per giustificare scelte, posizioni e poteri.

A fronte di associazioni di tradizione ed esperienza consolidata, come quelle riunite da Libera, che mostravano di avere acquisito conoscenze specifiche sul fenomeno mafioso del territorio e una metodologia consolidata di azioni e iniziative in grado di ostacolare e fronteggiare gli interessi criminali, si sono moltiplicate diverse realtà associative di più recente costituzione e dalle capacità operative più incerte. Le associazioni con maggiore "storia" e con maggiore *expertise* erano così esposte al rischio di stimolare l'adesione di soggetti interessati solamente al *brand* o alle capacità relazionali dell'associazionismo.

### **Le consapevolezze delle associazioni**

Criticità e profili di ambiguità sono stati riconosciuti dalle stesse associazioni che hanno dimostrato piena consapevolezza di questa delicata e difficile stagione.

Lo ha ribadito il presidente onorario di Libera ("La spinta propulsiva che ha accompagnato noi e tanti altri in questi anni si è in gran parte esaurita"<sup>172</sup>), che non ha nascosto i rischi di strumentalizzazione e di infiltrazioni criminali anche nelle attività delle cooperative di lavoro che Libera sottopone a un rigoroso e costante percorso di verifica di precisi requisiti etici e sociali, ma anche tecnici e qualitativi e che hanno la loro autonomia: "questo rischio c'è. Sapete che ci sono 1.600 associazioni. Alcune sono grandi associazioni nazionali, a cui noi chiediamo conto e che al loro interno devono rispondere. Questi tentativi, questi ammiccamenti a volte ci sono stati e noi abbiamo chiesto conto"<sup>173</sup>. Don Ciotti ha riferito di cooperative che per mancanza di requisiti non sono state ammesse alla rete di Libera Terra e che per questo hanno poi tentato di gettare fango sull'associazione.

<sup>172</sup> Seduta del 13 gennaio 2016, audizione di don Luigi Ciotti, resoconto stenografico n. 129.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

Significative indicazioni al riguardo sono state raccolte anche nel corso degli approfondimenti sul tema della lotta all'usura e al *racket* e sulle proposte per rendere il sistema di prevenzione antiracket più efficiente e trasparente, avviati dalla Commissione già a partire dal 2014.

Daniele Marannano, presidente di Addiopizzo, l'associazione spontaneamente sorta a Palermo nel giugno 2004 che per dieci anni aveva svolto effettiva attività di sensibilizzazione e di denuncia contro le estorsioni praticate nei confronti degli esercenti, segnalava nella sua audizione la difficoltà di raccogliere attorno al progetto di "consumo critico" tutti gli operatori economici o almeno la maggioranza (gli aderenti erano 900 operatori economici, ben poca cosa rispetto all'estensione del fenomeno estorsivo e alle diverse migliaia di operatori economici con attività in Sicilia) mentre gli albi prefettizi pullulavano di associazioni antiracket che però sul territorio non risultavano svolgere alcuna attività né promosso alcuna denuncia di fatti estorsivi.

La conseguenza era stata "una vera e propria carovana di costituzioni di parte civile nei processi di mafia e di estorsione da parte delle medesime associazioni, che sul territorio non svolgono alcuna attività e che si costituiscono nei processi in ragione di una legittimazione statutaria e non sostanziale, cioè non definita dalle attività svolte sul territorio in cui operano; probabilmente perché la costituzione di parte civile consente agli avvocati di avere rifeuse le spese legali attraverso il fondo previsto dalla legge n. 512 del 1999"<sup>174</sup>.

Anche nel corso delle diverse missioni svolte dalla Commissione nelle regioni a forte radicamento mafioso e dove operano anche associazioni antimafia sono emerse diverse criticità. In particolare le iniziative di alcuni prefetti volte a verificare la sussistenza dei requisiti delle associazioni iscritte negli appositi albi e provvedimenti dei giudici che con maggiore rigore valutavano la legittimazione delle associazioni che si costituivano parti civili, evidenziavano anche un profilo critico relativo alle pubblicità dei bilanci e delle prassi di rendiconto. L'accesso a questi dati era garantito al pubblico da un numero davvero esiguo di associazioni antimafia o più in genere antiracket, anche quando disponevano di cospicue risorse provenienti da finanziamento pubblico, erogato a fronte del mero accredito statutario delle associazioni stesse. Mancavano altresì meccanismi trasparenti di verifica del conseguimento degli obiettivi per i quali ogni singola associazione era stata costituita o per i quali aveva percepito un finanziamento pubblico.

Dalle indagini giudiziarie emergevano inoltre episodi che disvelavano la capacità mimetica dei clan mafiosi che in alcuni casi erano riusciti ad accreditare presso associazioni antimafia soggetti appartenenti o vicini alle cosche, al fine di occultare i loro affari sotto il manto dell'apparente opposizione alla mafia o di allontanare le attenzioni investigative fruendo del "marchio" della lotta all'illegalità.

Ma le associazioni più strutturate hanno saputo attivare gli anticorpi necessari anche grazie allo stretto rapporto con le istituzioni, come ha riferito il presidente onorario del FAI, Tano Grasso: "Un'associazione antiracket che non abbia un rapporto forte con il prefetto, con il questore, con il comandante provinciale dei Carabinieri non è un'associazione antiracket, perché non può fare il suo lavoro di mediazione fra le vittime e i soggetti istituzionali, e noi questo facciamo, questa è la nostra funzione e in questo svolgiamo un ruolo paraistituzionale, mettere insieme le vittime con le istituzioni, e per farlo dobbiamo avere questo rapporto"<sup>175</sup>.

Un ruolo paraistituzionale o, anche meglio, di supplenza che ha colmato un vuoto e al tempo stesso è servito come alibi civile per delegare all'antimafia la responsabilità di promuovere una forte cultura della legalità. Delega che, come si dirà più avanti, costituisce una responsabilità complessiva della comunità nazionale nell'approccio culturale riservato per lungo tempo alla questione della lotta ai poteri mafiosi.

<sup>174</sup> Seduta del 18 giugno 2014, audizione di Daniele Marannano, resoconto stenografico n. 42.

<sup>175</sup> Seduta del 3 luglio 2017, audizione di Tano Grasso, resoconto stenografico n. 216.

### L'antimafia come strumento di potere politico

I casi di infiltrazione criminale mettono in luce come l'antimafia possa essere considerata anche una variabile che le mafie hanno accettato e che provano a inquinare con modalità diverse a seconda dei contesti socio economici.

