



Università degli Studi di Trieste

Corso di Laurea in Scienze Internazionali e
Diplomatiche – classe L-36

Tesi di laurea

POLITICHE PUBBLICHE ANTIMAFIA: L'IMPATTO,
L'ATTUAZIONE E LE CRITICITÀ DELLA LEGGE
N.109/1996

Laureanda
Carlotta Paladino

Relatrice
Chiarissima Prof.ssa
Elisabetta De Giorgi

Anno Accademio 2021/2022

*“A questa città vorrei dire:
gli uomini passano, le idee restano,
restano le loro tensioni morali
e continueranno a camminare
sulle gambe di altri uomini”.*

- Giovanni Falcone

*Ai miei nonni, che da queste terre
provengono.*

INDICE

INTRODUZIONE.....	9
PRIMO CAPITOLO:	
IL FENOMENO MAFIOSO IN ITALIA.....	15
1.1 Definizione di un fenomeno complesso: genesi e sviluppo della mafia.....	15
1.1.1 Etimologia del termine "mafia".....	15
1.1.2 Le origini del fenomeno mafioso	17
1.1.3 Categorizzazione del fenomeno giuridico: dal secondo dopoguerra agli anni Ottanta.....	24
1.1.4 I frutti del pool antimafia: il maxiprocesso.....	28
1.2 Una distinzione tra le maggiori organizzazioni mafiose in Italia.....	30
1.2.1 Cosa Nostra e Camorra.....	31
1.2.2 'ndrangheta.....	32
SECONDO CAPITOLO:	
L'ANTIMAFIA IN ITALIA.....	41
2.1 Cosa si intende per antimafia?	41

2.1.1	<i>Mafia e antimafia</i>	41
2.1.2	<i>Cenni storici del percorso dell'antimafia italiana</i> ..	43
2.1.3	<i>Le due gambe dell'antimafia</i>	48
2.2	Politiche pubbliche antimafia.....	50
2.2.1	<i>Politiche pubbliche antimafia dirette</i>	51
2.2.2	<i>Politiche pubbliche antimafia indirette</i>	59
2.3	Analisi del quadro normativo sulla confisca e il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata	64
2.3.1	<i>Il quadro normativo per il sequestro e successiva confisca del bene</i>	64
2.3.2	<i>La nascita della Legge 109/1996</i>	67
2.3.3	<i>Passaggi amministrativi dell'iter di confisca e rigenerazione del bene</i>	69

TERZO CAPITOLO:

	VALUTARE UNA POLITICA ANTIMAFIA: PROPOSTA DI ANALISI SULLA POLITICA DI RIUTILIZZO DEI BENI CONFISCATI.....	74
3.1	Come si valuta una politica pubblica antimafia?	74
3.1.1	<i>Gli approcci valutativi</i>	74
3.1.2	<i>Problematicità nell'analisi del settore</i>	76
3.2	Inputs e outputs.....	78

3.2.1	<i>Gli inputs</i>	78
3.2.2	<i>Gli outputs</i>	85
3.3	Gli outcomes.....	88
3.3.1	<i>Beni confiscati in Calabria</i>	88
3.3.2	<i>Il Gruppo GOEL</i>	91
3.3.3	<i>L'eco-Ostello Locride: un esempio positivo della politica di riutilizzo di un bene confiscato</i>	93
3.4	Un bilancio della politica: criticità e qualche prospettiva.....	97
3.4.1	<i>Prima criticità: garantire trasparenza</i>	99
3.4.2	<i>Seconda criticità: ottenere finanziamenti adeguati</i>	103
3.4.3	<i>Terza criticità: assicurarsi le risorse umane</i>	106
	CONCLUSIONE.....	109
	BIBLIOGRAFIA.....	114
	SITOGRAFIA.....	117

INTRODUZIONE

“La ‘ndrangheta, come le altre mafie, si combatte con il carcere duro e la confisca dei beni”¹, a dirlo è Nicola Gratteri, un magistrato che da sempre si spende rischiando la propria vita, per combattere una forza la cui crescita in termini di prosperità economica è inversamente proporzionale a quella della regione in cui opera. Sempre il giudice Gratteri ci ricorda infatti che “la mafia più ricca del mondo domina la regione più povera d’Europa”². Non si potrebbe spiegare meglio di così il dramma profondo legato all’esistenza del fenomeno mafioso in Calabria: non sono solo la dimensione violenta e la continua mancanza di rispetto per la vita umana, ma - soprattutto, al giorno d’oggi - la devitalizzazione del tessuto sociale democratico e lo svilimento di qualsiasi opportunità di crescita e benessere per un’intera popolazione sono le cose che più contano nell’analizzare questo fenomeno. Il peso negativo di questa realtà nel nostro Paese è evidente, lo dimostra un dato tra tanti: si stima che i volumi di affari legati alle attività illegali siano così ingenti da rappresentare oltre il 2% del PIL italiano, a cui si devono aggiungere poi i proventi derivanti dalle attività legali³. Chiaramente il dato del PIL è molto generale e non raccoglie tutte le sfaccettature e le ramificazioni del fenomeno mafioso, ma dà un segnale importante in tal senso. L’asse

¹ Nicola Gratteri. *La Malapianta*. (Milano: Arnoldo Mondadori Editore S.p.A, 2009), 16.

² Gratteri. “*La Malapianta*” cit, 9.

³ Sauro Mocetti, Lucia Rizzica. “Questioni di Economia e Finanza. La criminalità organizzata in Italia: un’analisi economica”. *Banca d’Italia*, no. 661 (2021): 5.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0661/QEF_661_21.pdf

economico in cui interviene la forza mafiosa corre parallelamente all'asse sociale: gli ingenti capitali di cui dispongono le cosche permettono di realizzare interventi in favore dei cittadini in difficoltà. Questo aspetto si è fatto ancora più evidente in tempi recenti, a causa della pandemia, con le sue enormi conseguenze sociali. La mafia ha dimostrato capacità di immediata risposta ai bisogni di famiglie, individui e aziende (per la grande disponibilità di liquidità). La criminalità organizzata è riuscita a realizzare anche un welfare di prossimità, offrendo i sussidi e beni di prima necessità e così ottenendo ulteriori consensi. La penetrazione nel sistema di welfare e la capacità di fornire in un primo momento soluzioni apparenti a chi è in difficoltà, costituisce il risvolto peggiore della capacità economica mafiosa. Questo perché non solo legittima la loro esistenza, ma anche perché indebolisce lo Stato e la via legale, con enormi conseguenze sulla tenuta del sistema democratico. Una delle possibili reazioni a tale deriva, proposte dalla Commissione antimafia, è quella dell'investimento nei beni confiscati e nella loro valorizzazione: l'individuazione e la sottrazione dei patrimoni illeciti indebolisce la forza economica mafiosa e permette il riutilizzo dei beni in chiave sociale. La pratica di confisca e riutilizzo, quindi, occupa una posizione chiave e strategica nella lotta antimafia.

Dato l'importante spazio occupato dalla criminalità organizzata nella nostra realtà nazionale e la convinzione che nella scelta del paese che l'Italia vorrà essere non si può prescindere dall'affrontare questo enorme problema, che affligge la collettività, questa tesi si focalizza sull'analisi di cosa è *mafia* e come questa sia stata definita

attraverso la lente dell'*antimafia* (secondo un processo di definizione in realtà mutuale). Lo spirito della ricerca è quello di concentrarsi sull'approfondimento della risposta dello Stato al problema della mafia attraverso un caso di studio. Pur riconoscendo il fondamentale approccio apportato alla causa dalla società civile (per esempio, tramite l'associazionismo), si è ritenuto giusto partire da un presupposto determinante: non si può non parlare di Stato quando si parla di mafia, perché è inizialmente nello Stato che devono trovarsi gli strumenti e i *semi* utili a concretizzare la lotta. Uno Stato vincente da questo punto di vista permette lo sviluppo di un movimento culturale diffuso, il che consente alle persone di non abituarsi al fatto che la mafia esiste e che non vi sia un modo per sconfiggerla. Focalizzarsi su quello che lo Stato fa e può fare in questa direzione vuol dire anzitutto prendere in considerazione le politiche pubbliche antimafia realizzate dai nostri governi, a prescindere dalla loro linea politica. Una politica pubblica è infatti la risposta a un problema percepito come pubblico. Anche se la definizione sembra banale, in realtà conserva tutto il senso di questa ricerca. Chiaramente il processo di analisi e valutazione di tali politiche non è semplice, perché il *problema* che si vuole risolvere è complesso, ma verranno esaminate alcune di queste politiche, che costituiscono gli architravi di tutto il sistema antimafia.

Si parla per esempio di tutto l'apparato normativo che progressivamente ha permesso il riconoscimento giuridico del reato mafioso con le relative pene, o ancora i provvedimenti volti a colpire la collusione e corruzione che esiste tra criminalità e mondo politico. In particolare, la norma oggetto

di valutazione sarà quella che sancisce e regola la confisca e il riutilizzo dei beni sequestrati: la Legge 109/1996. Il processo valutativo applicato è di tipo ex post e vuole identificare gli inputs, gli outputs e gli outcomes della politica per farne un bilancio. A tal fine, è stato preso in considerazione - come caso concreto di attuazione della politica - l'eco-Ostello Locride nella città di Locri (RG), il cui progetto di riutilizzo è stato sviluppato e guidato dal Gruppo cooperativo GOEL, attuale gestore del sito. La scelta di condurre la valutazione usufruendo del caso dell'eco-Ostello muove dal fatto che la Calabria è la regione dove agisce il gruppo mafioso più ricco al mondo, dove i casi di confisca sono aumentati nel tempo - come anche quelli di inutilizzo - ed è una delle regioni con la più alta percentuale di disoccupazione giovanile. A ciò si aggiunge un ulteriore dato allarmante e non trascurabile in questa sede, derivante dalle recenti elezioni politiche: la Calabria è stata la regione con il più alto tasso di astensionismo (sia alla Camera che al Senato), aspetto questo che trova anche parziale spiegazione alla luce dell'oggetto stesso di questa trattazione. L'obiettivo della valutazione è quello di evidenziare i punti critici e le relative possibili prospettive dell'intero processo di riutilizzo.

È stato possibile delineare tali aspetti sia attraverso un diretto confronto con Vincenzo Linarello, Presidente del Goel, sulla storia e le vicende che hanno caratterizzato la realizzazione del progetto dell'eco-Ostello; sia attraverso i rapporti realizzati dall'Associazione Libera, che in quanto principale promotrice dell'approvazione della Legge 109/1996, segue e bilancia periodicamente l'applicazione e i risultati

prodotti dalla medesima Legge. L'obiettivo quindi di soffermarsi proprio su questo percorso dell'antimafia è giustificato dalla stessa affermazione riportata nell'incipit: aggredire i loro patrimoni è la misura più efficace e strategica, oltre alle pene detentive, di cui lo Stato si è dotato per colpire le mafie, dato che le si priva della forza economica che le rende attive e penetranti. L'ambizione di tale trattazione poi non è solo quella di mettere in luce i punti critici della filiera della confisca, ma di spiegare e convincere che un bene confiscato e riutilizzato con successo costituisce un veicolo per lo sviluppo locale ed è elemento generatore di valore aggiunto sociale. Come tale è giusto che ciò venga promosso e ulteriormente valorizzato, ma purtroppo - e in ciò si inserisce il fine ancora ampio del presente studio - il dibattito e l'attenzione su queste realtà sono scarsi e non al centro delle agende politiche. Questo è pericoloso, perché l'impegno nel percorso antimafia non può affievolirsi, il dibattito può e deve essere stimolato, anche quando purtroppo non parte dalla stessa classe dirigente.

CAPITOLO PRIMO

IL FENOMENO MAFIOSO IN ITALIA

1.1 Definizione di un fenomeno complesso: genesi e sviluppo della mafia

1.1.1 Etimologia del termine "mafia"

Il termine mafia viene generalmente utilizzato per indicare tutti i tipi di criminalità organizzata presenti sul territorio italiano. Il significato autentico, infatti, si riferisce solo a Cosa Nostra, cioè il gruppo criminale originario della regione Sicilia. Spesso, proprio nel linguaggio comune, si fa uso di suddetto termine per indicare anche altre cosche mafiose come la Camorra e la 'ndrangheta. Nel corso degli anni sono stati realizzati diversi studi, con l'obiettivo di analizzare e comprendere il fenomeno mafioso. Spesso il punto di partenza di questi processi di analisi è proprio l'origine etimologica del termine. Secondo uno studio condotto dall'Accademia della Crusca da parte del linguista Alberto Nacentini, la comparsa della parola mafia è avvenuta dal testo teatrale di Giuseppe Rizzotto *I mafiusi di la Vicaria*

di *Palermu*⁴ (1863). Il termine poi venne ufficialmente introdotto nel lessico italiano con il Nuovo Vocabolario siciliano-italiano di Antonino Traina⁵, con il significato di "braveria, baldanza, tracotanza".

La presenza di una -f all'interno del termine stesso ha indirizzato la ricerca verso la lingua araba, dato che questo fonetismo è estraneo alla lingua latina. In questa direzione, per alcuni studiosi il termine mafia potrebbe essere inteso come adattamento di maḥyāṣ, cioè "smargiasso". Per altri la proposta vede al centro il termine mo'afiah ', cioè "arroganza, tracotanza". A livello fonetico questa sembrerebbe essere l'opzione preferibile, perché di più facile adattamento, ma riguardo a ciò si pongono due problemi. Il primo di ordine semantico e cioè che gli scrittori siciliani del secondo ottocento sono concordi nel sostenere che in Sicilia il significato iniziale di mafia era quello di "eleganza ed eccellenza", perciò diverso dal senso di "tracotanza" espresso con l'arabismo mo'afiah⁶. Il secondo problema invece riguarda la diffusione della parola in questione, che al di fuori della Sicilia e nei dialetti centro-meridionali era espressa con due -ff, quindi "maffia". È molto probabile che quest'espressione sia stata importata dai funzionari garibaldini nel contesto siciliano, con il significato di "miseria".

⁴ L'opera fu scritta dal capocomico Giuseppe Rizzotto, con la consulenza del maestro elementare Gaspare Mosca. L'opera dialettale era ambientata nel capoluogo siciliano. Il dramma portava in scena per la prima volta il fenomeno mafioso, offrendo un profilo abbastanza puntuale del mafioso.

⁵ Antonino Traina. *Nuovo vocabolario siciliano-italiano*. (Palermo: Lauriel, 1868), 550.

⁶ Alberto Nocentini. Da dove viene la parola "mafia": la Crusca risponde. *Linkiesta* (2014). <https://www.linkiesta.it/2014/10/da-dove-viene-la-parola-mafia-la-crusca-risponde/>

La difficile individuazione dell'origine etimologica, che tutt'ora resta incerta, dimostra anche quanto sia complesso definire lo stesso concetto di mafia, il quale ha progressivamente assunto connotazioni diverse.

1.1.2 Le origini del fenomeno mafioso

Nel corso del tempo si sono susseguiti numerosi studi, condotti nell'ambito di varie discipline, con l'obiettivo di spiegare la natura della mafia e le ragioni del suo sviluppo. Comprendere le origini storiche, la diffusione e i connotati di questo fenomeno sono prerogative necessarie allo sviluppo di politiche pubbliche capaci di contrastarlo in maniera efficace.

Nell'interpretazione del fenomeno mafioso alcuni studiosi, come il sociologo tedesco Henner Hess⁷, avevano sostenuto che la mafia si dovesse intendere come un comportamento, un modo di agire e non un'organizzazione criminale in azione. Questo introduce infatti il primo problema di definizione della parola mafia. Vi è pertanto un'interpretazione "culturalista" che intende la mafia come un mero atteggiamento, cioè i mafiosi sono individui che incarnano determinati valori della società da cui nasce il fenomeno mafioso stesso. Non esiste però nessuna organizzazione mafiosa autonoma. Un esponente importante di questo approccio è stato proprio il sopra-citato Henner Hess che ha elaborato un'interpretazione sociologica

⁷ Henner Hess. *Mafia. Le origini e la struttura*. (Roma-Bari:Laterza), 1984, p.18-19,

moderna della mafia che viene intesa come una modalità d'azione sociale. Seguendo questo filone, Hess afferma quindi che "la mafia è un'attitudine psichica, una filosofia di vita, un codice morale, una particolare suscettibilità che ha il popolo siciliano"⁸. Hess continua spiegando che per mafia si intende anche la totalità delle associazioni e dei raggruppamenti mafiosi che si pongono obiettivi comuni: "essa è solidarietà istintiva, brutale, interessata che unisce a danno dello Stato, delle leggi e degli organismi legali, tutti quegli individui e strati sociali che amano trarre l'esistenza e gli agi, non dal lavoro, ma dalla violenza, dall'inganno e dall'intimidazione"⁹. Infine, egli evidenzia come il mafioso sia un "uomo di rispetto" e non un semplice bandito che vive una situazione precaria d'eccezione. In più per sottolineare il presunto forte legame tra malavitoso e società siciliana, il sociologo specifica che in quanto tale quest'ultimo è onorato dal paese, la cui posizione perciò è legittimata dalla morale popolare. Agli occhi delle persone, infatti, il mafioso agisce non solo per soddisfare i propri bisogni, ma anche con funzioni di protezione e mediazione. Egli non cade in contrasti con i poteri dello Stato, anzi si adopera per legalizzare la propria posizione attraverso una rete di relazioni con i detentori del potere istituzionalizzato, le quali vengono mantenute da continue prestazioni reciproche. Sul problema dell'interpretazione culturalista si è espresso anche lo storico Francesco Benigno nella rivista Meridiana, dove afferma: "le parole mafia e camorra hanno la

⁸ Henner Hess. *La Mafia come metodo*. (Roma-Bari:Laterza,1973), 16.