Attilio Bolzoni, ha ricordato i molti processi in cui imputati di associazione mafiosa gridavano “la mafia fa schifo! Quello slogan era una battuta che piaceva tanto anche ai mafiosi. Erano finiti i tempi in cui quella parola, ‘mafia’, a Palermo e in Sicilia non si pronunciava mai. Al contrario, gli uomini d’onore di cosa nostra esibivano pubblicamente la loro antimafiosità. Provavano già allora a infiltrarsi nelle associazioni antiracket, organizzavano convegni e a volte erano i primi a sponsorizzare manifestazioni contro cosa nostra...”<sup>176</sup>. Ma l’analisi di Bolzoni, costruita a partire dalle sue esperienze di inviato, è particolarmente severa sull’altro tema: l’antimafia come rete di potere, carriera, autolegittimazione, impunità sociale.

La vicenda di Confindustria Sicilia appare in questo senso emblematica. Il “nuovo corso”, inaugurato nel 2007 con la presidenza di Ivan Lo Bello, aveva rappresentato un momento di coraggiosa rottura con i vecchi assetti di potere che avevano portato ai vertici dell’associazione soggetti in affari con le organizzazioni mafiose. La lotta alla mafia diventava un tema qualificante e si declinava in un percorso impegnativo, con l’adozione di codici etici che consentissero la selezione degli operatori liberi da condizionamenti mafiosi e seriamente intenzionati a esercitare la loro impresa osservando le norme di legge e le regole del mercato, l’espulsione di tutti gli associati che mantenessero contatti con esponenti mafiosi, l’incentivazione delle denunce delle estorsioni e dei comportamenti illeciti, la collaborazione delle associazioni di categorie con le istituzioni per frapporre ostacoli ai tentativi di penetrazione mafiosa attraverso la stipula di protocolli, la costituzione di tavoli di coordinamento, la creazione di *black* e di *white list* che avrebbero agevolato i controlli sui soggetti da ammettere a finanziamenti o ai quali aggiudicare lavori pubblici.

La Commissione ha audito in più occasioni il vicepresidente nazionale di Confindustria Ivan Lo Bello e il presidente di Confindustria Sicilia (ora Sicindustria), nonché delegato nazionale per la legalità, Antonello Montante, per approfondire il ruolo svolto dall’associazione nella lotta alle mafie, sia sul piano nazionale che regionale<sup>177</sup>.

Quella stagione fu favorita anche da un ciclo positivo dell’economia locale, che vede sinergie importanti con Addiopizzo, Libero Futuro e l’antiracket di Tano Grasso e la collaborazione con la magistratura, ma che in realtà non riesce a incidere in maniera duratura sul ruolo di regolazione sociale che la mafia continua a svolgere nel sistema economico siciliano, come dimostrano i numerosi procedimenti penali che si susseguono a carico di imprenditori, alcuni dei quali rivestivano ruoli rilevanti nelle associazioni di categoria e si presentavano all’opinione pubblica come paladini della legalità.

L’accertamento dei fatti che riguardano le accuse ad Antonello Montante consentirà di chiarire meglio l’evoluzione del fenomeno. Si tratta infatti di capire se il cambio di passo nei rapporti anche economici con ambienti mafiosi possa essere stato funzionale a recidere legami pregressi (pur senza espressamente ammetterli) oppure possa essere stato funzionale a continuare ad approfittarne, occultandoli sotto la facciata dell’impegno antimafia. Oppure se questi legami siano stati prefigurati surrettiziamente o surrettiziamente utilizzati perché insorgessero attività investigative a carico di soggetti impegnati per la legalità e perché nel corso di queste investigazioni essi potessero essere screditati<sup>178</sup>.

<sup>176</sup> Seduta del 2 febbraio 2016, audizione di Attilio Bolzoni, giornalista, resoconto stenografico n. 133.

<sup>177</sup> Missione a Palermo del 3 marzo, 2014, resoconto stenografico; seduta del 5 giugno 2014, audizioni del dottor Ivanhoe Lo Bello e Antonello Montante; resoconto stenografico n. 38;

<sup>178</sup> In proposito si veda altresì quanto affermato dall’allora Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti, nella Relazione annuale 2014 (periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014), doc. 477.1: “Nell’ultimo periodo, tuttavia, si assiste ad una crescente reazione delle organizzazioni mafiose e dei suoi poteri collegati (come ad esempio quello dei ‘colletti bianchi’) contro l’azione di contrasto alla criminalità organizzata, nonché contro l’opera di legalità posta in essere in questi anni dall’Associazione confindustriale di Caltanissetta e, in generale, da quella regionale. In definitiva, sembra

In entrambi gli scenari entra in gioco lo scambio deformante tra mafia e antimafia, con un processo che finisce per appannare la credibilità di tutto il campo dell'antimafia, anche chi si comporta in modo onesto e disinteressato.

La delegittimazione si produce anche quando l'antimafia viene considerata come “una risorsa della politica”. E in Commissione sia nel corso dell'audizione di Maria Carmela Lanzetta, già Ministro degli affari regionali e delle autonomie<sup>179</sup>, sia in occasione delle audizioni dell'avvocato Antonio Fiumefreddo, amministratore unico di Riscossione Sicilia<sup>180</sup>, e di Giovanni Ardizzone, presidente dell'Assemblea regionale siciliana<sup>181</sup>, è stato possibile misurare l'ambiguità di scelte e posizioni pubbliche che avevano cercato legittimazione sventolando le bandiere della legalità.

Sulle ambiguità che possono caratterizzare il rapporto tra istituzioni e associazioni antimafia, appare significativa la riflessione del vicepresidente di Confindustria Lo Bello, che ascoltato nelle sede dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, all'avvio dell'inchiesta, ha affermato: “L'altra questione – c'è un rischio reale su questo fronte – è che l'antimafia possa diventare potere (questo è un tema) e che lo possa diventare a prescindere anche dalla consapevolezza del potere. Questo è il quadro. In generale, ci può essere il potere in sé dell'associazione antimafia o il rapporto con il potere, che in larghissima parte riguarda fattori non negativi, ma che, secondo me, è un errore. Io credo da sempre nel ruolo della società. Nel nostro Paese manca il ruolo della società. Il ruolo della società deve avere una caratterizzazione molto diversa dal ruolo delle istituzioni, che hanno il potere nel senso nobile del termine”<sup>182</sup>.

### Una crisi culturale

Al di là delle singole vicende e dei diversi gradi di appropriazione indebita delle bandiere della legalità, e sempre evitando generalizzazioni, diverse sono le analisi sulla crisi di stanchezza e credibilità che ha investito l'antimafia e il cui spirito originario appare a molti dei suoi stessi protagonisti appannato.

Un spiegazione va cercata probabilmente nella difficoltà di leggere l'evoluzione del metodo mafioso e i nuovi fenomeni criminali. Ne ha parlato il professor Lupo, secondo il quale il fronte dell'antimafia continua a pensare con le categorie del passato, come se avesse sempre di fronte la cosa nostra stragista ed eversiva “mentre la guerra è finita, quella mafia non c'è più (...) La guerra è finita non perché nel nostro Paese non ci sia più la criminalità organizzata e neanche perché siano venuti a mancare i composti della mafia, ovvero il contatto tra criminalità, cattiva politica e cattivo business (...) La guerra non c'è perché non ci sono i morti per le strade, il numero dei morti ammazzati in questo Paese è drasticamente diminuito, il Mezzogiorno sta nella media nazionale, in Sicilia si ammazza meno gente che in Lombardia (...) I delitti eccellenti non si vedono più, magistrati uccisi con esplosioni non ne abbiamo visti e Dio voglia che non ne vedremo”.