⁹ libdem, p.18.

caratteristica di essere tipizzate, ovvero di trascinare con sé un peculiare radicamento territoriale, intriso di riferimenti *folklorizzati*"¹⁰. Lo storico Benigno infatti constata che sono spesso gli stessi storici o cosiddetti esperti a enfatizzare questi elementi mitici del crimine organizzato, proiettando le origini stesse del fenomeno in un passato indefinito e remoto e connaturato alla parte meridionale del Paese. Sulla stessa linea si pone anche l'ex-magistrato Giuliano Turone, il quale ha affermato che l'origine della criminalità organizzata si "perde nella notte dei tempi. Perché? Perché in quelle zone del nostro paese non c'era un'autorità costruita che controllasse in effetti il territorio"¹¹.

Vi è una seconda linea interpretativa del fenomeno mafioso che sostiene e avvalorata la tesi della mafia come organizzazione *tout court*, in cui i valori e i fattori culturali costituiscono il punto di partenza per comprenderne la natura. Sempre Benigno svolge un importante lavoro in tal senso, andando a indagare le origini del fenomeno, affermando che:" all'inizio ci sono i camorristi, termine usato per indicare una particolare genia di reclusi nelle carceri borboniche, delinquenti violenti che venivano prescelti dalle guardie penitenziarie per mantenere l'ordine negli affollati e litigiosi cameroni dove centinaia di rei erano costretti a convivere"¹². In cambio di questo supporto nel mantenimento dell'ordine, il personale delle carceri lasciava che i

¹⁰Francesco Benigno. "La questione delle origini: mafia, camorra e storia d'Italia". *Meridiana*, no.87 (2016):125.

¹¹ *Ibidem*, p. 126-127.

¹² *Ibidem*, p.128.

suddetti camorristi si avvalessero di un sistema di vessazioni all'interno dell'ambiente carcerario stesso. Questi, infatti, ponevano delle tangenti sul cibo, riscuotevano il *pizzu* per la concessione di favori o di piccoli privilegi e soprattutto avevano il monopolio su tutto il gioco illegale clandestino all'interno delle carceri. Tra gli individui del gruppo di camorristi che avevano acquisito tali prerogative si stabilivano degli usi, regole consuetudinarie e anche gerghi condivisi. Quando qualche soggetto di questa categoria usciva dal carcere, finiva per adottare gli stessi comportamenti per le strade, riproducendo quindi le stesse dinamiche prima descritte.

Dopo i moti del 1848 nei centri detentivi borbonici arrivarono prigionieri politici, ciò trasformò il camorrista da trascurabile figura della vita carceraria e della piccola delinquenza di strada a epicentro di plurime attenzioni. Il contatto con l'élite liberale portò ad un processo di politicizzazione della Camorra. Benigno ricorda poi un ulteriore snodo che rende la figura del camorrista conosciuta anche a livello internazionale. Infatti, nel 1851 William Gladstone, deputato inglese, pubblica delle lettere che aveva scambiato con un suo collega dove denunciava la figura del camorrista e la tendenza delle forze dell'ordine ad utilizzare questi individui criminali per mantenere la quiete, fuori e dentro il carcere. Di conseguenza, Gladstone attraverso queste lettere aveva mosso una pesante critica all'intero sistema borbonico che, attaccato, decise di emanare i primi provvedimenti amministrativi per reprimere i camorristi. Simili misure vennero prese anche sotto il governo unitario: le autorità politiche, infatti, cercarono di disboscare questi

ambienti, chiedendo ai corpi di polizia di identificare i camorristi. Come detto più volte, l'opera di identificazione non è mai stata facile. Lo dimostrano i primi rapporti prodotti che individuavano i camorristi come contrabbandieri, i quali usavano la violenza per imporsi in una condizione di concorrenza estesa. La definizione comunque non era chiara, anzi spesso variava. Il risultato restituito da questi documenti era quello di un mondo sociale fluido; "un universo in cui essere definiti camorristi è una possibilità fra le tante offerte ai popolani dediti alla mediazione commerciale e pronti ad affermarsi mediante l'uso della violenza"¹³.

Una situazione simile si verificò qualche anno dopo in Sicilia. In particolare, nell'isola fu l'evento della rivolta di Palermo, nel 1866, che conferirà notorietà alla figura del mafioso. Infatti, nel dibattito pubblico successivo alla rivolta i termini *mafioso* o *mafia* vennero usati come strumenti esplicativi del disordine politico-sociale, specie nelle campagne. Il tipo sociale mafioso è originariamente ricalcato su quello del camorrista. Nel caso siciliano, il radicamento delle cosche mafiose emergenti con le classi politiche avvenne nel contesto delle squadre, cioè gruppi di popolani armati e arruolati dall'élite siciliana per resistere ai Borbone negli anni del Risorgimento.

Come nel caso della camorra anche in quello della criminalità siciliana, le autorità pubbliche sperimentarono importanti difficoltà nella definizione del tipo sociale mafioso. Per tali ragioni, nel 1863 venne emanata la prima legge di emergenza, la Legge Pica, dove si prevedeva la possibilità di

¹³ *Ibidem*, p.133.

comminare l'ammonizione e il domicilio coatto fino a un anno "agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, nonché ai camorristi"¹⁴. Da ciò ne deriva, come ha evidenziato lo stesso Benigno, una provvisoria soluzione al problema della definizione: ora è camorrista quel tale che è stato così definito dalla Giunta per l'applicazione delle misure straordinarie, un individuo perciò ammonito o inviato al domicilio coatto.

L'ingresso nell'universo giuridico si verificò anche per il termine mafioso, ma solamente con una legge del 6 luglio 1871, per cui le autorità di pubblica sicurezza potevano denunciare al pretore "gli individui sospetti come grassatori, ladri, truffatori, borsaiuoli, ricettatori, manutengoli, camorristi, mafiosi, contrabbandieri[...]"¹⁵.

Grazie anche a queste leggi, si fa sempre più largo nell'immaginario comune l'idea di camorrista come qualcuno che fa parte della camorra, cioè di un'associazione segreta, che fa uso della violenza per scopi di lucro illegali. Per quanto riguarda il panorama siciliano già nel 1865 (prima del riconoscimento normativo), il prefetto di Palermo Filippo Gualtieri inviò il suo rapporto al Ministro degli interni dove parlava della necessità di contrastare un'organizzazione criminale locale chiamata *maffia*: conventicola tenebrosa avente i tratti della camorra. Dopo la rivolta di Palermo del 1866, il sistema che utilizzava i criminali per cogestire l'ordine pubblico diviene egemone, lo descrive bene Pietro

¹⁴ Roberto Martucci. *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio (1861-1865)*. (Bologna: Mulino, 1980), 111-137.

¹⁵ Francesco Benigno. "La Questione Delle Origini: Mafia, Camorra e Storia d'Italia". *Meridiana*, no.87 (2016):136.

Messineo (esponente della sinistra repubblicana): "[...]Si ritenne come domma che a tenere freno ai ladruncoli, i borsaioli della città facesse d'uopo di mettere l'uniforme delle guardie di Pubblica Sicurezza indosso ad uomini della mafia"¹⁶. Da quanto detto, emerge come il tessuto sociale siciliano fosse pervaso dall'attività delle cosche mafiose, le quali presentavano già dei legami con il potere politico e la giustizia. Un ulteriore contributo per la comprensione del clima che si respirava nell'isola in questo periodo è stato fornito da Diego Tajani, ministro della giustizia nel 1878. In un intervento alla Camera del 1875 egli affermava che "la mafia è qualcosa che si vede, che si sente, che si tocca. [...]Essa non è un'associazione nel senso grammaticale della parola poiché non ha un codice, non ha regole, non ha tutte quelle formole colle quali si entra in queste tenebrose associazioni ma siccome i maffiosi sono il vivaio dei malfattori, ne viene che quando si deve commettere un reato si cercano, si avvicinano, si affiatano, e quindi se ne nascono i vincoli e le simpatie reciproche"¹⁷. In occasione dello stesso intervento, Tajani specificò anche che la mafia avesse rapporti con il potere politico, tanto che la definisce strumento di governo locale.

In questo tentativo di ricostruire le origini del fenomeno mafioso, è possibile vedere come sin dall'inizio non si concepisse la criminalità organizzata come un organismo unico e organico, ma piuttosto come una mentalità, un modo di vivere.

¹⁶ "La sicurezza pubblica nella città e circondario di Palermo", Giliberti, Palermo, 1871, p.11. Testo anonimo di Pietro Messineo, esponente della sinistra repubblicana.

¹⁷ Paolo Pezzino. *Mafia e potere*. (Pisa: Requisitoria 1871, 1993), 115-116.

Oppure come una serie di gruppi criminali sparsi e parte di una dimensione separata dal resto della società.

Cosa ancora più importante è che i risultati dell'indagine sulle origini e le cause del fenomeno mafioso, suggeriscono che la criminalità organizzata non è nata spontaneamente nei quartieri più malfamati della Sicilia o della Calabria, ma si è sviluppata per le necessità di mantenere l'ordine pubblico e politico. Quanto detto è spiegato chiaramente da Benigno a conclusione del suo processo di analisi più volte menzionato, il quale dichiara che "i criminali siciliani non vivevano in un mondo a parte ma attraversavano lo stesso universo culturale e politico delle élites"¹⁸.

1.1.3 Categorizzazione del fenomeno giuridico: dal secondo dopoguerra agli anni Ottanta

Nell'arco di un secolo gli aspetti chiave del fenomeno mafioso non sono cambiati. Le cosche mafiose si sono sempre presentate come profondamente radicate nella società, come organizzazioni illegali che prosperavano grazie alla collusione di più di una componente dello Stato stesso.

Gli anni '70 e l'inizio degli anni '80 furono il periodo di espansione generale della criminalità organizzata in Italia. Cosa Nostra che si era sviluppata maggiormente nella parte occidentale dell'isola, negli anni '70 si espanse velocemente, toccando la costa orientale dell'isola e soprattutto Catania. Cosa Nostra nello stesso periodo arrivò a gettare le radici

¹⁸ Francesco Benigno. "La Questione Delle Origini: Mafia, Camorra e Storia d'Italia". *Meridiana*, no.87 (2016): 144.

anche a Napoli, dove fondò la Nuova Famiglia, per contrastare l'influenza della Nuova Camorra Organizzata di Raffaele Cutolo. Tra le due cosche non tardò a nascere una guerra di potere che si concluse con la supremazia della Nuova Famiglia, ma la battaglia era stata feroce¹⁹.

Anche in Calabria, dove era attiva l'ndrangheta si registrò, soprattutto nel periodo 1985-1991, un incremento notevole della violenza con l'11% degli omicidi su scala nazionale concentrati solo su quest'area del paese. Inoltre, nel 1981 nel carcere di Bari venne fondata la Sacra Corona Unita, la quale egemonizzerà la criminalità organizzata in Puglia. Sempre negli stessi anni si rinforzarono i legami tra le cosche mafiose e le logge massoniche, tanto è che tra gli elenchi degli iscritti alla P2 (sequestrati dalla polizia nel 1986) emerse che tra il 1976 e il 1980 numerosi esponenti mafiosi erano entrati nella massoneria. Tutto questo espansionismo e aumento di violenza non avrebbe potuto essere possibile senza l'attiva collusione di settori assai consistenti della classe politica italiana²⁰. Durante però le guerre di mafia, che si concentrarono soprattutto tra il 1981 e 1983, i rapporti di connivenza tra mafia e Stato cominciarono a mutare. I nuovi boss corleonesi a capo di Cosa Nostra, cioè Totò Riina e Bernardo Provenzano, erano molto più feroci e sicuri di sé tanto da pensare di potersi scontrare con lo Stato. Allo stesso tempo, all'interno delle istituzioni vi era una minoranza piuttosto decisa a voler contrastare il fenomeno mafioso, e quindi non più disposta a ignorarlo. Questo evidente scontro

¹⁹ Paul Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*. (Roma: Einaudi, 1998), 374-375.

²⁰ *Ibidem*, p.377-385.

di forze condusse alla guerra tra le parti: i primi omicidi di uomini delle istituzioni non tardarono ad arrivare, morirono infatti i magistrati Gaetano Costa e Rocco Chinnici e il Segretario regionale del PCI Pio La Torre, che aveva proposto in Parlamento una legge organica contro la mafia²¹. Tutta questa situazione ha reso necessario costruire una struttura, basata sulle leggi, che permettesse di perseguire tutto il sistema mafioso e non solo i singoli individui che commettevano materialmente gli omicidi, senza poter arrivare a chi sedeva nei gradini più alti dell'organizzazione criminale. La risoluzione di tale problematica si palesò appunto proprio negli anni '80 dove diversi giudici emersero per l'intesa operazione di studio e analisi del fenomeno mafioso, che cercavano di far conoscere anche al resto della società tramite interviste, dichiarazioni e rapporti che venivano poi pubblicati. Tra questi si distinsero chiaramente Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, entrambi provenienti dal ceto medio palermitano. Falcone svolse la sua attività di magistrato in modalità del tutto nuove: in una prima indagine sul traffico di eroina internazionale, gestito da alcune famiglie palermitane, si servì di metodi scientifici nell'esame della documentazione bancaria per individuare i circuiti di riciclaggio del denaro sporco. Egli lavorava nella Procura di Palermo e i suoi superiori, cioè Costa e Chinnici, erano stati assassinati nei primi anni '80. Fu la figura di Antonio Caponnetto a divenire determinante per la creazione del pool antimafia nel 1983. Il pool era costituito da quattro magistrati: Falcone, Borsellino, Di Lello e Guarnotta, tutti

²¹ Salvatore Lupo. *Storia della mafia* (Roma: Donzelli Editore, 1993), 221.

magistrati che dedicarono e sacrificarono sé stessi alla raccolta di prove contro i boss mafiosi.

Il primo passo in avanti per la categorizzazione giuridica del fenomeno mafioso e la prima norma alla base della struttura, - che si stava costruendo - per la lotta antimafia fu la Legge Rognoni-La Torre, o Legge n.646, la quale è nota per aver introdotto l'articolo 416 bis nel Codice penale italiano. La svolta introdotta da questa disposizione è chiara: per la prima volta la mafia è riconosciuta come forma organizzata di crimine. Il testo infatti recita:

"L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo delle attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali"²².

Inoltre, la norma prevede che tali misure si applichino anche nel caso della Camorra o di altre associazioni localmente dominanti, le quali presentino suddette caratteristiche. La portata rivoluzionaria della disposizione legislativa sta nel

²² Codice penale- art. 416 bis. Associazioni di tipo mafioso anche straniere.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=9&art.idGruppo=34&art.flagTipoArticolo=1&art.codiceRedazionale=030U1398&art.idArticolo=416&art.idSottoArticolo=2&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.progressivo=0

definire le caratteristiche di tale realtà criminale, che non si esauriscono nell'uso della violenza, ma che comprendono anche il forte controllo del territorio tramite metodi intimidatori e lo sfruttamento dell'omertà.

1.1.4 I frutti del lavoro del pool antimafia: il maxiprocesso

Nel 1984 le indagini del pool antimafia fecero un ulteriore salto in avanti anche grazie al contributo del pentito Tommaso Buscetta che collaborò con Giovanni Falcone. Buscetta era un personaggio molto rilevante, in quanto essend uno dei più importanti boss sopravvissuti, godeva di una vasta gamma di contatti nell'ambito della criminalità organizzata. Pertanto, a proposito del suo apporto alle indagini, lo stesso Falcone affermerà: "soprattutto ci ha dato una visione globale, ampia, a largo raggio del fenomeno. Ci ha dato una chiave di lettura essenziale, un linguaggio, un codice. È stato per noi come un professore di lingue che ti permette di andare dai turchi senza parlare con i gesti"²³. Proprio Falcone si era trovato più di tutti a confrontarsi con i cosiddetti pentiti ed aveva compreso il grande valore di queste testimonianze e voleva venissero considerate come mezzi di prova, in modo tale da garantire anche la protezione agli stessi pentiti. Bisognerà aspettare però il 1991 per ottenere una norma sui collaboratori di giustizia. Infatti, solamente con il decreto-legge n.8 del 1991 è stato introdotto nel nostro ordinamento

²³ Antonio Bolzoni. "Prima Luce", poi Tommaso Buscetta e la mafia è nuda agli occhi del mondo. *Domani* (2022). <https://www.editorialedomani.it/fatti/blog-maife-uomini-soli-tommaso-buscetta-eikvlg1y>

un sistema premiale per i collaboratori di giustizia per i delitti di stampo mafioso²⁴.

La testimonianza di Buscetta e la professionalità dell'intero pool condussero ad un risultato senza precedenti nelle pagine della storia italiana, ossia il maxiprocesso contro la mafia del 1986- 1987. Questo ebbe luogo a Palermo, in un'aula bunker appositamente costruita per contenere un numero considerevole di imputati. In quella sede 456 persone vennero accusate, al termine del processo vennero dichiarati colpevoli 344 imputati e furono emesse 19 sentenze di ergastolo. Il maxiprocesso rappresentò il più grande colpo mai ricevuto dalla mafia. La svolta rappresentata da questo evento non fu lampante solo dal punto di vista giuridico, ma anche da quello sociale. Le condanne decise erano il frutto del percorso di lotta concreta iniziata con l'approvazione della Legge Rognoni- La Torre, attraverso cui l'immagine della mafia nell'opinione pubblica si era fatta più limpida, e lo Stato per la prima volta aveva dimostrato di poter e saper prevalere sulla mafia. La spinta propositiva prodotta da questi eventi fu tale che, al fianco dell'attività giudiziaria, presero avvio una serie di iniziative dell'amministrazione locale e della società civile, era la cosiddetta *primavera palermitana*²⁵.

L'estate del 1991 fu molto complessa per via delle tensioni sorte intorno alle sentenze di condanna emerse nel

²⁴ Avviso Pubblico, "L'evoluzione della normativa in materia di collaboratori e testimoni di giustizia".
<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/mafie/evoluzione-della-normativa-in-materia-di-collaboratori-e-testimoni-di-giustizia/>

²⁵ Con primavera di Palermo o primavera palermitana si definisce un breve periodo storico, culturale e politico della città di Palermo che va dal 1985 al 1990, caratterizzato dal fiorire di iniziative politiche, sociali e culturali e dalla nascita di associazioni e comitati cittadini, mirate alla promozione di una cultura della legalità in contrasto con quella mafiosa.

maxiprocesso di Palermo. Nel processo alla Corte di appello, che si era tenuto a Palermo nel 1989, il collegio giudicante aveva respinto il "teorema Buscetta". Secondo quest'ultimo Cosa Nostra disponeva di un vertice gerarchico, chiamato *cupola* e ciò aveva permesso di arrivare all'incriminazione di figure chiave, per quanto latitanti, quali quelle di Salvatore Riina e Bernardo Provenzano. Il caso era perciò passato all'esame della Corte di Cassazione, la quale si sarebbe dovuta pronunciare sul tema nella seconda metà del 1991. Secondo molti capi mafiosi, tali sentenze sarebbero state annullate, grazie agli uomini di fiducia attivi nelle istituzioni, come Corrado Carnevale. Egli era Presidente della prima sezione della Corte di Cassazione, responsabile di una serie di sentenze, le quali avevano portato alla scarcerazione di numerosi boss. Sorprendentemente - grazie all'impegno dei giudici del pool e al supporto garantitogli dall'allora ministro della giustizia Claudio Martelli - il maxiprocesso venne tolto al giudice Carnevale, al cui posto arrivò Antonio Brancaccio. Tutto ciò permise di arrivare il 31 gennaio 1992 a confermare la grandissima parte delle sentenze di condanna²⁶.

1.2 Una distinzione tra le maggiori organizzazioni mafiose in Italia

Tra le organizzazioni mafiose presenti sul territorio italiano quelle di maggior rilievo per composizione e attività

²⁶ Paul Ginsborg. *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*. (Roma: Einaudi, 1998), 401.

sono: *Cosa Nostra*, *'ndrangheta* e *Camorra*. Ai fini della presente trattazione si ritiene utile fornire una descrizione del sistema mafioso calabrese, limitandosi quindi a presentare i connotati principali degli altri due gruppi criminali.

1.2.1 Cosa Nostra e Camorra

Cosa Nostra è l'organizzazione mafiosa che più ampiamente e lungamente si è affermata come la più pericolosa, tanto che per diverso tempo la si è identificata con il fenomeno mafioso nel suo complesso. Ne è testimonianza il fatto che le prime relazioni sviluppate dalla Commissione antimafia²⁷ si concentravano principalmente su Cosa Nostra e solo in tempi più recenti si è approfondita l'analisi sugli altri gruppi mafiosi. Cosa Nostra si è sempre caratterizzata per una struttura gerarchica rigida, supportata da codici e regole di comportamento, che hanno permesso la tenuta dell'intera struttura in continuo allargamento nel corso del tempo. Il profilo di Cosa Nostra è cambiato nel tempo, passando dall'essere fondamentale intermediario tra latifondisti e contadini nell'Ottocento al business della città, con l'ingresso nell'edilizia e nel traffico degli stupefacenti. Tra le cause della nascita e sviluppo di un fenomeno criminale così complesso, la più importante è l'eterna assenza dello Stato nel contesto siciliano per cui la mafia si è sempre posta come valida alternativa alla via della legalità.

²⁷ La Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere fu istituita per la prima volta con la Legge del 20 dicembre 1962, da allora viene promossa ogni legislatura.

In seguito, vi è la Camorra che differisce maggiormente dalle altre due realtà mafiose in quanto manca di una struttura gerarchica e delle regole che disciplinano l'azione stessa dei diversi clan. Questo rende davvero difficile classificare e descrivere i tratti tipici della mafia napoletana, il che rappresenta la sua debolezza, ma al tempo stesso la sua maggiore pericolosità sociale. Un ulteriore tratto distintivo della Camorra è rappresentato dal fatto che questa trae origine dal contesto urbano, dove è sempre riuscita a prosperare sulla base di un consenso, ottenuto con l'emarginazione e il disagio sociale dei più poveri. Per ciò che concerne invece la tipologia delle attività svolte la vicinanza con gli altri due gruppi criminali è più visibile. La Camorra è infatti molto inerita sia nei mercati legali- come edilizia, grande distribuzione, turismo e forniture agli enti pubblici- sia in quelli illegali come il traffico di stupefacenti.

1.2.2 *'ndrangheta*

Nel territorio calabrese l'organizzazione mafiosa che si è istituita nel corso della storia è la *'ndrangheta*. Per quanto riguarda l'etimologia del termine esistono due teorie: la prima fa derivare la parola dal greco *andraghatia*, che può essere tradotto con il termine "virilità" e "coraggio"; mentre per la seconda il termine *'ndrangheta* deriverebbe da *Andranghatia Regio*, che definiva un'area territoriale tra la Calabria e la Basilicata. Secondo lo storico Saverio Di Bella, il nome indica uno dei versi che, in alcune aree della

Calabria, accompagnavano, insieme al battere delle mani, alcune figure della tarantella e cioè 'ndrangheta e 'ndra. In questo modo gli 'ndranghetisti sono individuati come uomini ballerini, senza sostanza, quasi buffoni, rispetto ai vecchi uomini d'onore che si sentono offesi dell'essere assimilati agli 'ndranghetisti²⁸.

La struttura di base della 'ndrangheta è la 'ndrina (cosca), cioè un'organizzazione autonoma sul proprio territorio, con una struttura interna di tipo gerarchico. La 'ndrina è radicata in un comune o in un quartiere cittadino, se nel comune ci sono più 'ndrine si parla di "locale". Il locale di 'ndrangheta può essere definito come porzione di territorio nel quale almeno quarantanove affiliati, presenti ed attivi, reclamano il controllo criminale dello stesso, potendone assicurare l'ordine delinquenziale mafioso. Alla base di ciascuna 'ndrina c'è la famiglia di sangue, quella cioè del "capobastone" alla quale si associano altre famiglie, in posizione di subalternità. Ciò che tiene insieme tutte queste famiglie è proprio il vincolo familiare. Questo aspetto, se all'inizio veniva considerato un elemento di debolezza perché arcaico e tribale, si è poi invece dimostrato essere quello di forza. Proprio il vincolo familiare che caratterizza tutti i componenti della 'ndrangheta le ha permesso di essere molto più immune (rispetto a Cosa Nostra) dalle dinamiche dei collaboratori di giustizia. A proposito di ciò, la Commissione parlamentare antimafia della XIII legislatura scrive nella *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata*

²⁸ Giovanni Colussi, Antonio Napoli, Luca Giuseppe Ritorto. Presenza mafiosa e riutilizzo dei beni confiscati nella Piana di Gioia Tauro: una proposta di analisi. *Liberapiemonte*, (2002): 22.

in Calabria: "In Calabria si diventa mafiosi per generazione, per casato, per discendenza, per il semplice fatto di essere nato in una famiglia di mafiosi. Il figlio di un mafioso è solitamente un mafioso e lo è sin dalle prime classi elementari. Si diventa mafiosi però anche per esigenza, in mancanza di lavoro, per l'assoluta impossibilità in questa regione di avere di fronte uno Stato che risponda nei modi essenziali alle esigenze di vita di un giovane moderno"²⁹. Si è ufficialmente parte dell'organizzazione criminale dopo aver sostenuto una prova, cioè compiere un omicidio, un furto, una rapina e con il *battesimo*, cioè un rito simbolico identico a quello che si verifica in Cosa Nostra. Un'importante differenza della 'ndrangheta dalla mafia siciliana è il suo assetto orizzontale. Ogni 'ndrina è dotata di ampia autonomia, vi sono alcune che godono di più "prestigio" per ragioni di reputazione, di potenza militare o per il peso politico ed economico. La struttura orizzontale è rimasta anche dopo la guerra di mafia del 1989/1991, la quale insanguinò specialmente la città di Reggio Calabria. In quel periodo vengono creati i mandamenti di *Centro*, cioè di Reggio, il *Tirrenico* e lo *Jonico*. Proprio dopo la cruenta conflittualità prima descritta, non solo vennero fondate queste "sezioni territoriali", ma venne istituito anche un autorevole organismo che potesse intervenire anche nelle questioni interne dei singoli "locali", denominato la Provincia. Quest'ultima non si riunisce permanentemente, ma solo in determinati momenti e per decidere su cose particolarmente

²⁹ La Commissione parlamentare antimafia.

http://legislature.camera.it/_bicamerale/antimafia/sportello/dossier/dossier1_4.html

rilevanti. La Provincia si costituì come organismo super partes, che pose fine sia ai sequestri di persona (usati dalla mafia per finanziarsi) sia agli omicidi, che maggiormente turbavano l'opinione pubblica, il che ridusse anche l'azione repressiva dello Stato.

Oggi la 'ndrangheta è l'organizzazione mafiosa più potente e pericolosa, ma la sua esistenza non è sempre stata nota a tutti. Per quanto riguarda le origini del fenomeno, è stato rilevato che già nei primi decenni successivi al 1861, anno dell'Unità d'Italia, la 'ndrangheta calabrese era già presente ed attiva sul territorio, già connaturata dai tipici aspetti che ancora oggi la caratterizzano come la segretezza: l'omertà e i rapporti con i poteri pubblici. Certamente il territorio costituisce l'elemento chiave e di sopravvivenza dell'organizzazione stessa. All'inizio tale fenomeno criminale veniva considerato come esclusivamente rurale, in particolare per il legame con la catena dell'Aspromonte. Inchieste giudiziarie più approfondite hanno poi scoperto che altre zone della regione calabrese erano state interessate dall'attività mafiosa, come i grandi centri abitativi di Reggio Calabria, Cosenza e Catanzaro. Nel periodo fascista la situazione non cambiò di molto. Anzi "l'aver messo al bando partiti e sindacati ebbe l'effetto di rivitalizzare la 'ndrangheta. Gli 'ndranghetisti si presentarono come gli unici che, facendo parte di una organizzazione pienamente operante

seppure non ufficialmente e pubblicamente, erano in grado di risolvere alcune questioni..."³⁰.

Negli anni '50 invece, soprattutto le cosche legate alla Piana di Gioia Tauro, videro l'organizzazione mafiosa radicare il rapporto con la terra per il controllo anche dei prodotti da essa derivati. In particolare, proprio nella regione della Piana si presentò questo sistema di controllo dei mercati ortofrutticoli, dove le cosche controllavano i prezzi dei prodotti e pretendevano delle tangenti. Negli anni '60 però si assistette ad un cambiamento perché le cosche mafiose si aprirono all'attività di contrabbando di tabacchi e stupefacenti, inoltre aumentavano i tentativi di infiltrazione e utilizzo dei fondi pubblici, come successe in occasione della costruzione dell'autostrada Salerno- Reggio Calabria. Nonostante queste trasformazioni, "nel periodo a cavallo tra gli anni '70 e '80 l'agricoltura continuava ad essere la sede principale d'elezione dell'intervento delle cosche. Particolarmente preso di mira fu il settore dei forestali [...] settore che si mostrerà permeabile alla presenza delle 'ndrine e particolarmente discutibile"³¹. Cambiò anche il rapporto con il territorio, dato che sempre di più i proprietari terrieri furono oggetto delle mire delle cosche mafiose. I boss 'ndranghetisti erano diventati nel tempo padroni di centinaia di ettari attraverso, però, un'espropriazione forzata dei terreni tramite minacce e ricatti. Inoltre, gli anni '70 sono stati molto importanti perché si evidenziava sempre più il rapporto con i pubblici poteri della

³⁰ Giovanni Colussi, Antonio Napoli, Luca Giuseppe Ritorto, "Presenza mafiosa e riutilizzo dei beni confiscati nella Piana di Gioia Tauro: una proposta di analisi". *Liberapiemonte*, (2002): 4.

³¹ *Ibidem*, p. 5-6.

criminalità mafiosa. Ciò avvenne soprattutto con l'instaurazione di legami con la massoneria deviata, che furono voluti soprattutto dal boss Mimmo Piromalli, che era un massone egli stesso. Tale scelta non fu condivisa da altri boss come Tripodo e Macrì che per questo vennero uccisi: era la prima guerra di 'ndrangheta che si ebbe tra il 1974 e 1977. Lo stesso modo di fare politica della 'ndrangheta è cambiato nel corso del tempo: all'inizio si limitava a raccogliere voti per i candidati, passando poi a candidarsi direttamente per eleggere i propri rappresentati. Questo accadde soprattutto negli anni '80, e il caso di Limbadi ne è esempio: nel 1983 in una cittadina in provincia di Vibo vinse le elezioni comunali Francesco Macuso, che era un boss latitante. L'ingerenza diretta della 'ndrangheta nello spazio politico è dimostrata dal numero di comuni sciolti per mafia che dal 1991 ad oggi sono stati 129 (9 annullati e 23 archiviati), con questi numeri la Calabria occupa la prima posizione tra le regioni con comuni sciolti³².

In conclusione, sul punto delle connivenze tra 'ndrangheta e politica si può affermare che le modalità con cui le 'ndrine si sono inserite nel tessuto politico sono sempre state costanti e spregiudicate. Per sopravvivere e radicarsi sul territorio la mafia calabrese ha sempre cercato e trovato un supporto nei pubblici poteri, tale elemento caratterizzante lo ha descritto molto bene un magistrato calabrese di nome Antonino Filastò, il quale in un articolo uscito sulla Gazzetta di Messina ,già nel 1906, affermò: "[...] a me basta

³² Avviso Pubblico, "Tabella: Provvedimenti di scioglimento ed archiviazione per infiltrazioni della criminalità organizzata- Italia". <https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2022/08/05.-Riepilogo-per-Regione.pdf>

notare la grande influenza nell'ambiente del contagio psicologico della malavita e mostrare quanta colpa abbiano i reggitori della cosa pubblica i quali non sanno o non vogliono adottare i rimedi che potrebbero sradicare dalle nostre regioni la vecchia cancrena della delinquenza organizzata. [...] Se si aggiungesse a tutto questo la rete intricatissima dei legami di parentela degli interessi elettorali attorno alla malavita si comprende come essa viva, cresca e prosperi indisturbata"³³.