---

che la reazione di cosa nostra, attuata su più piani, abbia come obiettivo quello di innalzare il livello di aggressione contro quel modello voluto anche da Confindustria Sicilia, che ha costituito, in questi ultimi anni, un elemento di forte discontinuità rispetto al passato”, e del procuratore di Caltanissetta, che in data 16 settembre 2013 dichiara: “è in corso una campagna di delegittimazione della vera antimafia da parte di centri occulti che vogliono screditare chi fa antimafia con i fatti, come Confindustria, FAI e Addiopizzo, campagna di delegittimazione che potrebbe tradursi in attentati e azioni eclatanti”.

<sup>179</sup> Seduta del 25 febbraio 2015, audizione di Carmela Lanzetta, già Ministro degli affari regionali e delle autonomie, resoconto stenografico n. 81.

<sup>180</sup> Seduta del 15 febbraio 2017, audizione di Antonio Fiumefreddo, amministratore unico di Riscossione Sicilia, resoconto stenografico n. 190.

<sup>181</sup> Seduta del 14 marzo 2017, audizione di Giovanni Ardizzone, presidente dell'Assemblea regionale siciliana, resoconto stenografico n. 195.

<sup>182</sup> Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 7 maggio 2015 (doc. 1726).

L'antimafia con lo sguardo rivolto all'indietro, "come se niente fosse successo" perpetua l'identificazione manichea e ideologica tra antimafia e società civile, "favorisce un'aura di sacralità che non aiuta e induce a creare rendite di posizioni morali che con il realismo dei fatti e la politica hanno poco a che vedere, e soprattutto rinchiudono il dibattito in barriere infrangibili"<sup>183</sup>.

Secondo lo storico siciliano, questa antimafia non avrebbe compreso che "La mafia non è più quella di allora, non è detto che quella di ora sia meno pericolosa ma di sicuro non si potrà combattere con lo stesso sistema, anche perché un movimento che si irrigidisce e tende a istituzionalizzarsi come tutte le strutture che istituzionalizzano a sua volta pone dei problemi"<sup>184</sup>.

Un'antimafia sempre più preoccupata di avere riconoscimenti e potere e quindi "sempre pronta con la retorica a ricordare e a santificare i suoi eroi, ma soprattutto a non restare con le tasche vuote"<sup>185</sup>, piuttosto che continuare ad essere una voce scomoda di denuncia civile, inquieta coscienza morale che interpella il Paese sul terreno della giustizia e delle libertà.

Le posizioni espresse dal professor Lupo e altri esponenti storici, che si sono fatti carico anche di un ritorno alle motivazioni originarie del movimento, individuano un limite culturale reale, che ha certamente influito sullo spaesamento critico di questi anni e sui ritardi dell'antimafia a comprendere che le mafie non sono un mondo a parte ma parte del nostro mondo. E se la crisi dell'antimafia è prima di tutto una crisi culturale, occorre anche sottolineare che le mancate verità sulla stagione delle stragi sono certamente uno dei fattori oggettivi che alimenta il ritardo culturale di una certa antimafia. Il bisogno di giustizia non può essere sommariamente liquidato come l'ossessione di pochi, ma corrisponde a una necessità morale e politica di cui il Paese si deve far carico e al quale anche la Commissione ha cercato di corrispondere offrendo un proprio contributo.

### **Dalla delega a pochi alla responsabilità di tutti**

Se la crisi di spaesamento è prima di tutto una crisi di cultura, è possibile rimotivare le ragioni dell'antimafia ripartendo e ripensando il ruolo positivo svolto dal movimento e in particolare dalle sue storiche associazioni. Un ruolo che è stato anche di supplenza nei confronti dello Stato e dei cittadini.

Il movimento civile e sociale dell'antimafia ha affrontato, nel bene e nel male, problemi e difficoltà che le istituzioni pubbliche non vedevano o non erano in grado di gestire, ha sostenuto le fragilità e la solitudine di molti territori, si è fatta carico della debolezza del valore della legalità per troppi italiani. Di fatto, l'impegno per la legalità è stato a lungo delegato alle associazioni antimafia sulle cui spalle sono state caricate troppe responsabilità che invece devono essere ripartite e condivise meglio.

Il rispetto della legalità non può essere delegato al professionismo di generose minoranze dell'antimafia. Professionalità, competenze e organizzazione sono indispensabili ma vanno messe al riparo dall'autoreferenzialità per diventare risorse di sistema e condivise, strumenti di una consapevolezza più diffusa e popolare. Nella lotta alle mafie c'è bisogno di tutti, come ha spesso ricordato il Presidente della Repubblica serve "una moltitudine di persone oneste, competenti, tenaci e di una dirigenza politica e amministrativa capace di compiere il proprio dovere". L'antimafia "è un problema di coscienza e di responsabilità. Non può e non deve essere una carta di identità che uno tira fuori a seconda delle circostanze".

Anche la legalità, secondo don Ciotti, è "una bandiera che ci hanno rubato" che rischia di diventare "un idolo svuotato di significato", anche perché in molti hanno scelto una versione "malleabile e sostenibile"<sup>186</sup>.

<sup>183</sup> Seduta del 1° dicembre 2015, audizione professor Salvatore Lupo, resoconto stenografico n. 124.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> Seduta del 2 febbraio 2016, audizione di Attilio Bolzoni, giornalista, resoconto stenografico n. 133

<sup>186</sup> Seduta del 13 gennaio 2016, audizione di don Luigi Ciotti, resoconto stenografico n. 129.

## Costruire l'antimafia del futuro

Il bisogno di rilanciare le buone ragioni dell'antimafia e costruire il movimento del futuro è avvertito dagli stessi esponenti dell'associazionismo storico e non va lasciato cadere nel vuoto.

È però necessario adeguare la funzione stessa dell'antimafia, che deve passare dalla stagione della delega, in cui il movimento ha esercitato anche una sorta di monopolio, alla stagione della corresponsabilità, in cui la lotta alle mafie sia finalmente declinata in una dimensione corale e popolare e si esprima anche come una battaglia contro le tante forme di illegalità e violazioni delle regole.

In un tempo in cui il conflitto con i poteri mafiosi si è di fatto esteso a tutto il Paese e investe non solamente la fornitura di servizi illegali ma anche un'area crescente di legalità malleabile e sostenibile, anche il campo dell'antimafia deve allargare i propri confini, imparare a riconoscere le nuove forme dell'agire mafioso, affinare gli strumenti di analisi e contrasto.