L'aspetto imprenditoriale della mafia calabrese ha preso forma maggiormente negli anni '70 in cui le cosche mafiose conquistarono importanti spazi economici investendo i profitti in attività para legali. La 'ndrangheta scoprì una irrefrenabile vacanza all'imprenditoria, mettendo a frutto i capitali accumulati con il contrabbando di sigarette, con i sequestri di persona, fino ad arrivare ai grandi affari legati ai cartelli interessati e preposti al traffico internazionale di armi e stupefacenti. Tutto questo aspetto dell'attività dell'organizzazione criminale viene efficacemente riassunto dall'espressione dello studioso Arlecchi che parla di *una mafia imprenditrice*³⁴. Questa capacità imprenditoriale ed economica delle 'ndrine gli ha permesso di sfruttare anche il periodo di grande difficoltà economica causato dalla pandemia. Nella relazione della D.I.A del 2021 infatti si scrive di quanto le imprese calabresi abbiano fortemente risentito della crisi sanitaria, che ha incrementato il loro bisogno di liquidità, non soddisfatto a livello statale. Tale mancanza

³³ Giovanni Colussi, Antonio Napoli, Luca Giuseppe Ritorto, "Presenza mafiosa e riutilizzo dei beni confiscati nella Piana di Gioia Tauro: una proposta di analisi". *Liberapiemonte*, (2002): 44.

³⁴ *Ibidem*, p.24.

ha ampliato le possibilità di infiltrazione nell'economia, tramite l'erogazione di "aiuti" in grado, almeno inizialmente, di risollevarne alcune attività, cedendo tuttavia il passo al subentro dei mafiosi negli asset dei proprietari a scopo di riciclaggio. Il welfare mafioso si è interessato anche alla crisi del mercato del lavoro, che colpisce soprattutto giovani e donne meno istruite, e le famiglie per cui gli aiuti da parte dello Stato si sono dimostrati sempre più lenti nell'arrivare. Queste "erogazioni di servizi" creano un rapporto di dipendenza nel medio periodo che viene poi riscosso, per esempio coinvolgendo i soggetti nelle operazioni criminali o imponendo a quest'ultimi di seguire le indicazioni elettorali al momento opportuno.

Ad oggi, gli ambiti economici di maggiore interesse degli 'ndranghetisti sono il settore delle costruzioni, degli autotrasporti, della raccolta di materiali inerti, della ristorazione e il settore sanitario. Quello che emerge è una vocazione spiccatamente affaristico-imprenditoriale di una 'ndrangheta silente, votata a raggiungere i propri scopi e a massimizzare le occasioni di profitto³⁵.

Da ultimo, è importante aggiungere che la 'ndrangheta è oggi l'organizzazione mafiosa più potente anche per la sua capacità di espansione territoriale, dato che è la più presente nelle regioni del Centro-nord dell'Italia. A proposito di ciò, la relazione della D.I.A prima citata, elenca 46 locali di 'ndrangheta attivi, di cui 25 in Lombardia, 16 in Piemonte, 3

³⁵ Marco De Pasquale. "Sintesi della relazione della Direzione investigativa antimafia (primo semestre 2021)" *Avviso Pubblico* (2021). <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/mafie/sintesi-della-relazione-della-direzione-investigativa-antimafia-primo-semester-2021/>

in Liguria, 1 in Veneto, 1 in Valle d'Aosta ed 1 in Trentino-Alto Adige. In queste regioni d'Italia, le cosche calabresi arrivano a controllare il traffico di droga e delle armi, il racket e le estorsioni e praticano l'usura. Riescono ad inserirsi perfino nella vita politico-amministrativa, come mostra il caso del Comune di Bardonecchia, nella Valle d'Aosta, sciolto nel 1995 per infiltrazioni mafiose. A ciò si aggiungono anche i rapporti con le altre organizzazioni mafiose e criminali italiane, per esempio la mafia siciliana che si rifornisce di sostanze stupefacenti proprio dalla 'ndrangheta che ne detiene il monopolio. Le capacità di ritagliarsi i rapporti esterni degli 'ndranghetisti riguardano soprattutto l'aria grigia - cioè quella della politica, dell'imprenditoria, delle strutture burocratiche e amministrative- che gli permettono di ottenere appalti e commesse pubbliche. Il volto più pericoloso di questa mafia è descritto efficacemente dal Procuratore calabrese Nicola Gratteri che ha affermato: "La 'ndrangheta spara meno però corrompe di più, ha sempre rapporti con il mondo dell'imprenditoria e della politica"³⁶.

³⁶ Gazzetta del Sud. "La 'ndrangheta spara di meno e corrompe di più. Sempre più donne nei clan". <https://calabria.gazzettadelsud.it/articoli/cronaca/2022/04/07/rapporto-dia-la-ndrangheta-spara-di-meno-e-corrompe-di-piu-sempre-piu-donne-coinvolte-nei-clan-c4a246a3-8b6a-45c6-b8b4-09b2aa9f10d6/>

CAPITOLO SECONDO

L'ANTIMAFIA IN ITALIA

2.1 Cosa si intende per antimafia?

2.1.1 Mafia e antimafia

L'antimafia potrebbe essere definita come l'altro lato della medaglia del fenomeno mafioso stesso. Tutto ciò che è possibile includere nel *serbatoio dell'antimafia* (dalle leggi all'attività delle associazioni di civili) è stato fondamentale perché ha contribuito alla grande operazione di definizione e comprensione del fenomeno mafioso. Si può quindi sostenere che "l'antimafia è nata nel momento stesso in cui è nata la mafia"³⁷, questo perché quando sono cominciate ad emergere le evidenze di questa forma di crimine organizzato, all'interno della società e del mondo istituzionale si sono sviluppate anche quelle forze per contrastarla. Mafia e antimafia sono due fenomeni logicamente così intrecciati che non è possibile pensare di comprendere una o l'altra senza approcciarsi a tutte e due, tanto che: "Mafia e antimafia prendono forma e si modellano a vicenda, sono due facce dello stesso oggetto di studio"³⁸. Tale interconnessione così forte è stata riconosciuta anche dal più grande storico italiano

³⁷ Francesco Renda, *Per una storia dell'antimafia*, in *La mafia, le mafie: tra vecchi e nuovi paradigmi* (Laterza, 1994), 68.

³⁸ Rocco Sciarrone, *Campo teorico e generi sociologici del fenomeno mafioso* (Bologna: Mulino nella "Rassegna italiana di sociologia", 2009), 324.

della mafia, Salvatore Lupo, il quale ha specificato: "La mafia è una costruzione intellettuale di quella che in senso lato possiamo chiamare antimafia. L'antimafia concepisce che una serie di fenomeni deteriori debbano essere riassunti con una singola parola, con un singolo concetto e inventa la mafia. Non è che prima dell'Unità d'Italia non esistessero fenomeni deteriori definibili come mafia. Ma nessuno li definiva"³⁹. Per diverso tempo, e ancora oggi, la tendenza è stata quella di identificare il termine mafia con Cosa Nostra, veniva cioè usato direttamente per riferirsi alla mafia siciliana e non agli altri gruppi che operano sul territorio nazionale e anche internazionale. Cosa Nostra ha ricoperto questa posizione prevalente non solo nell'immaginario comune, ma anche negli studi che sono stati condotti, all'estero e in Italia, sul fenomeno mafioso. Questo sicuramente perché il gruppo di Cosa Nostra per lungo tempo è stato quello più potente e con maggiori legami all'esterno, soprattutto con gli Stati Uniti d'America. Per tali ragioni, la storia del contrasto alla mafia è principalmente siciliana; in Calabria e Campania, dove sono nati gli altri due importanti gruppi criminali, però l'azione dell'antimafia è stata più tardiva e debole, sicuramente meno presente nel discorso pubblico e in quello degli specialisti ⁴⁰. Vi è poi la questione della mafia che è riuscita ad esportarsi anche in altre zone del paese non tradizionali, cioè nel centro-nord, rispetto a cui con il tempo si è costituita un'attività antimafia, che ha assunto

³⁹ Salvatore Lupo, *Scenari di mafia: orizzonte criminologico e innovazioni normative* (Torino: Giappichelli Editore, 2010), 46-47.

⁴⁰ Vittorio Mete, "L'Italia e le sue regioni". *Treccani* (2015): 305.

caratteristiche e modalità d'azione in parte differenti da quelle messe in atto nelle regioni del Sud.

2.1.2 Cenni storici del percorso dell'antimafia italiana

La storia delle lotte, soprattutto sociali, contro la mafia è una storia prevalentemente siciliana e viene divisa in dottrina in tre fasi. In particolare, è stato lo studioso Umberto Santino⁴¹ a ripercorrere meticolosamente le tappe storiche del movimento antimafia arrivando a definire tale distinzione:

- una prima fase che va dai Fasci siciliani, 1889-1894, al secondo dopoguerra, anni '40 e '50;
- la seconda fase che abbraccia gli anni '60 e '70;
- la terza fase che si estende dagli anni '80 ad oggi.

Nella prima fase il contrasto alla mafia si è caratterizzato principalmente nella lotta di classe per la democrazia in Sicilia. La storia delle lotte sociali contro la mafia è cominciata con i Fasci siciliani e continuata con le lotte contadine fino agli anni '50. L'obiettivo di tale scontro era il miglioramento delle condizioni di vita dei contadini stessi attraverso la redistribuzione delle terre. Le masse contadine si scontrarono perciò con i grandi latifondisti di quel tempo e cioè con chi faceva parte dell'organizzazione mafiosa. Le lotte condussero a stragi e numerosi assassini perpetrati dalla classe dei latifondisti/mafiosi per mantenere il loro dominio.

⁴¹ Umberto Santino, "Movimenti sociali e movimento antimafia". *Città d'Utopia*, no. 29 (2000): 11.

La seconda fase interessa il periodo in cui è avvenuto il passaggio dalla mafia agraria a quella dell'edilizia e degli appalti - con la distruzione architettonica e ambientale della Sicilia dovuta all'enorme speculazione edilizia, nota come il *sacco di Palermo* - in cui la protesta è stata realizzata attraverso i movimenti e le mobilitazioni politiche di quegli anni. In Sicilia la mobilitazione della società in chiave antimafia è stata evidente, in particolare ad emergere sono stati singoli individui dal grande coraggio e forza morale, i quali purtroppo ancora non trovarono il giusto supporto sia dalle istituzioni che dalla popolazione tutta. Un esempio di tali personalità è stato Danilo Dolci, il quale si trasferì in Sicilia nel 1952 per promuovere le lotte nonviolente contro la mafia e per l'affermazione dei diritti sociali - venne infatti soprannominato il Gandhi italiano- o anche Peppino Impastato, la cui storia è nota grazie al film *I cento passi* di Marco Tullio Giordana. Inoltre, in questa fase è stata istituita anche la Commissione parlamentare antimafia⁴² che svolgerà un importante ruolo per la lotta istituzione alla mafia.

La terza fase racchiude tutti quei movimenti che dagli anni Ottanta ad oggi hanno avuto l'obiettivo di coinvolgere la cittadinanza. Si può parlare in questo caso dell'inizio di un nuovo percorso dell'antimafia, che prese avvio in seguito alla decisione di Cosa Nostra di mostrare il suo volto più violento: dal 1981 al 1983 infatti i Corleonesi eliminarono i loro

⁴² La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia è stata istituita per la prima volta dal Parlamento italiano nel 1962, con la legge n. 1720, anche se la questione di una lotta oltre che giudiziaria, anche politica e culturale alla mafia, fu posta da alcuni parlamentari già nel 1948, immediatamente dopo la strage di Portella della Ginestra (1° maggio 1947) e i successivi omicidi compiuti da Cosa Nostra nei confronti di sindacalisti agrari in Sicilia.

avversari, causando all'incirca 1000 morti e portando Totò Riina ad essere capo assoluto dell'organizzazione. In quel triennio vennero uccisi tanti uomini anche delle istituzioni e delle forze dell'ordine, nonché giornalisti e intellettuali. La potenza di fuoco dispiegata fu tale da diffondere l'idea di una *piovra*, i cui tentacoli arrivavano ovunque e incidevano fortemente sulla vita politica ed economica e sociale del paese⁴³. Le reazioni in questo caso furono diverse e anche a più livelli: sia sul piano investigativo quando venne creato il pool antimafia, sia su quello legislativo, in quanto vennero approvate delle leggi in via emergenziale, a seguito di delitti che scossero l'opinione pubblica. Ciò che rende questa fase diversa dalle altre è anche il forte impegno e coinvolgimento della società civile dettato dalle emozioni per gli omicidi di personaggi come Pio La Torre o Carlo Alberto dalla Chiesa. Quest'ondata emotiva non si esaurì nella grande partecipazione ai funerali di suddetti personaggi, anzi fu fondamentale per gettare le basi di quelle associazioni e organizzazioni che costituiranno l'anima dell'antimafia sociale. Il biennio del 1992- 1993 ha rappresentato un altro snodo fondamentale nella battaglia alla criminalità organizzata. Sono stati gli anni dell'attacco frontale allo Stato da parte di Cosa Nostra, che culminarono con l'uccisione di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e con gli attentati a Roma, Firenze e Milano. La risposta della società civile congiunta con quella istituzionale è stata più forte che mai. In quell'estate del '93 vennero organizzate la prima catena

⁴³ Pietro Grasso. *Storie di sangue, amici e fantasmi. Ricordi di mafia*. (Milano: Feltrinelli, 2017), 34.

umana, dal palazzo di giustizia di Palermo all'Albero Falcone⁴⁴ in via Notarbartolo, e i sindacati indissero lo sciopero generale, al cui corteo di Palermo parteciparono in circa centomila. Nel marzo 1995 nacque poi Libera, cioè un'associazione di associazioni per promuovere la cultura della legalità, della solidarietà. Quest'ultima si afferma da subito come il collegamento tra le associazioni e tra queste e lo Stato. grazie anche all'esempio dell'esperienza di Libera, al giorno d'oggi sono molte le realtà associative nate con l'obiettivo di promuovere il culto della legalità, create anche dai giovani e per i giovani.

La differenza che si può rinvenire in questa fase, rispetto alle altre, è dovuta ad un evento in particolare che ha costituito uno spartiacque, sia nella storia della mafia che dell'antimafia, e cioè il maxiprocesso del 1986. La portata epocale di tale procedimento giudiziario fu nota da subito: il numero di condanne a cui si arrivò era il più alto mai raggiunto; inoltre, l'immagine che venne restituita alla popolazione era quella di uno Stato in grado agire/reagire, che poteva essere più forte della mafia. Lo snodo importante sta proprio in questo aspetto: attraverso tale evento storico si è dimostrato che la responsabilità di combattere la criminalità organizzata è ed è sempre stata anzitutto nelle mani dello Stato. Quando questo se ne fa carico allora anche i cittadini riescono a mobilitarsi trovando la forza e gli strumenti per poter contribuire al cambiamento.

⁴⁴ L'albero Falcone è un ficus macrophylla, che venne piantato di fronte all'abitazione del giudice dopo la strage di Capaci, divenne da subito un simbolo della ribellione contro la mafia e della rinascita del popolo siciliano.

Il percorso dell'antimafia, quindi, non è stato omogeneo, ma anzi le tre fasi che lo hanno scandito presentano caratteristiche diverse tra loro. Non si può dire che non siano stati raggiunti ottimi risultati, dato che oggi è pacifico riconoscere che specialmente l'organizzazione Cosa Nostra si sia notevolmente indebolita. Dall'altro lato, però, ciò non vuol dire che la sfida sia stata vinta e che niente possa essere fatto per migliorare l'antimafia tutta. Questo lo ricorda molto bene Pietro Grasso - un volto importante dell'antimafia, giudice a latere nel maxiprocesso, procuratore capo a Palermo e procuratore nazionale antimafia dal 2005 al 2013- che afferma: "Per superare il degrado, per liberare la politica e le amministrazioni dal malaffare, abbiamo bisogno di una classe dirigente credibile e trasparente, ma anche, lo dico con dolore, di un'antimafia che sappia guardare al proprio interno e abbandonare il sensazionalismo, il protagonismo, il preteso primato di ogni attore, la corsa al finanziamento pubblico e privato. Dopo trent'anni di impegno civile, eccezionale per forma, partecipazione e risultati, in questo mondo variegato si sono viste crepe profonde a tutti i livelli: nella magistratura, nella politica, nell'imprenditoria, nell'associazionismo. Perciò in numerose occasioni ho voluto richiamare questo mondo - che è anche il mio - a una profonda riflessione su di sé, anche per non prestare il fianco a chi cerca di cavalcare i singoli scandali nel tentativo di delegittimare una lunga storia di riscatto sociale e morale che va invece difesa con orgoglio" ⁴⁵.

⁴⁵ *Ibidem*, p.36-37.