In questa prospettiva si ritiene importante segnalare alcune contraddizioni che vanno affrontate per sviluppare una strategia più condivisa e più incisiva che faccia davvero terra bruciata intorno alle mafie.

Si tratta in primo luogo di superare quelli che potremmo definire i due registri repressivi.

### I due registri repressivi

Si sente spesso sostenere che l'Italia dispone sul fronte della lotta alla mafia delle migliori leggi, delle migliori forze di polizia e della migliore magistratura. Non si tratta di una affermazione retorica, ma di una tesi che corrisponde a una realtà di fatto. Leggi d'avanguardia, nate anche per impulso di esponenti delle forze di polizia o della magistratura o sull'onda del loro sangue, costituiscono in effetti nel loro insieme uno straordinario patrimonio giuridico e operativo, in grado di svolgere oggi una funzione di battistrada per la comunità internazionale.

Si tratta di una strumentazione ricca, formata progressivamente, il cui cammino è stato accompagnato dalla elaborazione di una giurisprudenza sempre più affinata e incisiva, capace di dialettizzarsi con lo sviluppo delle conoscenze e con i mutamenti sociali.

Quel che altre polizie e magistrature non trovano nel proprio repertorio per combattere le organizzazioni mafiose è invece a disposizione delle strutture di contrasto del nostro Paese. Né si tratta solo di leggi. Perché la storia delle indagini internazionali illustra benissimo, sin dai tempi di Giovanni Falcone, la diversa qualità di abilità investigative e di conoscenze teoriche ed empiriche, l'intuito "sul campo" che il complessivo apparato antimafia nazionale è in grado di esprimere continuamente, orientandosi con cognizione di causa anche nei tornanti più difficili.

Sono stati studiati con sempre maggiore attenzione i *modi operandi* delle organizzazioni, le loro distribuzioni sul territorio, le genealogie familiari, i campi di affari, le connessioni internazionali, le logiche di movimento. Sono state affinate e portate a livelli un tempo impensabili le tecniche di ricerca degli stessi latitanti. Si sono formate strutture specializzate di alto livello, dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo alle varie direzioni distrettuali, dalla Direzione investigativa antimafia alle strutture dedicate delle singole forze di polizia. I risultati di questa generale risorsa di contrasto sono sotto gli occhi di tutti, per numerosità, continuità e portata delle operazioni eseguite. E anche per la numerosità delle condanne definitive a cui giungono i processi scaturiti da tali operazioni.

Tuttavia, in molte situazioni del Paese le organizzazioni criminali hanno potuto operare, insediarsi, diventare perfino potere palese senza subire le azioni preventive e repressive che ci si poteva aspettare alla luce del sistema repressivo così avanzato e specializzato. Basta pensare alla velocità impunita con cui è potuta montare la criminalità foggiana o garganica e alla conseguente

percezione di impunità che ha generato sul territorio sfide temerarie per la sicurezza pubblica. O al caso di Brescello, poi sfociato nello scioglimento del comune, portato all'attenzione dell'opinione pubblica grazie all'inchiesta televisiva di un gruppo di studenti delle scuole superiori di Reggio Emilia, quando già il livello di guardia era stato abbondantemente e pubblicamente superato. O ancora, al lunghissimo periodo di incubazione (anche in quel caso: pubblica) della vicenda emblematica di Fondi. O alle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali nei comuni, soprattutto minori, della Lombardia. Non mancano purtroppo gli esempi di *laissez faire* da parte delle istituzioni, in apparente inconciliabilità con il felice quadro di apertura o allo scarso ricorso allo strumento delle interdittive antimafia da parte di molte prefetture centro-settentrionali o, ancora, alla differente modalità di contestazione e applicazione del reato di associazione di tipo mafioso nei confronti degli stessi gruppi di imputati tra autorità giudiziarie di aree diverse: come se lo stesso comportamento illegale commesso dalle stesse persone fosse diverso a seconda del territorio di consumazione del reato.

Di fatto è come se lo Stato italiano operasse contro la mafia usando due registri contrapposti. Da un lato c'è il registro delle strutture specializzate, il vero *law enforcement*, l'insieme di codici culturali e di comportamento in grado di portare alla vittoria contro i clan più potenti e aggressivi. Dall'altro c'è un registro che non costituisce un gradino preparatorio dell'intervento specialistico; su cui operino persone non altamente specializzate ma comunque dotate di orientamenti omogenei a quelli delle strutture e dei corpi dedicati. È il registro con cui purtroppo fanno pacificamente i conti ogni giorno i clan, sapendo di poter fare affidamento su una certa quota di distrazione, di quieto vivere, o di inconsapevolezza, quando non di connivenza o complicità. Fatto di comandi locali troppo esigui per intervenire, perché la geografia del potere mafioso non coincide con quella del potere ufficiale, che per decenni ha lasciato così sguarnite le capitali dei clan mafiosi, spesso piccoli paesi: Plati e San Luca, Rosarno (la massima densità di affiliati rispetto alla popolazione) e Limbadi, Volpiano e Buccinasco, San Giuseppe Jato e Casal di Principe, Fino Mornasco e Brescello, solo per fare alcuni nomi. Fatto di timori a esporsi personalmente ma anche, come dicono le inchieste, di buoni rapporti di convivenza; di riluttanza a intervenire direttamente ma anche a riferire ai comandi superiori; di minimizzazioni delle segnalazioni. A volte di totale incapacità di misurare gli effetti della propria inerzia sui beni comuni della giustizia e della libertà dei cittadini che si ha il compito di proteggere. “Come fa un maresciallo dei Carabinieri a non sapere che cosa sia la mafia?”, si chiedeva il generale dalla Chiesa nella celebre intervista del 1981 a Enzo Biagi, quasi a indicare un superiore bisogno di formazione, che non avrebbe potuto essere monopolio di strutture specializzate (allora peraltro inesistenti). Da un lato l'eccellenza, l'efficienza esemplare; dall'altro un lassismo capace anche di caricarsi di tinte autoritarie, ma quasi mai verso le organizzazioni mafiose. Da un lato gli eroi, anche sconosciuti; dall'altro lato gli impiegati dell'ordine pubblico.

Fenomeni analoghi si trovano nella conduzione della giustizia, nella quale si rinvengono frequentemente fenomeni di sottovalutazione, di impreparazione a valutare, incapacità di riconoscere il fenomeno mafioso proprio perché non lo si è mai conosciuto. In cui, mentre giustamente si celebrano i nomi dei giudici amati da un intero popolo, si susseguono provvedimenti che seminano sconcerto non solo nell'opinione pubblica, ma anche tra gli esperti: disquisizioni su cosa si debba intendere “davvero” per mafia (e conseguenti assoluzioni o rinvii ai giudici di merito), con il risultato che si è dovuto attendere il 2017 per certificare in tribunale l'esistenza della mafia in Liguria. Provvedimenti di concessione degli arresti domiciliari a boss di notorio spessore criminale sulla base di apodittiche dichiarazioni di fine di pericolosità sociale oppure accettazione di perizie mediche o psichiatriche surreali, tanto da avere generato in merito una specifica letteratura scientifica.

La Commissione ha potuto raccogliere una significativa testimonianza sui cortocircuiti provocati dal doppio registro repressivo. Si tratta dell'aggressione subita dal pubblico ministero Giovanni Musarò nel carcere di Viterbo da parte di Domenico Gallico, boss dell'omonima e potente cosca di Palmi pluricondannato all'ergastolo e detenuto al 41-*bis* dal 1990, nel corso di un

interrogatorio richiesto dallo stesso detenuto, al momento imputato in un nuovo processo a Palmi. L'aggressione brutale si consumava nei primissimi minuti dell'incontro nonostante il magistrato avesse preventivamente allertato la direzione del carcere sulla pericolosità di Gallico e sulla conseguente necessità di predisporre adeguate misure di sicurezza. Misure che non furono adottate, con una grave sottovalutazione della caratura criminale del detenuto che, lasciato entrare solo e senza manette nella stanza del colloquio, si scagliò contro il magistrato colpendolo ripetutamente con violenza<sup>187</sup>. Nei confronti di Gallico la procura di Viterbo si era limitata a ravvisare solo il reato di lesioni aggravate, senza rilevare l'aggravante mafiosa e trasmettere gli atti alla procura distrettuale di Roma, cosa che è avvenuta solo successivamente e dopo gli approfondimenti e le sollecitazioni della Commissione<sup>188</sup>.

E come tacere, risalendo nei gradini della sovranità statale, del doppio registro della stessa produzione legislativa? Una produzione avanzata, pionieristica sulla mafia ma non sulla certezza della pena, la celerità dei processi o sui reati che fanno corona al fenomeno mafioso e lo alimentano organicamente, come quelli legati alla corruzione. Non sulle forme sanzionatorie nei confronti di chi, con la divisa o la toga addosso, fornisca informazioni di qualunque tipo agli uomini dei clan. Si pensa e si legifera come se la mafia fosse una forma di comune delinquenza, separabile quasi fisicamente dalle patologie del sistema.

La consapevolezza del doppio registro può rappresentare il punto di arrivo di un importante percorso di maturazione istituzionale e civile e il necessario punto di partenza per allestire una strategia finalmente organica e partecipata nel contrasto delle organizzazioni mafiose. Essa può essere infatti il motore di interrogativi e di scelte radicali, in grado di bruciare molti dei tradizionali punti di forza su cui i poteri mafiosi hanno potuto fare affidamento con ricadute su più livelli: dalla disposizione delle forze in campo, flessibilmente adeguata a quella dell'avversario, alla formazione di base e di motivazione etico-professionale di tutti coloro che sono chiamati a rappresentare lo Stato sul campo; dai livelli di specializzazione della magistratura giudicante, come questa Commissione non si è stancata di auspicare, alle condizioni organizzative necessarie a evitare l'assunzione di decisioni che suonino nominative e solitarie. E infine sulle potenzialità di vigilanza e monitoraggio centralizzati, dal censimento effettivo di tutti i reati al monitoraggio delle sentenze su processi di mafia, per territori e livelli di giurisdizione. Alla valutazione dei possibili effetti criminogeni di determinate scelte legislative. Si tratta in definitiva di avvicinarsi a quella logica "di sistema" che fa, essa sola, dello Stato non un "semplice" antagonista sul campo ma uno stratega quotidiano e coerente della lotta alla mafia. Ma occorre anche smascherare il paradosso di mafie più deboli che trovano nuova forza in una società che appare più mafiosa di un tempo e lavorare e restringere l'area della neutralità.

### **Una società più mafiosa?**

Ciò che le mafie hanno perso per effetto dell'azione dello Stato e della società viene loro restituito con gli interessi da altre porzioni di società. Non per attrazione ideologica, non per identificazione culturale ma per interesse. Perché la mafia, termine a questo punto da interpretare nel suo senso generale, benché "asciugata", offre denaro. Costruisce e getta i suoi ponti (a doppio senso) a partire dalle proprie disponibilità economiche. Moltiplica i suoi satelliti, compensando le perdite.

Non siamo di fronte alla "società mafiosa" di una volta ma a una società compatibile, che offre generosamente le proprie compatibilità. Non cementata da una cultura omogenea, ma interconnessa dagli interessi. In definitiva si è formato intorno al mondo mafioso un cerchio concentrico che non è sua emanazione ma che lo attornia in autonomia intuendo e praticando i

<sup>187</sup> Seduta del 21 aprile 2015, audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Giovanni Musarò, resoconto stenografico n. 88.

<sup>188</sup> Seduta del 9 aprile 2015, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Viterbo, Alberto Pazienti, e del sostituto procuratore, Renzo Petroselli, resoconto stenografico n. 86.

vantaggi che gli possono derivare da questa posizione contigua, alimentata e intessuta da relazioni di scambio. Un cerchio che ne dilata il grado di pervasività e ne moltiplica le capacità di successo operativo.

Volendo semplificare e anche un po' provocare, si potrebbe sostenere che se la mafia è più debole di una volta, la società è però più mafiosa di una volta. O meglio si è formata, soprattutto nelle aree di insediamento non tradizionale, una vasta area di funzioni prima inesistente interessata e addirittura compiaciuta a intrattenere proficue relazioni di scambio con esponenti mafiosi, come spesso testimoniano le intercettazioni telefoniche e ambientali. La prima ragione di questa trasformazione è evidentemente l'espansione territoriale delle mafie, con il connesso processo di accumulazione economica, che ne hanno fatto un attore più diffuso e più allettante. Ma vi è una ragione simmetrica non meno importante. Ed è il livello di corruzione della società italiana, dimostratosi più forte della repressione giudiziaria, tanto da avere saputo condizionare, nel tempo, la stessa efficacia di quest'ultima. La corruzione sistemica ha regalato forza alle organizzazioni mafiose, tanto da avere incoraggiato il convincimento, un po' azzardato in realtà, che la mafia odierna non abbia più bisogno di ricorrere ad alcuna forma di violenza perché in grado di piegare ogni volontà ostile con il puro impiego della corruzione. Il fatto è che laddove le decisioni pubbliche siano potenzialmente in vendita, chi ha più denaro se le compra. Ed è pure un fatto che a detenere oggi le maggiori liquidità siano di norma proprio le mafie. La corruzione è l'autostrada sulla quale le organizzazioni mafiose recuperano continuamente il terreno perduto trovando come provvidenziale alleato un diffuso spirito pubblico, costruito sulla centralità ideologica del denaro e del successo. Quello che possiamo definire il "campo mafioso" non è dunque oggi espressione di una mentalità, ma è il frutto dell'incontro tra due mentalità (od orientamenti di valore) tra loro compatibili.