Come detto, l'universo dell'antimafia è complesso ed eterogeneo, perché d'altronde il fenomeno mafioso stesso che si prepone di contrastare è tale. Questo rende difficile fornire un quadro abbastanza completo e comprensibile delle diverse forme in cui si manifesta l'antimafia. Solitamente gli studiosi operano una prima generale classificazione, che definisce le cosiddette due *gambe* sulle quali si regge la lotta alla mafia: quella *istituzionale* e quella *movimentista*. La prima è costituita dalle attività condotte in applicazione di specifiche disposizioni di legge e materialmente attuate dagli apparati giudiziario, di polizia e da altre articolazioni dello Stato. La parte movimentista invece è espressione dei singoli e dei gruppi organizzati della società che cercano di concretizzare, in forme differenti e mutevoli, azioni alle quali si attribuisce una valenza antimafia⁴⁶. Diverse volte queste due *gambe* agiscono in sinergia arrivando ad ottimi risultati, altre volte, invece, ciò non accade e le due finiscono per muoversi in direzioni diverse, il che crea quegli intoppi che non sono utili ad una lotta così complessa (quanto detto conferma il giudizio di Grasso prima riportato).

2.1.3 Le due gambe dell'antimafia

Per quanto riguarda la *gamba movimentista*, questa ha cominciato a mettersi in moto soprattutto dopo le prime grandi

⁴⁶ Vittorio Mete, *L'Italia e le sue regioni. Treccani (2015): 306.*

stragi, come dopo l'uccisione di La Torre e Dalla Chiesa e di Falcone e Borsellino. In seguito a tali avvenimenti la società ha iniziato ad esercitare pressione sulle istituzioni perché si responsabilizzassero e ha cominciato essa stessa ad organizzarsi. Le grandi protagoniste di questa parte dell'antimafia sono soprattutto le associazioni che sono nate con tale obiettivo: nel vasto panorama associativo si presenta non solo Libera, che nacque nel 1995, ma vi sono anche altre importanti realtà che hanno consacrato la loro attività all'impegno antimafia, cioè *Avviso Pubblico* e *Addiopizzo*. La prima nasce nel 1996, quando quattordici amministratori locali di varie regioni italiane, capirono che occorre impegnarsi per spezzare i legami tra mafia, corruzione e politica, mettendo insieme tutti coloro che operavano all'interno delle istituzioni. *Avviso Pubblico* ha collaborato con la Commissione antimafia, con istituzioni regionali, con università e altre associazioni per portare avanti soprattutto la lotta contro la corruzione e la collusione dell'apparato amministrativo che permette alle mafie di prosperare⁴⁷. Il Comitato *Addiopizzo* invece nasce nel 2004 a Palermo, soprattutto per contrastare il racket e le estorsioni tipiche della mafia. Si impegna per promuovere la pratica del consumerismo antimafia, stilando elenchi di aziende che dichiarano di non pagare il pizzo, in modo tale da indirizzare i consumatori verso queste realtà; per esempio, la grande catena di supermercati COOP è una dei maggiori sostenitori di tale iniziativa, vendendo sui propri scaffali prodotti di queste aziende. Nonostante la forza

⁴⁷ Giulia Migneco, Pierpaolo Romani. *Vent'anni di lotta alle mafie e alla corruzione in Italia. L'esperienza di Avviso Pubblico*. (Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 2017), 85.

partecipativa sia spesso discontinua, questo asse dell'antimafia rimane necessario tanto quanto l'asse istituzionale, perché come disse Paolo Borsellino: "La lotta alla mafia dev'essere anzitutto un movimento culturale che abitui tutti a sentire la bellezza del fresco profumo della libertà che si oppone al puzzo del compromesso morale, dell'indifferenza, della contiguità e quindi della complicità"⁴⁸.

La *gamba istituzionale* - cioè quella che interessa di più ai fini del presente studio- riguarda tutte le azioni introdotte dallo Stato e realizzate attraverso lo sviluppo di *politiche pubbliche antimafia*, cioè tutti quegli interventi volti a contenere, contrastare e distruggere le organizzazioni mafiose, che saranno meglio analizzati a seguire.

2.2 Politiche pubbliche antimafia

Le politiche pubbliche sono gli strumenti chiave che bisogna prendere in considerazione per capire come lo Stato affronta la risoluzione di una problematica collettiva, perciò è utile partire da una definizione empirica di cosa siano le politiche pubbliche, come quella seguente: "In generale, qualsiasi politica pubblica è il prodotto di una decisione, ma va molto oltre il momento della decisione fino a ricomprendere, quantomeno, l'attuazione ovvero l'implementation.[...] Le politiche sono pubbliche quando vengono prodotte dalle

⁴⁸ ONU Italia, "Perché è attuale il pensiero di Paolo Borsellino". <https://www.onuitalia.it/perche-e-attuale-il-pensiero-di-paolo-borsellino/>

autorità di governo intese in senso lato"⁴⁹. Quindi, ogni politica che viene sviluppata è orientata ad un fine, rispetto a cui viene progettata e pianificata, in questa sede l'obiettivo è la sconfitta e sradicamento del fenomeno mafioso. Gli studi condotti su questo tema non sono molti, un autore si è occupato in particolare di questo tentativo di categorizzazione e analisi, Antonio La Spina, il quale ha proposto una fondamentale distinzione in politiche antimafia dirette e indirette.

2.2.1 Politiche pubbliche antimafia dirette

Antonio La Spina nel suo lavoro "Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno", parla di "politiche che mirano ad aggredire direttamente la mafia"⁵⁰, tra cui rientrano le seguenti:

- Norme che identificano specifiche tipologie di reato, come l'articolo 416 bis;
- Poteri investigativi (di cui si servono per esempio la DIA, DNA e le DDA);
- Controllo delle transizioni finanziarie sospette e delle attività di riciclaggio;
- Processi di mafia e speciale regime carcerario (41 bis);
- Sequestro e confisca di patrimoni acquisiti illegalmente.

Per quanto riguarda gli strumenti giurisprudenziali che rientrano in questa categoria bisogna soffermarsi su alcuni

⁴⁹ Gianfranco Pasquino. *Nuovo corso di scienza politica*. (Bologna: Il Mulino, 2009), 231-232.

⁵⁰ Antonio La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*. (Bologna: Il Mulino, 2005), 13.

che hanno costituito il passo iniziale nella costruzione dell'apparato istituzionale antimafia. Tra tutte spicca **la Legge n.646 del 1982** che venne approvata dopo l'omicidio di Pio la Torre e Alberto Dalla Chiesa, altresì riconosciuta come legge Rognoni-La Torre⁵¹. Questa introduce appunto il reato di associazione mafiosa, previsto nel noto articolo *416 bis*, che ha il merito di definire per la prima volta a livello giuridico cosa si intenda per "associazione mafiosa". Dal momento della sua entrata in vigore e negli immediati anni successivi, la Legge è stata ampiamente utilizzata, specialmente nelle regioni del Sud del paese. Al contrario, la sua applicazione è stata più complessa nelle regioni non tradizionali, ciò era dovuto al forte ancoraggio alle manifestazioni "classiche" dei fenomeni mafiosi, come criterio per identificarli, manifestazioni però difficilmente rivedibili in regioni diverse da quelle del Sud⁵².

Legata a questa norma vi è un'ulteriore importante disposizione, cioè quella del regime carcerario speciale. Il cosiddetto "carcere duro" a cui sono sottoposti alcuni detenuti è previsto dalla **Legge n. 354 del 1975**, all'articolo **41 bis**. Viene definito *carcere duro* perché chi vi è detenuto vede ulteriormente limitati i suoi contatti sia con l'interno che con l'esterno, trovandosi in una situazione di completo isolamento. Tale sistema fu introdotto inizialmente nell'ordinamento penitenziario italiano grazie alla legislazione antiterrorismo. L'obiettivo era quello di

⁵¹ Il testo normativo trae origine da una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati il 31 marzo 1980, che aveva come primo firmatario Pio La Torre, alla quale si aggiunsero poi le proposte di Virginio Rognoni, Ministro dell'interno del momento.

⁵² Vittorio Mete, *L'Italia e le sue regioni. Treccani (2015): 309.*

mantenere ordine nelle carceri, evitando che i detenuti terroristi politici potessero raccogliere seguaci all'interno degli istituti di pena. Tale regime detentivo però verrà applicato anche nel caso di detenuti per reati di mafia, solo a partire dalla **Legge n.306 del 1992**. La normativa purtroppo era stata approvata solo dopo la strage di Capaci, assumendo quindi le caratteristiche di una legge emergenziale che vide la luce sull'onda di una forte spinta emotiva. Inoltre, l'introduzione del 41 bis e il conseguente isolamento in cui sono posti coloro che vi rientrano, hanno aumentato il numero dei cosiddetti collaboratori di giustizia. Le loro dichiarazioni sono state fondamentali per sbrigliare i nodi della complessa struttura mafiosa, fornendo le prove e le piste che portarono al Maxiprocesso. Spesso i motivi per collaborare sono di tornaconto personale: uno sconto della pena previsto dalla **Legge n.82 del 1991**; la sete di vendetta per i familiari uccisi; oppure per garantire alla propria famiglia un futuro migliore. Nel corso degli anni Novanta il numero di collaboratori era diventato notevole, tanto che questo incremento quantitativo così rapido non consentì l'adeguamento delle strutture di protezione, con circa cinquemila familiari da tutelare. In tale situazione le lentezze burocratiche e la difficoltà nella gestione portarono a comportamenti scorretti e all'interruzione della collaborazione. Nacque quindi l'esigenza di rivedere la norma attraverso la **modifica legislativa n.45 del 2001**, la quale ha introdotto regole più stringenti per la gestione del rapporto con i collaboratori. In seguito a questa stretta legislativa vi sarà un leggero abbassamento del numero di collaboratori e un cambiamento anche nella natura di chi collabora, nel senso

che nel decennio 1995-2005 quest'ultimi provenivano maggiormente da Cosa Nostra, mentre dal 2009 in poi la fonte principale sarà la camorra. La 'ndrangheta invece non ha mai presentato grandi numeri di affiliati che poi hanno tradito l'organizzazione, perché come detto già nel primo capitolo, la forte struttura a carattere familiare, in cui vi sono legami di sangue tra i componenti, rende più difficile il tradimento e la collaborazione con la giustizia.

Altro passo importante nel percorso normativo fu l'istituzione, nel gennaio 1992, della Direzione investigativa antimafia (DIA), attraverso **decreto-legge n.345/1991**. Fortemente voluta da Giovanni Falcone, il quale era convinto che fosse necessaria un'istituzione simile per portare avanti un'efficace lotta alla mafia. Il giudice, infatti, credeva fortemente nell'efficacia delle azioni di contrasto da parte di strutture specializzate, come egli stesso affermò: "La lotta alla mafia non può fermarsi a una sola stanza, la lotta alla mafia deve coinvolgere l'intero palazzo. All'opera del muratore deve affiancarsi quella dell'ingegnere (...) Se pulisci una stanza non puoi ignorare che altre stanze possono essere sporche, che magari l'ascensore non funziona, che non ci sono le scale... Io vado a Roma per contribuire a costruire il palazzo"⁵³. Quindi la DIA era stata concepita come un organismo investigativo interforze - mettendo insieme magistratura e Forze dell'ordine- specificatamente orientato alla lotta alla mafia. Questa oggi si compone di una Direzione nazionale con

⁵³ Attilio Bolzoni, Falcone: "non me ne vado per paura" *la Repubblica* (1991).

<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/03/01/falcone-non-me-ne-vado-per.html>

sede a Roma e 20 tra centri e sezioni operative. Di queste 20 strutture 5 sono solo in Sicilia, mentre Calabria, Campania e Puglia ne contano due ciascuna, nel resto delle regioni si contano una sola struttura o nessuna. La DIA segue in particolare gli aspetti economici e finanziari delle mafie, grazie all'accesso diretto agli istituti di credito, riferendo così all'autorità giudiziaria proposte di adozione di misure di prevenzione personali e patrimoniali. Si può riconoscere che la DIA col tempo non sia riuscita a ricoprire quel ruolo che il magistrato Falcone aveva immaginato. Per esempio, essa non è riuscita a superare le storiche rivalità tra i corpi di polizia, ognuna delle quali dispone di strutture specializzate nell'ambito della lotta alla mafia⁵⁴. Sempre agli inizi degli anni Novanta, attraverso il **decreto-legge n.367**, il mosaico delle istituzioni antimafia italiane si va completando attraverso la formazione della Direzione Nazionale Antimafia (DNA) e delle 26 Direzioni distrettuali antimafia (DDA). La DIA e la DNA erano state pensate per essere complementari: cioè in modo tale da avere da una parte la struttura investigativa e dall'altra quella giudiziaria, portando avanti un lavoro coordinato. In ogni DDA si riuniscono dei gruppi specializzati di magistrati e sono dislocate sul territorio nazionale in maniera più bilanciata rispetto a quelle della DIA. Le DDA sono indipendenti, ma per avere una struttura organizzata capace di contrastare un'organizzazione altrettanto strutturata e complessa, è necessaria una coordinazione di cui si occupa la DNA, con a capo il Procuratore nazionale antimafia. Da ultimo, è importante

⁵⁴ Vittorio Mete, *L'Italia e le sue regioni. Treccani (2015): 312.*

evidenziare che sia la DNA che le DDA dispongono di banche dati - che esse stesse alimentano - denominate SIDNA E SIDDA dove sono riportati tutti i documenti giudiziari e di indagine, fondamentali per l'attività dei magistrati. L'esistenza di queste strutture ha sicuramente apportato dei miglioramenti nel percorso di contrasto alla mafia da parte dello Stato, ciononostante vi sono dei problemi che rimangono, come la mancanza di coordinamento tra le direzioni distrettuali, gli opportunismi tra queste e le procure ordinarie, e ancora le autoreferenzialità di queste agenzie⁵⁵. Se sul piano giudiziario tutte le istituzioni appena elencate rappresentano l'architrave del sistema costruito dallo Stato, a livello politico è importante ricordare la Commissione parlamentare antimafia, che venne formalmente istituita nel 1962. In diverse occasioni le relazioni prodotte dalla Commissione hanno contribuito moltissimo al processo di comprensione della natura del fenomeno mafioso, in tutte le sue sfaccettature. Per esempio, il lavoro svolto dalla Commissione appena istituita negli anni '60, fu fondamentale per comprendere il forte consenso sociale di cui la mafia siciliana godeva tra la popolazione. Questo dato fu molto importante in quanto presentò un campanello d'allarme e fattore di mobilitazione della coscienza civile degli italiani⁵⁶. Tuttavia, per diverso tempo le relazioni della Commissione si focalizzarono più su quello che accadeva in Sicilia, per cui le relazioni sugli altri due principali gruppi mafiosi non solo sono meno numerose, ma più tardive.

⁵⁵ Ibidem, p.312.

⁵⁶ Francesco Renda, *Resistenza alla mafia come movimento nazionale*. (Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 1993).

Sul tema 'ndrangheta bisognerà aspettare la relazione del 2008⁵⁷ presieduta dal Francesco Forgione, la quale offre una panoramica approfondita su tutte le cosche delle province (Catanzaro, Cosenza, Crotona, Vibo Valentia) e su quelle del versante jonico. È importante ricordare che sono state costituite delle Commissioni antimafia anche a livello locale, dove comuni e regioni hanno deciso di dotarsi di tale organo. Nonostante lo spazio di azione di queste sia ridotto rispetto alla Commissione parlamentare, la loro esistenza risulta efficace, in quanto permettono di monitorare il fenomeno a stretto contatto con lo stesso territorio in cui si trovano.

Un altro aspetto verso cui vengono indirizzate le politiche pubbliche è quello del rapporto collusivo tra mafioso e corrotto. La storia della collusione tra mafia e politica è inopinabile ed è ciò che ha permesso alle organizzazioni mafiose di proliferare per tutto questo tempo. Quando la criminalità mafiosa riesce a inserirsi così tanto nei meccanismi decisionali, inquina il sistema democratico e rende difficile la sopravvivenza di sane istituzioni democratiche in tutto il paese, non solo al Sud. Per questo le politiche dirette volte al contrasto dei rapporti tra mafia e istituzioni sono necessarie. Tra i diversi strumenti è giusto ricordare l'articolo 416 ter del Codice penale, il quale dispone: "Chiunque accetta, direttamente o a mezzo di intermediari, la promessa di procurare voti da parte di soggetti appartenenti alle associazioni di cui all'articolo

⁵⁷Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Relazione annuale sulla 'ndrangheta. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/301509.pdf>

416 bis o mediante le modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416 bis in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di qualunque altra utilità o in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa è punito con la pena stabilita nel primo comma dell'articolo 416 bis"⁵⁸. Tale disposizione venne introdotta nel Codice antimafia dopo la strage di Capaci, con cui si è rivisto anche l'articolo 416 bis aggiungendo che tra le finalità dell'associazione mafiosa ci sarebbero anche quelle di "impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali"⁵⁹. Nonostante il passo in avanti compiuto con l'approvazione di tale norma, l'applicazione effettiva di quanto in essa previsto non fu positiva, soprattutto perché trovare il passaggio di denaro tra le parti non era sempre cosa facile. Per questo l'articolo è stato modificato nel 2014 - grazie alla spinta esercitata dalle associazioni - specificando che lo scambio politico-mafioso si realizza non solo quando viene scambiato denaro, ma anche quando la contropartita sia costituita da qualunque altra utilità⁶⁰.