Sarebbe però ancora limitato spiegare questa contraddizione esclusivamente attraverso la variabile della corruzione. Vi sono infatti ulteriori aspetti e dinamiche sociali che occorre richiamare. Non è certo poco influente, per esempio, la riluttanza ad accettare il principio della trasparenza, tanto nel sistema privato quanto in quello pubblico. Anche importanti conquiste normative sembrano spesso impotenti a vincere l'opacità delle procedure e le resistenze delle burocrazie che continuano a mettere a dura prova le capacità dei cittadini di fare valere i propri diritti, retrocedendo questi ultimi allo stato di "favori". Lo stesso può dirsi per il sistema di copertura delle irresponsabilità dei titolari di funzioni pubbliche, che scatta a circondare di omertà atti e comportamenti sanzionabili sotto più profili e in più sedi, soprattutto quando connessi con l'esercizio abusivo del potere di firma (perizie, collaudi, esami, eccetera).

A maggior ragione il sistema predispose le mentalità compatibili quando alleva e protegge il principio del diritto al segreto, con sconcertanti stravolgimenti del moderno diritto alla *privacy*. Questa Commissione è intervenuta con la dovuta chiarezza sulla questione con riferimento alla massoneria, istituto sociale in cui proprio il segreto ha svolto in più occasioni una funzione di raccordo oggettivo tra mondo legittimo e sfera illegale-criminale.

In definitiva il problema che si pone oggi, in sede legislativa ma non solo, è quello di impedire che le sconfitte subite dalle organizzazioni mafiose vengano compensate dallo sviluppo del cerchio concentrico di cui si è parlato: e della rete di contiguità e di scambi di cui esso è portatore. Di scongiurare cioè il rischio che ogni riduzione della forza mafiosa si accompagni, grazie alle nuove compatibilità, a processi di riproduzione allargata.

Dal punto di vista strategico occorre comprendere che i processi in corso hanno ridotto, da una parte e dall'altra, gli atteggiamenti e i comportamenti di neutralità. Per un verso più società contro la mafia; per altro verso più società disposta ad allearsi proprio con la mafia. E meno zona grigia classicamente intesa. Si riducono quindi gli spazi intermedi, mentre sembrano avvicinarsi i due spazi coinvolti a favore di uno dei due contendenti (Stato e mafie). I due spazi si avvicinano e disegnano nuove modalità di incontro e di scontro.

### **Ridurre l'area della neutralità, chiudere i varchi alle mafie**

Si è detto in precedenza, provocatoriamente, che la società italiana sta diventando “più mafiosa”. Nel senso che si allargano le aree geografiche e sociali di interlocuzione e di capacità di attrazione degli interessi mafiosi; e che aumentano le ragioni di compatibilità dei costumi quotidiani con la prassi mafiosa. Si è anche sottolineato il paradosso che questo avvenga proprio mentre la mafia strettamente intesa è complessivamente più debole di prima.

E tuttavia se questa affermazione è vera occorre anche saperne trarre una conclusione fondamentale. Ovvero che va crescendo la società economicamente interessata o culturalmente disponibile a fare proprie le motivazioni e le spinte che contrastano i principi di legalità. La crescita della società illegale o che vive con fastidio ogni richiamo alla legalità costituisce senz'altro un problema fondamentale per la lotta contro la mafia. Perché circonda le organizzazioni criminali di una provvidenziale cintura di salvataggio, ne allarga le ramificazioni sociali, regalando loro folte truppe di complemento disposte a combattere o delegittimare le tante possibili azioni di bonifica della vita economica, politica e istituzionale. Il fenomeno ha iniziato a manifestarsi visibilmente con l'ingresso della mafia nell'economia legale tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta. Ma ha espresso progressivamente il suo peso nella vicenda italiana, producendo effetti di rigetto (allora sorprendenti in ambienti lontani dalla mafia) verso i magistrati in prima fila contro cosa nostra o verso i movimenti antimafia giovanili che per la prima volta denotavano una propria forza e continuità.

Il tema è in definitiva semplice e preoccupante: gli ambienti che possono essere colpiti o danneggiati da strategie coerenti di contrasto alla criminalità mafiosa (che è poi il primo nemico della democrazia e delle leggi repubblicane) vanno in questo contesto ben al di là delle organizzazioni mafiose. Si pensi ai reati finanziari, societari, fiscali, corruttivi o concussivi, ambientali; si pensi alle false attestazioni professionali (collaudi, perizie, eccetera). La conseguenza è che la lotta contro la mafia sarà socialmente autorizzata, e non sempre pacificamente, solo se non toccherà il sistema delle nervature e delle riserve di forza di cui la mafia stessa dispone nell'organismo sociale che intende assoggettare. E che gli interessi corporati illegali faranno regolarmente sentire il loro peso attraverso adeguate campagne di opinione per proteggere quelle stesse nervature e riserve, a cui attingono in comune con la mafia. Né questi interessi e queste campagne mancheranno di cercare interpreti e rappresentanti in Parlamento e nelle istituzioni politiche. Si tratta di processi complessi, anche se storicamente ben leggibili. Che renderanno difficile riconoscere l'esatta matrice delle resistenze alla legalità. Dietro tali resistenze gli interessi mafiosi potranno ripararsi, e nel corso del conflitto più d'un osservatore imparziale potrà accusare gli schieramenti legalitari di coltivare sospetti inaccettabili verso ambienti per convenzione e convinzione inconciliabili con gli ambienti mafiosi.

Più di un'avvisaglia di questa intricata fenomenologia si è avuta d'altronde nella stessa produzione legislativa di determinati momenti storici. Una produzione incline ad autorizzare il contrasto diretto della mafia, in forza di quanto di irreversibile è pur accaduto nella storia nazionale. Ma ostile o diffidente verso il contrasto delle condotte direttamente funzionali allo sviluppo del capitale sociale mafioso. Ciò significa, però, precludersi la sconfitta del fenomeno mafioso.

Questo è quel che sta avvenendo su un versante sociale. Ma è importante notare che parallelamente si sta anche verificando, sul versante opposto, un poderoso allargamento del campo antimafioso, che questa Commissione ha certo potuto cogliere nel corso delle proprie audizioni. Le storie esemplari delle vittime, i traumi inflitti al senso di giustizia e di libertà di gran parte della società italiana, gli estesi e sempre più incisivi processi di sensibilizzazione civile, l'ingresso nella contesa di sempre nuovi attori sociali, infatti, hanno esteso di molto anche le aree geografiche e sociali di interlocuzione e di capacità di attrazione degli ideali e delle motivazioni del movimento antimafia. Il quale anzi, secondo recenti ricerche, dimostra in alcune regioni del nord un livello di crescita perfino superiore a quello registrato in province a tradizionale insediamento mafioso. E coinvolge ormai stabilmente e sempre di più università e professioni e anche amministrazioni

pubbliche un giorno distaccate, per non parlare della Chiesa Cattolica nelle sue massime espressioni. Se la produzione artistica di un Paese ne riflette gli orientamenti civili, la produzione cinematografica fiorita sul fenomeno mafioso, assolutamente incomparabile con quella disponibile alla fine del Novecento, spiega plasticamente quanto questo processo di allargamento speculare sia esteso e profondo. È naturalmente difficile stimare se sia più rilevante il primo o il secondo allargamento. Si può arguire, anche se solo sulla base di un intuito empirico, che in termini numerici sia maggiore (forse molto maggiore) l'allargamento del campo antimafioso e che però sul piano della forza economica e di strutturazione degli interessi sia più "pesante" il primo.

Sta di fatto che nulla è scritto sull'andamento di questa partita. Perché determinati valori hanno dimostrato nel tempo una forza di orientamento pratico inaspettata, pur se dovendo passare per prezzi molto alti.

Quel che a questo punto si deve però cogliere, perché straordinariamente ricco di implicazioni culturali, civili, politiche, è che la grande area di neutralità che circondava mezzo secolo fa il fenomeno mafioso, perché lontano, folclorico, arcaico, si è straordinariamente ridotta e sempre di più si restringerà, disegnando il conflitto sulla legalità come uno dei principali conflitti interni alla società italiana. Esso prenderà forme diverse, si vestirà, spontaneamente o per forza di cose, con fogge differenti, ma agirà dentro il corpo sociale e verosimilmente, e con tutte le mediazioni del caso, anche dentro i livelli istituzionali. La legalità: non più principio che lo Stato e la comunità rivendicano a propria difesa nei confronti dei fuorilegge, ma asse di divisione, criterio di classificazione/elaborazione di scelte e di linguaggi su un campo più vasto, in grado di attraversare la società "legale". Rispetto alla precarietà riconosciuta dei costumi civili degli italiani (che però è *humus* di questo scenario) il salto di qualità appare evidente.

#### 4.2 L'internazionalizzazione delle mafie e dell'antimafia

L'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge istitutiva assegna alla Commissione il compito di accertare quali siano i processi di internazionalizzazione e cooperazione delle associazioni mafiose con altre organizzazioni criminali, al fine di gestire nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, nonché di quelle attività dirette alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali. In tale contesto, il legislatore (articolo 1, comma 1, lettera d), ha altresì richiesto alla Commissione di formulare proposte per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno "spazio giuridico antimafia" al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi internazionali<sup>189</sup>.

Questi compiti impegnativi hanno indotto la Commissione, quasi immediatamente dopo il proprio insediamento, a sviluppare una specifica attività conoscitiva in vista del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, anche attraverso la costituzione di un comitato *ad hoc* coordinato dall'onorevole Laura Garavini e, successivamente, ad approfondire la conoscenza dei processi di internazionalizzazione delle mafie e delle politiche di contrasto al fenomeno svolgendo una serie di missioni e visite di studio all'estero.

L'obiettivo è stato duplice. Da un lato, stimolare la diffusione di adeguati strumenti normativi, dall'altro, promuovere la cultura antimafia anche al di fuori dei confini nazionali e dell'Unione europea. Forte del patrimonio conoscitivo accumulato dal nostro Paese in anni di lunga e dolorosa esperienza nella lotta alle mafie, la Commissione si è fatta dunque portavoce, a livello europeo e non solo, dei rischi indotti dall'espansione del crimine organizzato nella convinzione che solo una migliore consapevolezza di tali rischi può costituire una potente leva per incrementare i processi di cooperazione tra gli Stati.

La Commissione si è fatta dunque promotrice di quella diplomazia dell'antimafia necessaria per offrire adeguata spinta politica e impulso alle iniziative nazionali, europee e internazionali che si pongono il fine di fronteggiare i processi di globalizzazione delle organizzazioni criminali. Se le mafie si internazionalizzano, a maggior ragione anche l'antimafia deve uscire dal proprio recinto e internazionalizzarsi.

La Commissione è, infatti, consapevole che l'antimafia del nuovo millennio debba avere un orizzonte di osservazione e azione più ampio rispetto al passato, che valichi i confini geografici, perché solo in tal modo è possibile cogliere le ragioni profonde della capacità delle mafie di proiettare la loro azione al di fuori dei contesti territoriali di origine, del modo in cui esse traggono vantaggio dalla globalizzazione dei mercati leciti e illeciti e dalla finanziarizzazione dell'economia.

Internazionalizzare l'antimafia significa, innanzitutto, guardare all'Europa come parte integrante delle politiche nazionali di prevenzione e contrasto ai poteri mafiosi.

È, in primo luogo, necessario accorciare le distanze che ancora separano il nostro Paese dagli altri Stati membri nelle politiche antimafia. È necessario stimolare le istituzioni dell'Unione a fare di più e meglio nella lotta alla mafia, ma è altresì indispensabile uno sforzo anche da parte del nostro Paese nell'andare incontro all'Unione, rendendo più "europea" la nostra legislazione antimafia senza con questo sminuirne l'efficacia.

Occorre, poi, tener conto che a livello europeo, nonostante una certa diffusione tra i cittadini dell'Unione di un senso di diffidenza e di scetticismo verso le istituzioni comunitarie, si assiste ad una domanda crescente di sicurezza di fronte a minacce che appaiono sempre più complesse e che minano la libertà delle istituzioni democratiche. Tale domanda di sicurezza, che non può essere totalmente soddisfatta in autonomia dai singoli Paesi per le sempre più accentuate connotazioni internazionali che caratterizzano la criminalità di ogni forma, si scontra però con la naturale gelosia degli interessi nazionali di ciascuno di essi, pronti come sono a salvaguardare l'autonomia delle

<sup>189</sup> Legge 19 luglio 2013, n. 87, recante "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere".

proprie politiche in materia penale e di pubblica sicurezza e a difendere i propri interessi economici immediati che potrebbero essere incisi dai costi, diretti e indiretti, da sostenere per un'azione più robusta di prevenzione e contrasto.

In questo la Commissione deve continuare nello sforzo di sensibilizzare i *partner* europei che occorre investire insieme nella sicurezza dei cittadini, e la lotta alle mafie, sempre più internazionalizzate, fa parte del nucleo essenziale di tale obiettivo.

Proprio in quest'ottica si pongono le missioni che la Commissione ha compiuto a Bruxelles presso il Parlamento europeo - Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) il 3 dicembre 2014 e il 16 marzo 2016.

Nel corso della prima delle due missioni, durante la quale vi è stato anche un incontro con il presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, la Commissione ha illustrato i contenuti della propria relazione sulla "lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea", approvata da questo organismo d'inchiesta nel giugno 2014 e poi fatta propria dapprima dal Senato<sup>190</sup> - con l'approvazione all'unanimità di una risoluzione<sup>191</sup> trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea - e poi anche dalla Camera dei deputati<sup>192</sup>.