Da ultimo, ma non per importanza, nella categoria delle politiche pubbliche dirette rientrano tutte quelle orientate

⁵⁸ Codice penale, articolo 416 ter.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=416&art.versione=5&art.codiceRedazionale=030U1398&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.idGruppo=34&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=3&art.flagTipoArticolo=1

⁵⁹ Codice penale, articolo 416 bis.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=9&art.idGruppo=34&art.flagTipoArticolo=1&art.codiceRedazionale=030U1398&art.idArticolo=416&art.idSottoArticolo=2&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.progressivo=0

⁶⁰ Vittorio Mete, *L'Italia e le sue regioni. Treccani (2015): 313.*

a smantellare le ricchezze e i patrimoni dei mafiosi; quindi, quelle che ne permettono la confisca. Queste politiche pubbliche sono forse quelle che hanno prodotto i migliori risultati, soprattutto in termini di capacità di indebolimento delle forze della criminalità organizzata. Essendo l'oggetto principale del presente studio tali politiche verranno analizzate approfonditamente a partire dal punto 2.3.

2.2.2 Politiche pubbliche antimafia indirette

Un contrasto efficace all'apparato mafioso deve partire dalle politiche pubbliche dirette, ma qui non può esaurirsi. Proprio per questo, nel corso del tempo, sono state utilizzate anche delle politiche che Antonio La Spina classifica come indirette, cioè "politiche che riguardano la società civile e le pubbliche amministrazioni e soltanto *indirettamente* la mafia"⁶¹. Per meglio specificare, si parla di quegli strumenti che "tentano di promuovere una cultura della legalità e la reazione della società civile contro la mafia, o di rendere le pubbliche amministrazioni e le loro attività più impermeabili ad essa, o infine di potenziare le capacità di rendimento delle forze di polizia"⁶².

Tra queste politiche indirette rientrano quelle volte alla prevenzione del racket e usura, le quali sono vitali perché mirano a contrastare le attività "tradizionali" che

⁶¹ Antonio La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*. (Bologna. Il Mulino, 2005), 13.

⁶² *Ibidem*, p. 66.

caratterizzano le mafie e il loro legame con il territorio. Da questo punto di vista è importantissimo il **decreto-legge 419/1991**, che fu promulgato dopo l'uccisione di Libero Grassi⁶³, andando a costituire la prima normativa antiracket. La disposizione venne accolta positivamente, lo stesso allora Ministro della Giustizia Claudio Martelli riconobbe come quest'ultima fosse "parte di un quadro di provvedimenti anticrimine divenuto ormai imponente nel corso degli ultimi mesi: dallo scioglimento dei consigli comunali alla decadenza degli amministratori collusi, agli inasprimenti delle pene previste per i più gravi delitti di stampo mafioso, all'esclusione dei benefici come gli arresti domiciliari o i comodi ricoveri in carcere senza piantonamento"⁶⁴. I risultati però non furono quelli sperati, le denunce infatti non erano aumentate e il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle misure antiracket, Giorgio Musio, evidenziò che vi era un problema di mancanza di uffici di assistenza presso le diverse prefetture, per permettere a quest'ultime di comprendere efficacemente il ruolo da svolgere. Con la successiva **Legge n. 108 del 1996** si cercò di implementare la legislazione in materia, fornendo una definizione di reato di usura e prevedendo e un Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e un Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, il che permise di migliorare la situazione.

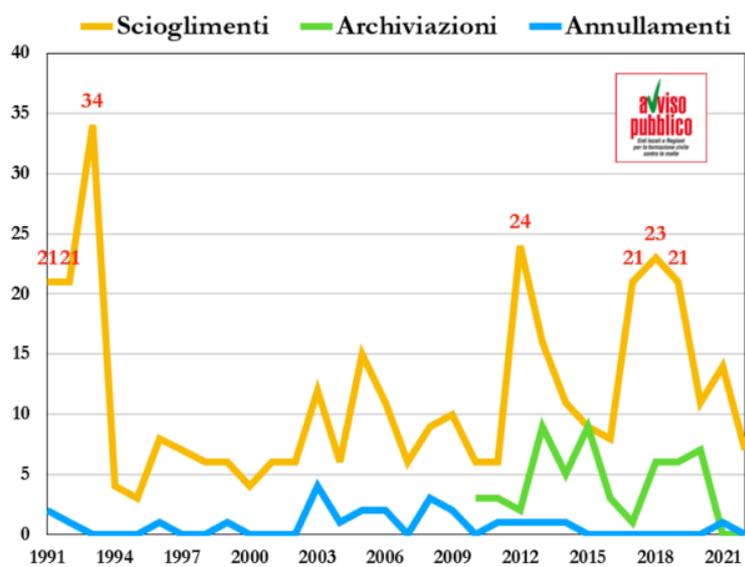
⁶³ L'imprenditore siciliano aveva rifiutato di pagare il cosiddetto pizzo a Cosa Nostra e denunciò i suoi estortori non solo alle autorità di polizia, ma anche andando a parlarne alla televisione.

⁶⁴ Antonio La spina e Attilio Scaglione, *Solidarietà e non solo. L'efficacia della normativa antiracket e antiusura*. (Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 2015), 30.

Ritornando sull'enorme pericolo delle infiltrazioni mafiose nel campo politico ed elettorale, è importante qui menzionare la norma che predispone lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose. Questa fu introdotta nel 1991, con la solita logica emergenziale, all'indomani di una cruenta faida di 'ndrangheta⁶⁵. Il provvedimento è di natura preventiva, in quanto qualora emergano elementi che facciano ipotizzare un condizionamento dei mafiosi sugli amministratori locali, il governo (impegnando soprattutto il Ministero dell'Interno) può intervenire sciogliendo il Consiglio e assegnandone le funzioni ad una terna commissariale di nomina ministeriale. Secondo gli ultimi aggiornamenti forniti da Avviso Pubblico, dal 1991 al 5 agosto 2022 sono stati sciolti 615 comuni (si veda figura n.1), di cui la maggior parte si sono verificati nella regione Calabria (si veda figura n.2).

⁶⁵ Vittorio Mete. La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali. *Stato e mercato*, no. 108 (2016): 403. <https://www.jstor.org/stable/44807538>

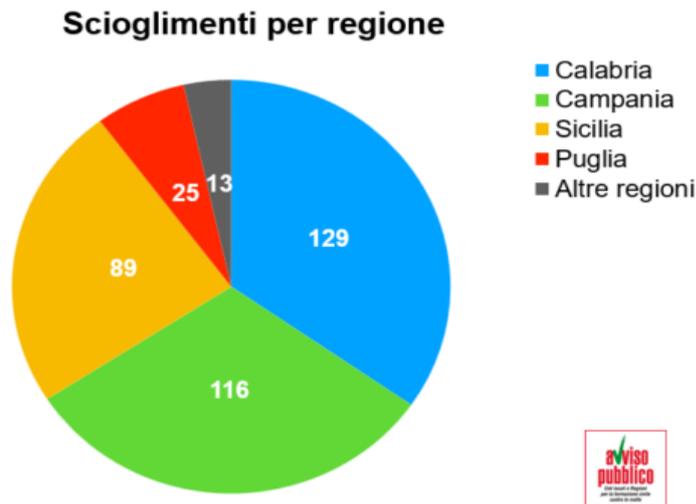
Fig. 1 - Andamento temporale del numero di scioglimenti, archiviazioni e annullamenti



Fonte: Avviso Pubblico⁶⁶

⁶⁶ <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/scioglimento-amministrazioni-locali-infiltrazioni-mafiose-grafici/>

Fig. 2 - Numero di scioglimenti per regione



Fonte: Avviso Pubblico⁶⁷

I grafici sopra inseriti dimostrano che nel triennio successivo all'entrata in vigore della Legge vi sia stato un picco di scioglimenti, che poi si sono notevolmente abbassati per ritornare a crescere solo nel biennio 2012-2013 e nel 2018. Le cause del passaggio negativo dopo il '93 sono da individuare in fattori come: l'elezione diretta del sindaco; la destrutturazione e ristrutturazione del sistema partitico, quindi con ricambio del ceto politico locale; il potere deterrente della norma stessa che era stata appena introdotta. In più in quegli anni l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema delle mafie era molto viva, se non centrale. Nel tempo il tema della criminalità organizzata è scivolato via dall'agenda politica con conseguente decimazione dei casi di

⁶⁷ <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/scioglimento-amministrazioni-locali-infiltrazioni-mafiose-grafici/>

scioglimento⁶⁸. Dal 2008 in poi, la Calabria è divenuta la regione con il più alto numero di comuni sciolti per associazione mafiosa. Di nuovo, un fattore che giustificherebbe tale situazione è l'attenzione non solo istituzionale, ma della stessa opinione pubblica, verso questo gruppo calabrese, sia perché in quegli anni era stata pubblicata la prima relazione della Commissione incentrata solo sulla 'ndrangheta, sia perché vi furono diverse indagini condotte sull'infiltrazione delle 'ndrine nelle regioni del Nord⁶⁹.

2.3 Analisi del quadro normativo sulla confisca e riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata

2.3.1 Il quadro normativo per il sequestro e successiva confisca del bene

Prima di concentrarsi sull'impiego di un bene confiscato, bisogna soffermarsi sulla normativa antecedente che ne permette il sequestro e la confisca. "Basta essere incriminati per il 416-bis e automaticamente scatta il sequestro dei beni [...] Quindi la cosa migliore è quella di andarsene", questo è quanto venne affermato da Francesco Inzerillo⁷⁰, boss di uno dei clan

⁶⁸ Vittorio Mete. La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali. *Stato e mercato*, No. 108 (2016): 406. <https://www.jstor.org/stable/44807538>

⁶⁹ *Ibidem*, p. 407.

⁷⁰ Queste parole furono pronunciate da Francesco Inzerillo, esponente di uno dei clan più importanti di Palermo e leader degli "scappati", cioè i criminali costretti a fuggire dalla Sicilia per avere salva la vita dopo la seconda guerra di mafia degli anni 1978-1983. La frase di Inzerillo è stata raccolta attraverso le

più forti di Palermo. Tale esternazione aiuta a rendere l'idea che per i mafiosi la peggior sciagura in cui possano incorrere è la confisca dei beni; perciò, quest'ultima rappresenta uno degli strumenti più efficaci di cui si è dotata l'antimafia⁷¹. La prima legge approvata dallo Stato che agiva in questa direzione fu la **n.575 del 1965** intitolata "Disposizioni contro la mafia", la quale si limitava a estendere ai mafiosi le misure di prevenzione personale, fino ad allora applicabili alle persone socialmente pericolose⁷². Il problema di questa disposizione era che mancava di definire cosa si intendesse per "mafia", rendendo di fatto impossibile ricondurre a tale fattispecie i sospettati. Tale problematica viene risolta con la Legge Rognoni- La Torre del 1982 che non solo definisce il fenomeno mafioso, ma introduce anche misure di carattere patrimoniale, ossia il sequestro e la confisca al **c.7 dell'art. 416 bis**: "Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato o delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego"⁷³. La direzione del legislatore in questo caso è chiara: si vuole colpire la mafia non solo punendone i reati,

intercettazioni telefoniche effettuate nel corso dell'operazione "Old Bridge", conclusasi nel febbraio 2008 tra Italia e USA. Il blitz delle forze dell'ordine americane e italiane ha messo fine a ogni tentativo degli Inzerillo di sistemare gli affari di famiglia, contando sull'intercessione benevola di Bernardo Provenzano.

⁷¹ Lorenzo Frigerio. La confisca dei beni alle mafie. Luci e ombre di un percorso civile. *Fatti e commenti*, (2009):38.

<https://www.legalite.net/archivio/formazione/beni%20confiscati/La%20confisca%20dei%20beni%20alle%20mafie.pdf>

⁷² Ibidem, p. 39.

⁷³ Codice penale, articolo 416 bis, comma 7.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=9&art.idGruppo=34&art.flagTipoArticolo=1&art.codiceRedazionale=030U1398&art.idArticolo=416&art.idSottoArticolo=2&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.progressivo=0

ma anche nella fase di accumulazione di quegli ingenti capitali che sono il valore aggiunto dell'organizzazione, che le permettono di continuare a prosperare trovando sempre nuovi adepti⁷⁴. Di recente la normativa in materia di sequestro è stata aggiornata tramite la **Legge n.161/2017** con la modifica della disciplina del Codice sul procedimento di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali. Nel dettaglio si precisa che la riforma interviene sulla titolarità della proposta, precisando che il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo è comunque titolato a proporre la misura di prevenzione patrimoniale. Il comma 4 dell'articolo 5 modifica l'articolo 20 del Codice precisando, anzitutto, che il tribunale ordina con decreto il sequestro dei beni di cui la persona "nei cui confronti è stata presentata la proposta" risulta poter disporre (inizialmente il Codice prevede che il sequestro colpisce i beni della persona "nei cui confronti è iniziato il procedimento"⁷⁵). In questo modo la normativa ha reso possibili anche le indagini sul tenore di vita e sul patrimonio di tutti coloro anche solo sospettati di appartenere ad un'associazione mafiosa. Nel momento in cui la persona indagata non riesce a dimostrare la legittima provenienza delle ricchezze sotto sequestro, scatta la confisca che permette il passaggio dei beni nelle mani dello Stato.

⁷⁴ Lorenzo Frigerio. La confisca dei beni alle mafie. Luci e ombre di un percorso civile. *Fatti e commenti*, (2009):38.

<https://www.legalite.net/archivio/formazione/beni%20confiscati/La%20confisca%20dei%20beni%20alle%20mafie.pdf>

⁷⁵ Il contenuto della legge n. 161 del 2017, di riforma del Codice antimafia. Camera dei deputati, temi dell'attività parlamentare XVII legislatura.

https://temi.camera.it/leg17/post/il_contenuto_della_legge_n__161_del_2017__di_riforma_del_codice_antimafia.html?tema=temi/lotta_alla_corruzione

2.3.2 La nascita della Legge 109/1996

Dopo i primi successi soprattutto legati al maxiprocesso, che si svolse qualche anno dopo, la normativa 646 del 1982 non ha funzionato molto, soprattutto a causa delle complessità delle indagini patrimoniali da svolgere e per il fatto che non vi fosse stato delineato nessun percorso da seguire per la destinazione e l'utilizzazione dei beni. Mancava quindi una disposizione che guardasse oltre il carattere punitivo e introducesse un utilizzo "positivo" del bene sottratto alla criminalità. Il punto di svolta arrivò solo dopo l'ennesima strage di mafia degli anni '92-'93 che smosse le coscienze e gli animi. In seguito alla morte dei giudici Falcone e Borsellino due cose divennero ancora più chiare: la centralità della dimensione economica nella lotta alle mafie e che non bastasse la mera repressione da parte degli apparati statali, ma serviva qualcosa di più che incidesse sul contesto circostante e sui valori della comunità. Divenne chiaro che l'intera cittadinanza, da Nord a Sud del paese, dovesse essere coinvolta in un percorso di recupero dei valori di legalità e degli spazi democratici negati dalla pervasiva presenza mafiosa. Si viene a creare quindi un'ottica di "prevenzione e di sviluppo economico e sociale", mirando a distruggere il capitale sociale della mafia"⁷⁶. Tutto ciò spiega perché alla base dello sviluppo della **Legge n.109/1996** vi è stata proprio

⁷⁶ Lorenzo Frigerio e Davide Pati. *L'uso sociale dei beni confiscati – Programma di formazione sull'utilizzazione e la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*. (Roma: Libera – Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, 2007), in Lorenzo Frigerio. *La confisca dei beni alle mafie. Luci e ombre di un percorso civile. Fatti e commenti, (2009): 44.*

l'attività per la raccolta firme gestita dall'associazione Libera. La Legge, che prese il nome di "Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati", rappresenta quasi il naturale completamento dell'iniziale normativa Rognoni-La Torre. Questa disposizione prevede un'innovativa distinzione dei beni in: beni mobili, immobili e aziendali. I beni mobili (denaro contante, assegni, liquidità e titoli personali, veicoli e beni immateriali quali marchi e brevetti ecc.) confiscati sono versati al Fondo Unico di Giustizia⁷⁷. Per i beni immobili (unità immobiliari per alloggi e usi collettivi, unità immobiliari a destinazione commerciale e industriale, terreni) è previsto che vengano gestiti dallo Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e di protezione civile, oppure possono essere trasferiti ai comuni in cui sono siti per finalità istituzionali o sociali. Il comune a sua volta potrà gestire il bene in maniera autonoma o affidarlo a titolo gratuito a comunità, enti, organizzazioni di volontariato o comunità terapeutiche e centri di recupero per tossicodipendenti. Per quanto riguarda i beni aziendali è previsto che questi siano tratti direttamente dallo Stato che può predisporre l'affitto a società pubbliche o private o, in alternativa, può consegnarle a costituite cooperative di lavoratori già dipendenti delle aziende in oggetto, per consentire la ripresa dell'attività produttiva. Ove ciò non risulti possibile, possono essere destinati alla vendita o alla liquidazione⁷⁸. Il messaggio della Legge in questione è

⁷⁷ Istituito con il **decreto-legge 112/08** e successivamente modificato da leggi e decreti, il fondo ha come finalità quella di **disciplinare la gestione delle somme confiscate e sequestrate dallo Stato**, che un tempo giacevano presso gli istituti di credito in maniera infruttifera e senza una precisa rendicontazione che ne definisse l'ammontare totale.