Alle istituzioni europee è stato preliminarmente ricordato che l'Italia è un Paese che suo malgrado ha imparato a conoscere bene la mafia e che dunque, oltre ad essere il Paese in cui la mafia e le altre associazioni criminali similari hanno avuto origine, è anche e soprattutto il Paese dell'antimafia, cioè la Nazione che prima e più delle altre ha saputo - e dovuto - dotarsi di efficaci strumenti di contrasto, raffinandoli nel tempo per poter prevenire e combattere tale forma criminale, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione e dalla Carta europea dei diritti dell'uomo, e aggiornando continuamente le proprie "armi legali" per adeguarle all'evoluzione del fenomeno criminale.

Proprio al fine di rendere sempre aggiornati gli strumenti di lotta e verificare lo stato attuale delle politiche di contrasto a livello europeo della criminalità organizzata italiana e straniera, era stata condotta un'inchiesta specifica sull'internazionalizzazione delle mafie le cui risultanze rafforzavano l'opinione della Commissione che la lotta ai sodalizi criminali, anche di tipo mafioso, del XXI secolo non fosse materia da lasciare all'iniziativa, alla responsabilità e agli strumenti di un singolo Paese, ma che, al contrario, fosse proprio l'ambito elettivo in cui rendere operativo un effettivo spazio giudiziario europeo, e anzi, creare in questo alveo, uno "spazio giuridico antimafia a livello europeo" così come auspicato dalla legge istitutiva della Commissione Antimafia. Del resto le mafie, come aveva a suo tempo riconosciuto lo stesso Parlamento europeo<sup>193</sup>, hanno un impatto sempre più oneroso sull'economia europea e mondiale, con ripercussioni significative sulle entrate fiscali degli Stati membri e dell'Unione e con un costo annuo per le imprese stimato in oltre 670 miliardi di euro, dimensioni indicative della straordinaria ampiezza della "ricchezza negativa" che circola nelle nostre economie.

La Commissione ha, poi, condiviso con il Parlamento europeo la necessità che maturi e si diffonda una sensibilità e una cultura antimafia europea, non solo nelle aree e nei Paesi in cui vi sono insediamenti criminali stabilmente esistenti, ma anche e soprattutto nei Paesi di espansione. È stata infatti espressa la preoccupazione da parte italiana sul rischio che su più vasta scala possa accadere quanto già verificatosi nel nostro Paese, dove fino a non molti anni fa non mancava, anche nelle istituzioni, chi escludeva perentoriamente la presenza delle mafie nelle regioni del Nord Italia, facendo passare l'idea che fosse solo una questione secondaria o semplicemente locale.

<sup>190</sup> Doc. XXIII, n. 2. *Relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale*, approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014.

<sup>191</sup> Risoluzione (6-00075) n. 1 approvata dal Senato il 29 ottobre 2014.

<sup>192</sup> Risoluzione (6-00099) approvata dalla Camera dei deputati l'11 dicembre 2014.

<sup>193</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2017(INI)) del 23 ottobre 2013, pag. 6, lett. c).

Proprio al fine di mantenere elevata l'attenzione dell'Europa sul tema delle mafie, la Commissione, così come riportato nella relazione sul semestre di presidenza, ha auspicato l'adozione da parte delle istituzioni europee di una serie di iniziative e azioni, tra cui la ricostituzione nel Parlamento europeo della Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) il cui mandato era spirato il 30 settembre 2013 o che, in alternativa, fossero avviate analoghe iniziative di *follow up* del pregevole lavoro svolto dalla CRIM e, in particolare, a dare avvio ad un "piano d'azione europeo contro la criminalità organizzata e i sistemi criminali".

È stato, inoltre, segnalato ai parlamentari europei come la Commissione Antimafia fosse pienamente consapevole del fatto che l'Europa si era già dotata di talune normative molto importanti nel contrasto alla criminalità organizzata e che all'epoca dell'incontro non erano state ancora recepite nel nostro ordinamento. Al riguardo è stato assicurato che, così come indicato nella citata relazione approvata dalla Commissione, era stato richiesto al Governo e al Parlamento italiano di porre tempestivo rimedio a tali ritardi. L'appello della Commissione aveva già trovato alcuni riscontri confortanti, quali l'inserimento nella legge di delegazione europea delle norme per il recepimento della decisione quadro sull'applicazione del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca<sup>194</sup>, della direttiva sull'armonizzazione delle procedure di confisca dei proventi da reato nell'Unione europea e che, a breve, lo stesso sarebbe stato fatto con riguardo alla direttiva sull'ordine europeo d'indagine penale di recente emanazione<sup>195</sup>. La Commissione, si aggiungeva, avrebbe attentamente vigilato affinché anche le altre norme di derivazione comunitaria trovassero rapido recepimento e, in primo luogo, la decisione quadro sulle squadre investigative comuni<sup>196</sup>, nella cui attuazione il nostro Paese accusava un notevole ritardo rispetto ad altri Paesi europei. Sebbene fosse già possibile in Italia, pur in assenza di tali norme, costituire squadre investigative comuni sulla base di accordi bilaterali (quali quelli sottoscritti dall'Italia con la Spagna, la Svizzera e l'Albania), la Commissione Antimafia segnalava che tale soluzione parziale al problema non poteva soddisfare i nostri inquirenti.

Sono state, infine, illustrate le misure che la Commissione, a esito del proprio lavoro d'inchiesta sull'internazionalità delle mafie, riteneva necessario sottoporre all'attenzione dei colegislatori europei per il rafforzamento della cooperazione operativa e giudiziaria nella lotta alla mafia, e in particolare:

- procedere celermente alla costituzione della procura europea (EPPO), auspicando la massima estensione possibile della sua giurisdizione a tutti i reati di natura transnazionale e che diventi in tempi ragionevoli una vera procura europea antimafia in grado di svolgere un ruolo centrale di raccordo giudiziario a livello comunitario di tutte le indagini sui fenomeni mafiosi esistenti nei diversi Stati membri;

- promuovere l'emanazione di una nuova direttiva in materia di congelamento e confisca che superi i limiti previsti dalla direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014<sup>197</sup> applicabile alle ipotesi di confisca estesa, ai provvedimenti di confisca in conseguenza di una condanna penale, nonché, al di fuori delle ipotesi di condanna, nei soli casi in cui il soggetto è ammalato o si è dato alla fuga; la nuova norma dovrebbe, in sostanza, assicurare il reciproco riconoscimento di tutti i provvedimenti di confisca in assenza di condanna penale, in modo da consentire ovunque in Europa l'applicazione e l'esecuzione delle procedure italiane di prevenzione patrimoniale antimafia;

- sensibilizzare la Commissione europea affinché avvii i passi necessari per l'elaborazione di una proposta legislativa che, superando le criticità emerse dall'applicazione della decisione quadro

<sup>194</sup> Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

<sup>195</sup> Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo d'indagine penale.

<sup>196</sup> Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

<sup>197</sup> Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.