⁷⁸ Progetto PON Sicurezza 2007-2013. Il riutilizzo dei beni confiscati. *Transcrime (2012)*: 13.

di natura positiva, e per questo diverso dalle misure attuate fino a quel momento, in quanto intriso di un forte valore etico e morale: si vuole dimostrare che il crimine non paga e che la giusta via è la fiducia nello Stato. Inserendosi nel vuoto lasciato dalle precedenti disposizioni in materia di gestione del bene nel momento post-confisca, la normativa n. 109 agisce per evitare che tali beni vengano abbandonati e lasciati quindi a degradarsi davanti agli occhi della popolazione. Quest'ultimo infatti è il rischio più grande perché darebbe l'immagine di uno Stato inefficiente e inconcludente, meno capace delle organizzazioni mafiose di gestire le ricchezze e crearle. La Legge 109 agisce proprio in tal senso perché individua come destinatari i molteplici attori della comunità, i quali possano trasformare il bene confiscato in uno strumento per creare valore aggiunto sociale. In questo modo la riconsegna del bene permette di restituire anche i diritti di cui la popolazione è stata privata, per questo in relazione a tale esperienza si parla spesso di "Antimafia dei diritti"⁷⁹.

2.3.3 Passaggi amministrativi dell'iter di confisca e rigenerazione del bene

Concretamente, prima che il bene arrivi nelle mani, per esempio, di un gruppo cooperativo, si deve passare per diversi stadi che sono accertati a livello giurisprudenziale. Dal

⁷⁹ Davide Pati. La confisca dei beni alle mafie e il loro riutilizzo per finalità sociali. *Avviso pubblico (2006): 2*. http://www.avvisopubblico.it/categorie/pubblicazioni/allegati/relazione_pati_beni_confiscati_campobasso.pdf.

punto di vista del diritto amministrativo l'iter ha inizio con il sequestro preventivo dei beni appartenenti al preposto. Tale sequestro, ex art. 321 codice di procedura penale, rappresenta la *condicio iuris* del procedimento di confisca, gravando in capo all'indagato l'onere di provare la provenienza lecita del bene ovvero la fonte legittima della proprietà. Nel momento in cui tale accusa venga confermata in sede penale, a prescindere da una futura condanna, verrà pronunciata la confisca di primo grado, seguita eventualmente dalla confisca di secondo grado e in ultimo la confisca definitiva pronunciata con sentenza della Corte di Cassazione. Bisogna quindi tenere presente anzitutto che la confisca non può prescindere dal legame con la disciplina del sequestro nel processo penale. La confisca antimafia si presenta quindi come un provvedimento amministrativo operante ex ante. Come affermato prima, con la Legge n.109 del 1966 si è introdotto uno scopo sociale nell'uso dei beni confiscati, per perseguire il quale si è approvato il **decreto-legge n.4 del 4 febbraio 2010**, con cui la competenza in materia di gestione dei beni confiscati viene devoluta all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, nota con l'acronimo **ANBSC**. Come recita il testo normativo "l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa e contabile, ha sede principale a Reggio Calabria ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno"⁸⁰. Chiaramente l'ANBSC nasce per rispondere ad un'esigenza di gestione e

⁸⁰ Decreto-legge del 4 febbraio 2010, n.4. Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/02/04/010G0020/sg>

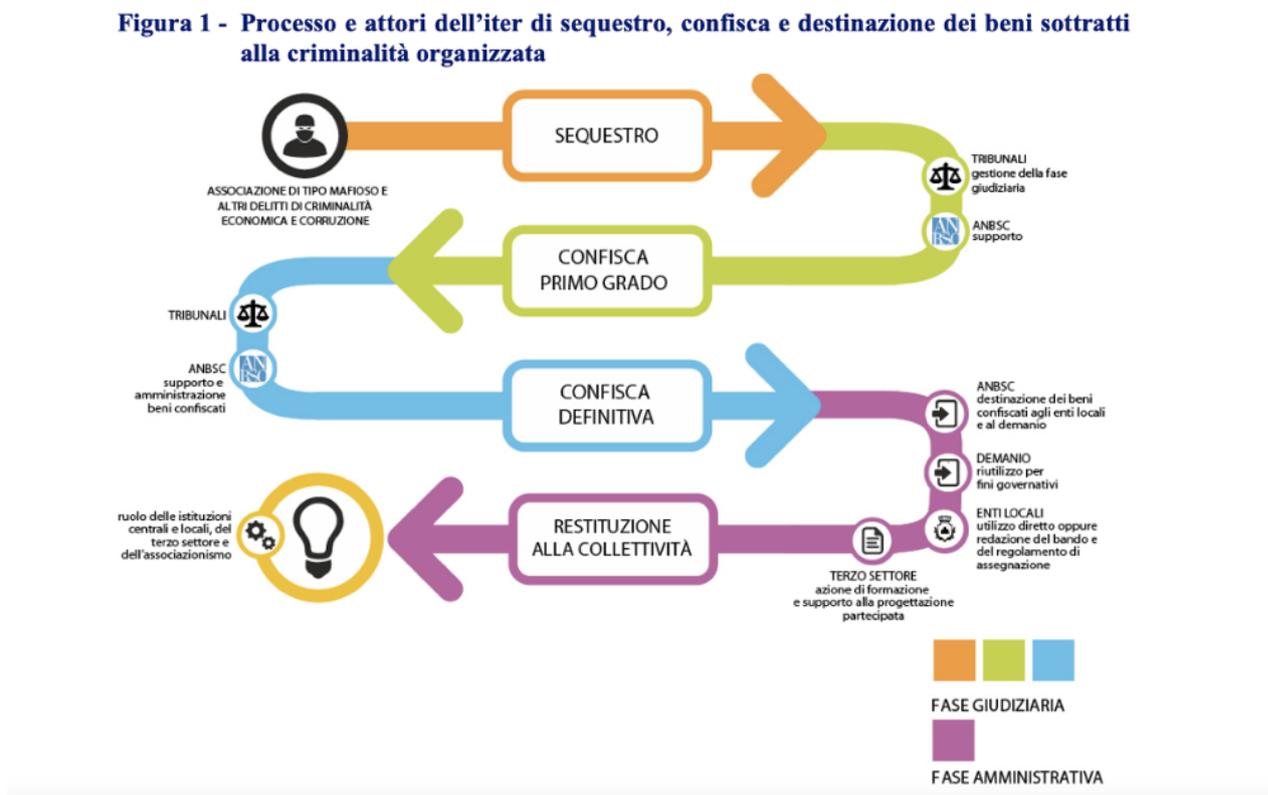
amministrazione unitaria dei beni confiscati. Si parte da una prima fase (dal sequestro alla confisca di primo grado) dove i beni sono gestiti da un amministratore giudiziario, nominato dal Tribunale delle misure di prevenzione contestualmente al provvedimento di sequestro, cui spetta la custodia e normale amministrazione dei beni. Nella seconda fase (che va dalla confisca di primo grado alla cosiddetta confisca di secondo grado) la gestione dei beni viene affidata all'ANBSC che provvede alla nomina di un coadiutore, che accompagna i beni fino all'eventuale confisca definitiva, pronunciata dalla Corte di Cassazione. Per quanto riguarda la fase specifica corrispondente all'oggetto della presente trattazione, cioè quella della "restituzione alle collettività territoriali delle risorse economiche acquisite illecitamente"⁸¹, è importante il momento amministrativo successivo alla confisca definitiva. Ovvero, il Codice antimafia prevede che i beni confiscati siano mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia e di ordine pubblico, ossia trasferiti per finalità istituzionali o sociali al patrimonio del comune ove l'immobile è sito. Proceduralmente, l'ANBSC può assegnare direttamente il bene ad un'istituzione statale, quindi all'ente locale che ne faccia manifestazione d'interesse. Una volta che il bene rientra nel patrimonio dell'ente locale, questi può scegliere se impiegarlo per fini istituzionali o per fini sociali, nel quale caso verrà assegnato con un bando di gara ad una realtà del terzo settore, che ne diventa

⁸¹ Questa è l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale, nella sentenza n.34 del 15 febbraio 2012. Giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 recante "Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria", promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

assegnataria con un comodato d'uso, solitamente gratuito⁸². Anche dopo l'assegnazione l'ANBSC deve portare avanti un'operazione di monitoraggio per verificare che l'utilizzo da parte del destinatario sia conforme ai principi che ne hanno animato la destinazione. Si riporta di seguito lo schema esemplificativo del complesso procedimento di sequestro e confisca:

⁸² Carlo Pezzullo. La rigenerazione urbana dei beni confiscati alle mafie: i cittadini singoli o associati come parti dell'attività amministrativa. *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*. Fasciolo no.2 (2020): 218-222. www.amministrativamente.com

Fig. 3: Processo e attori dell'iter di sequestro, confisca e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche di Coesione⁸³

⁸³ Documento realizzato in collaborazione con l'Agencia per la Coesione Territoriale e il Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea, febbraio 2018.

CAPITOLO TERZO

VALUTARE LA POLITICA ANTIMAFIA: PROPOSTA DI ANALISI SULLA POLITICA DI RIUTILIZZO DEI BENI CONFISCATI

3.1 Come si valuta una politica pubblica antimafia?

3.1.1 Gli approcci valutativi

Le politiche pubbliche possono essere intese come "l'insieme delle *azioni* [...] in qualche modo correlate alla soluzione di un *problema* collettivo [...] che sia generalmente considerato di interesse pubblico"⁸⁴. Perciò una volta attuate bisogna capire se abbiano funzionato e perché. La valutazione, quindi, può essere di tipo *ex post*, cioè viene sviluppata dopo che la politica è stata attuata. Ma esiste anche una valutazione *ex ante*, che cerca di prevedere ciò che potrebbe succedere in seguito all'attuazione di una misura. In questa sede si è fatto utilizzo del metodo *ex post*, che a sua volta si serve di tre principali approcci, i quali rispondono a peculiari obiettivi: la valutazione può riguardare le prestazioni delle organizzazioni che sono impegnate nell'attuazione delle politiche; gli effetti delle politiche sui problemi politici; i meccanismi che sono in grado di spiegare l'efficacia o la mancata efficacia delle politiche. Questi diversi processi

⁸⁴ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi. *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. (Milano: Mondadori Education S.p.A., 2017), 15.

elencati hanno a loro volta in comune tre importanti caratteristiche: consistono in attività di ricerca, svolte tramite gli strumenti di analisi delle scienze sociali; hanno l'obiettivo di produrre giudizi circostanziati su specifiche misure, programmi o interventi pubblici; vogliono determinare le ricadute pratiche sulla realtà ⁸⁵. In ogni caso, la valutazione riguarda innanzitutto gli *inputs* e gli *outputs*, cioè l'essenza delle politiche stesse. Gli *inputs*, ossia le "immissioni", sono gli ingredienti con cui vengono fatte le politiche pubbliche (finanziamenti, personale, materie prime, lavoro, macchinari ecc.), cioè tutte quelle risorse che sottoposte a un processo di lavorazione da parte della pubblica amministrazione e di altri soggetti attuatori, si trasformano in *outputs*. Quest'ultimi sono da intendersi come le "emissioni", cioè i prodotti delle attività attuative che impattano sulla realtà esterna. La misurazione di *inputs* e *outputs* è in generale piuttosto semplice, però concentrarsi solo su questi due aspetti non permette di ottenere informazioni sui risultati che le politiche hanno prodotto, vale a dire se sono state funzionali nel risolvere i problemi pubblici per cui erano state adottate. Per valutare ciò è necessario focalizzarsi sugli *outcomes*, cioè gli effetti che la politica pubblica produce. Se infatti la fase di attuazione di una politica pubblica trasforma gli *inputs* in *outputs*, questi poi a loro volta, impattando con l'esterno danno vita nel corso del tempo a degli effetti, cioè gli *outcomes*. Inoltre, è importante, laddove possibile, considerare gli

⁸⁵ *Ibidem*, p.158.

effetti più lontani nel tempo, perché sono quelli che spesso danno la dimensione dell'efficacia o meno della politica pubblica.

Posto questo generale approccio all'analisi delle politiche pubbliche, è opportuno far anche riferimento alla peculiarità delle politiche antimafia e quindi alle difficoltà che si riscontrano nella loro analisi.

3.1.2 Problematicità nell'analisi del settore

L'analisi delle politiche pubbliche antimafia si presenta spesso come un lavoro complesso. Diversi studiosi ed esperti del settore che affrontano questo processo rilevano delle problematiche alla base dell'analisi che verranno di seguito menzionate.

In primo luogo, vi è una carenza relativa alle fonti. Nel senso che spesso la raccolta delle informazioni è lacunosa o mal organizzata, questo infatti è proprio il caso dei beni sequestrati e confiscati - rispetto a cui spesso non si specifica quanti e quali siano stati espropriati, il valore che hanno o in che stato sono - che di conseguenza ne rende difficile anche il processo di riutilizzo, soprattutto da parte degli attori sociali⁸⁶. Un secondo problema rilevante è la scelta di indicatori poco validi nell'ottica di analisi di suddette politiche, che conducono a delle mal interpretazioni delle informazioni disponibili. Inoltre, si tende di frequente a cadere in un'altra trappola interpretativa quando si vuole misurare l'efficacia e l'efficienza delle politiche antimafia.

⁸⁶ Mete, V., *L'Italia e le sue regioni. Treccani (2015): 399.*

Rispetto alla prima il problema è che si pretende di calcolare l'efficacia delle agenzie per il contrasto alla mafia in relazione all'aumento o diminuzione dell'intensità del fenomeno indagato. Quando invece la realtà mafiosa è così complessa e legata a diverse dimensioni che risulta inefficace limitarsi ad utilizzare solo questi indicatori. Per quanto riguarda l'efficienza produttiva - cioè il rapporto tra inputs e outputs- logicamente l'efficienza viene considerata bassa se nonostante i molti inputs - finanziamenti, strumenti tecnologici, personale ecc. - gli outputs prodotti non sono soddisfacenti, cioè se non si risolve il problema mafioso. In generale, il dilemma risiede soprattutto nella difficile valutazione dell'efficacia, dato che il relativo problema da risolvere è quello dell'esistenza della criminalità organizzata, fenomeno molto radicato e articolato. Nel senso che se l'obiettivo di ogni politica antimafia è quello di colpire le organizzazioni criminali per poterne garantire poi la scomparsa, è chiaro che non è sufficiente un'unica politica pubblica per farlo. Inoltre, anche nel momento in cui uno strumento venisse utilizzato in maniera efficace, ciò non significa che automaticamente si arriverà allo sradicamento della mafia dal tessuto sociale, economico e politico di un paese. Quindi è giusto riconoscere la qualità di molte delle politiche antimafia sviluppate fino ad ora che hanno raggiunto risultati straordinari, anche se purtroppo ancora oggi le mafie esistono e sono molto forti.⁸⁷

⁸⁷ Vittorio Mete. La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali. *Stato e mercato*, no. 108 (2016): 399-403. <https://www.jstor.org/stable/44807538>

3.2 Inputs e outputs

3.2.1 Gli inputs

La prima difficoltà da affrontare in questa sede è quella di individuare gli inputs, outputs e outcomes attraverso cui funziona e si valuta la politica pubblica di riutilizzo del bene confiscato.

Per quanto riguarda gli inputs, in particolare sono due quelli che devono essere tenuti in considerazione: le risorse finanziarie e il personale predisposto per poter mettere in moto efficacemente il meccanismo di riutilizzo del bene.

Un'ottima panoramica sull'attuale situazione è stata fornita dalla **relazione n.99 della Commissione parlamentare antimafia⁸⁸**, realizzata nel 2021 con relatore l'On. Pretto Erik Umberto. Riconoscendo l'importanza determinante che hanno le forme di sostegno finanziario pubblico e/o privato, nella valorizzazione del riutilizzo sociale, la Commissione riporta una rassegna delle risorse economiche. Tra queste è importante ricordare le cosiddette "risorse ordinarie, nazionali e regionali", in cui rientra la Legge di stabilità del 2016, all'articolo 1, che prevede il rafforzamento dell'ANBSC, di possibili azioni generali di valorizzazione e l'accesso più facilitato al credito per le aziende confiscate.

Sempre nell'ambito dei finanziamenti disponibili, particolare menzione viene data alla **Legge n.208 del 2015⁸⁹**, in cui si

⁸⁸ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Relazione sulle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, con relatore l'onorevole Pretto Erik Umberto. Approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021.

⁸⁹ Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg>

prevedono, tra le altre cose, strumenti finanziari per il sostegno alle aziende sequestrate alle mafie. Le misure descritte all'articolo 1, commi 192-198, prevedono delle risorse per il rafforzamento e lo sviluppo delle competenze dei dipendenti dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati. Inoltre, vi è uno stanziamento di dieci milioni annui per assicurare continuità di credito alle aziende confiscate, secondo criteri da definire nel decreto interministeriale.

La valorizzazione socioeconomica dei beni confiscati alla criminalità organizzata è una forma di intervento che ha poi un importante sostegno nelle *politiche di coesione*. La stessa Agenzia per la coesione territoriale ha un ruolo centrale, riconosciute dalla "*Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*"⁹⁰. Questo documento è stato elaborato in attuazione del comma 611 dell'articolo 1 della **Legge di bilancio 2017**, e si divide in tre obiettivi specifici, il primo a carattere trasversale; gli altri due sono dedicati, rispettivamente, ai beni immobili ed alle aziende. Secondo i dati forniti dall'Agenzia per la coesione, nel ciclo di intervento 2014-2020 le politiche di coesione hanno finanziato 188 progetti

⁹⁰ La Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, prevista dal comma 611 dell'art 1 della Legge di Bilancio per l'anno 2017, rappresenta lo strumento con il quale si effettua il coordinamento, l'indirizzo, la sorveglianza e il supporto alle Amministrazioni statali, agli enti locali ed ai soggetti che intervengono a diverso titolo nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Tutto ciò che riguarda tali politiche è verificabile sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/la-strategia-nazionale-per-la-valorizzazione-dei-beni-confiscati-attraverso-le-politiche-di-coesione/

per un importo pari a 144,6 milioni di euro⁹¹. La maggiore concentrazione è stata a carico del Programma Operativo nazionale (PON) Legalità 2014-2020 affidato al Ministero dell'interno. Lo strumento dei PON e dei Programmi operativi regionali (POR), integrato con i fondi comunitari, è oggi il principale mezzo usato per erogare risorse ai soggetti destinatari e affidatari dei beni. I PON, infatti, prevedono degli interventi particolari in certi territori con specifiche problematiche. Questi programmi sono finanziati dalla Commissione europea con l'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo tra le diverse aree comunitarie. I fondi investiti per tale scopo sono detti Fondi strutturali, i quali si dividono in due categorie: Fondo sociale Europeo (FSE) che finanzia interventi nel campo sociale, intervenendo sul capitale umano; la seconda tipologia è costituita dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il quale finanzia interventi strutturali nei settori della comunicazione, energia, istruzione, sanità ecc.⁹² A partire dall'anno 2000, sono stati ideati due PON contenenti le misure oggetto della presente trattazione:

- **PON "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"** (2000-2006), in cui i beni confiscati rientravano nel secondo asse del programma "Promozione e sostegno della legalità". I progetti erano finanziati per gli interventi di tipo strutturale dai fondi FESR mentre quelli di tipo educativo e culturale dai fondi FSE⁹³.

⁹¹ On. Erik Umberto Pretto. Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati. *Commissione parlamentare antimafia* (2021) :146.

⁹² Al riguardo, "Il PON", sito di riferimento: <https://www.istruzione.it/pon/ilpon.html> e "PON Legalità", Ministero dell'Interno, sito di riferimento: <https://ponlegalita.interno.gov.it>.

⁹³ Progetto PON Sicurezza 2007-2013. Il riutilizzo dei beni confiscati. *Transcrime* (2012): 28-53

- **PON "Sicurezza per lo sviluppo- Obiettivo convergenza 2007-2013"**, in cui vi era un preciso obiettivo operativo, cioè il 2.5, intitolato "Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata". I soggetti abilitati a richiedere finanziamenti erano consorzi, unioni di comuni e singole amministrazioni comunali. In questo specifico PON era previsto che i progetti potessero ricevere finanziamenti solo dai fondi FESR⁹⁴.
- **PON "Legalità" 2014-2020**, il quale operava nelle regioni meno sviluppate per rafforzare le condizioni di legalità, incentivare la coesione sociale e favorire lo sviluppo economico. La dotazione finanziaria è stata di 692.840.530 euro, di cui 470.312.667 euro di quota europea (divisa in 258.976.332 euro in FESR e 211.336.335 euro in FES), più una quota di finanziamento nazionale di 222.527.863 euro⁹⁵.

Accanto ai piani PON vi sono i Programmi operativi regionali (POR) che vengono gestiti direttamente dalle amministrazioni regionali e sono co-finanziati attraverso fondi FESR e FSE. Questi due sono quindi attualmente i principali esempi di impiego di fondi comunitari per il riutilizzo dei beni confiscati, anche se i POR hanno un carattere principalmente residuale (spesso intervengono in progetti già finanziati dai PON, ma che necessitano altre risorse). Come dimostra la relazione della Commissione antimafia prima citata, le regioni

⁹⁴ Ibidem, p. 42.

⁹⁵ Al riguardo, per conoscere i numeri e la struttura del PON Legalità, si fa riferimento al sito del Ministero dell'Interno di seguito: <https://ponlegalita.interno.gov.it/dotazione-finanziaria>.

che regolarmente si dotano di questi programmi sono Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Un breve accenno merita anche il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (PNRR), dato che alcune sue progettualità sono destinate ad avere un significativo impatto sulle politiche di valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati. Il Piano in questione si articola in 6 missioni, ai fini della presente analisi si rileva la Missione n.5 *inclusione e coesione* con una capacità di intervento totale pari a 27,6 miliardi di euro. Nella presente missione sono previsti gli "interventi speciali per la coesione territoriale"⁹⁶, di cui una misura specifica di intervento concerne la "valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie"⁹⁷ per un investimento di 300 milioni di euro. A tal proposito il PNRR specifica che "la misura intende restituire alla collettività un numero significativo di beni confiscati per fini di sviluppo economico e sociale nonché come presidi di legalità a sostegno di un'economia più trasparente e del contrasto al fenomeno della criminalità organizzata"⁹⁸. In concreto si tratterebbe di procedere alla valorizzazione di almeno 200 beni confiscati per "il potenziamento di social housing, la rigenerazione urbana e il rafforzamento dei servizi pubblici di prossimità, il potenziamento dei servizi socio-culturali a favore dei giovani e l'aumento delle opportunità di lavoro"⁹⁹. Infine, è importante menzionare la possibilità di ricevere finanziamenti anche da fondazioni private, tra cui spicca la

⁹⁶ On. Erik Umberto Pretto. Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati. *Commissione parlamentare antimafia* (2021) :151-152

⁹⁷ *Ibidem*, p. 152.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 152.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 152-153.

fondazione "Con il Sud" che presenta una capacità erogativa di circa 21 milioni l'anno. La missione specifica di questa Fondazione è l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, in particolare a partire dal 2010-2011 si è posta come obiettivo anche la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie. Come si vedrà in seguito, l'aiuto fornito dal suddetto Ente ha prodotto concreti risultati, valorizzando circa 105 beni immobili confiscati dislocati nel Sud. L'unica importante limitazione posta dalla Fondazione è che il soggetto del terzo settore deve disporre del bene in concessione almeno per dieci anni, per ottenere aiuti finanziari. Come la Fondazione stessa ha potuto rilevare, il suo apporto è fondamentale in quanto spesso i finanziamenti derivati dai PON e POR sono utili solo per il primo momento di ristrutturazione del bene assegnato, ma non coprono i costi di gestione e valorizzazione, in cui invece interviene molto bene la Fondazione¹⁰⁰.

Nella concretizzazione del processo di riutilizzo è fondamentale anche il personale predisposto a livello istituzionale e la relativa adeguata formazione di quest'ultimo. Due degli attori fondamentali da questo punto di vista sono l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati (ANBSC) e i comuni. Per quanto riguarda la prima, dal momento della sua istituzione nell'anno 2010 ad oggi, si sono susseguite delle modifiche legislative mirate ad una maggiore efficacia ed efficienza. L'ultima è stata la n.118 del 2018, la quale ha ampliato l'organico da 30 a 200 unità, di cui 70 da reclutare tramite concorso pubblico. Si è prevista

¹⁰⁰ Ibidem, p. 153-154.

inoltre una struttura organizzativa articolata in quattro direzioni generali: affari generali e personale; beni immobili sequestrati e confiscati; aziende e beni aziendali sequestrati e confiscati; gestioni economiche, finanziarie e patrimoniali. Come è stato precedentemente spiegato, l'Agenzia è stata istituita come ente istituzionale chiave per il procedimento di assegnazione dei beni, per il loro monitoraggio e per la verifica del loro riutilizzo, tenendo in considerazione il loro impatto sociale. Perciò l'Agenzia risulta l'anello di congiunzione tra lo Stato centralizzato (che attua la confisca e diventa proprietario del bene) e i comuni (cioè le realtà locali che poi concretamente lo gestiscono, destinandolo agli enti del terzo settore laddove possibile). La sua istituzione è stata pensata proprio per fornire quel necessario supporto all'amministrazione dei beni, tramite il sostegno all'autorità giudiziaria e garantendo consulenze tecniche ai diversi attori del percorso di riutilizzo. A tal proposito l'Agenzia si è dotata di un portale istituzionale per la geolocalizzazione dei beni in gestione e quelli destinati, denominato OpenRe.G.I.O¹⁰¹, con l'obiettivo ideale di connettere tutti gli attori del procedimento di riutilizzo pubblico e sociale dei beni confiscati. Purtroppo, come sarà evidenziato e spiegato in seguito, sia l'utilizzo di suddetto portale che in generale il funzionamento e il ruolo dell'ANBSC presentano diverse criticità che ne inibiscono il potenziale.

¹⁰¹ Il progetto parte da un rapporto nuovo con i Coadiutori dell'ANBSC, con le Prefetture, l'Agenzia del Demanio, con gli Enti e le Associazioni e tutti i soggetti pubblici e del partenariato privato che a vario titolo si interessano della complessa materia dei beni sequestrati e confiscati. L'obiettivo è di sviluppare un nuovo modo di fare amministrazione nella custodia, gestione e destinazione dei beni confiscati, per semplificare i processi operativi di competenza della ANBSC. <https://openregio.anbcs.it>

Per ciò che concerne i comuni, si può affermare che attualmente quest'ultimi siano gravati dalle maggiori responsabilità nella promozione del riutilizzo dei patrimoni. Tali enti locali svolgono il doppio ruolo di detentori del patrimonio e di animatori della partecipazione tra pubblico e sociale, dovuto al fatto che sono gli enti più vicini ai territori e che intrattengo i rapporti diretti con gli attori del Terzo settore. La centralità dei comuni è dimostrata dai dati Istat, i quali riportano che, negli anni 1983-2019, 12.709 (cioè l'80%) dei beni confiscati sono stati destinati per riutilizzo ai comuni¹⁰², il che spiega, la necessità di un personale amministrativo competente che possa costruire condizioni favorevoli alla valorizzazione dei beni. Anche da questo punto di vista si ravvisano notevoli criticità - che verranno meglio specificate in seguito- in particolare riguardo la trasparenza e la capacità di coinvolgimento della società civile da parte degli enti territoriali.

3.2.2 Gli outputs

Secondo un rapporto dell'Associazione Libera "*Fatti per bene*",¹⁰³ il quale riporta i dati rilevati del 25 febbraio 2022 dalla stessa ANBSC, ad oggi sono 19.002 i beni immobili destinati e 22.238 quelli in gestione; 1649 le aziende destinate e 3448 aziende in gestione. In particolare, nelle regioni del sud vi è la Sicilia con 7328 beni immobili in gestione, la Calabria

¹⁰² Istat, L'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Un modello di integrazione sui dati del Comune di Palermo. *Istituto Nazionale di Statistica, (2021): 17.* <https://www.istat.it/it/archivio/261780>

¹⁰³ Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Fattiperbene. Le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. I numeri le esperienze e le proposte. Libera, (2022).*

con 1997, la Campania con 3575; mentre gli immobili destinati sono 7406 in Sicilia, 3057 in Calabria e 3007 in Campania. Nel rapporto, che ha l'obiettivo di analizzare le pratiche di riutilizzo è stato svolto un censimento di 947 soggetti diversi impegnati nella gestione dei beni immobili confiscati alla criminalità, ottenuti dagli enti locali. In totale, si rilevano in Italia 947 gestori del terzo settore (con dati aggiornati al 25 febbraio 2022), di cui 138 in Campania, 148 in Calabria e 267 in Sicilia. Per comprendere la natura degli attori sociali coinvolti è utile far riferimento allo schema di seguito, dove spiccano le associazioni e le cooperative sociali:

Fig.4 Attori sociali coinvolti nel riutilizzo, esclusi i beni usati per fini istituzionali

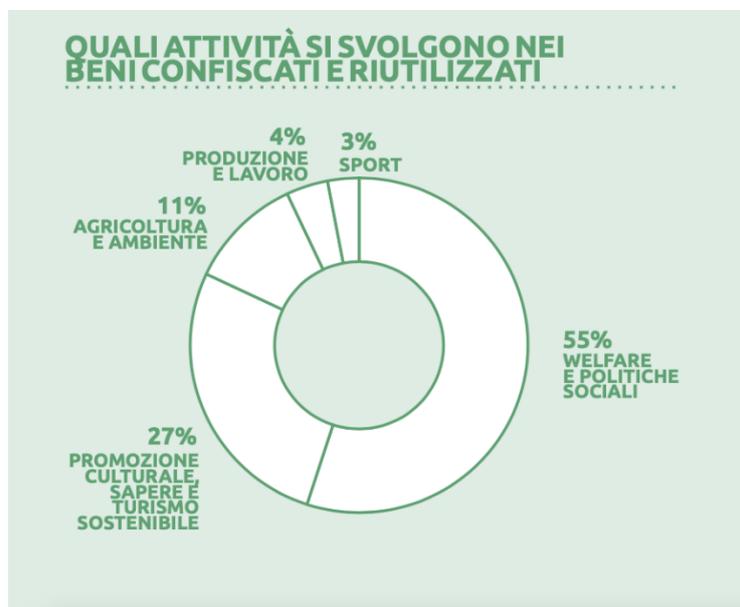


Fonte: Fatti per bene, Libera, febbraio 2022¹⁰⁴

La norma 109/1996 vuole che il momento del riutilizzo costituisca un'opportunità di sviluppo sociale, legato alla creazione di capitale umano, sociale ed economico e che quindi contribuisca a migliorare la qualità della democrazia su scala sociale. Il potenziale del riutilizzo del bene in tal senso è dimostrato proprio dalle attività che vi si svolgono una volta affidati agli attori del terzo settore. Di seguito il diagramma costruito sempre nel contesto del report di Libera, ne conferisce ampia dimostrazione:

¹⁰⁴ Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, Fattiperbene. Le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. I numeri le esperienze e le proposte. *Libera*, (2022): 13.

Fig. 5 Tipi di attività svolte nei beni confiscati e riutilizzati



Fonte: *Fatti per bene, Libera, febbraio 2022*¹⁰⁵

3.3 Gli outcomes

3.3.1 Beni confiscati in Calabria

Nel processo di analisi di una politica pubblica è importante la sua valutazione, perché permette di capire se questa sta funzionando, cioè se è efficace. Ciò è fondamentale in quanto permette di introdurre tutti i correttivi necessari per farla

¹⁰⁵ Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Fattiperbene*. Le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. I numeri le esperienze e le proposte. *Libera*, (2022): 14.

agire correttamente, riformulando la politica pubblica stessa o i suoi processi attuativi. Per tali ragioni è importante osservare i cosiddetti outcomes, cioè gli effetti che la politica pubblica produce, incontrandosi con la realtà e i vari contesti del paese. A tal fine, nel presente studio viene preso in considerazione, come esempio concreto e positivo di un bene riqualificato e riutilizzato, un immobile sito in Calabria (nella città di Locri (RC)) e gestito dal Gruppo cooperativo GOEL. Prima però di passare alla descrizione dell'esperienza del gruppo GOEL, è utile fornire una panoramica generale della situazione dei beni confiscati in Calabria. Sul portale Confiscati Bene¹⁰⁶, predisposto dall'Associazione Libera, sono riportati interessanti dati numerici sull'impiego dei beni espropriati. Da qui emerge che anzitutto la maggior parte dei beni si trova nella provincia di Reggio Calabria, in cui i comuni che presentano i numeri più alti di beni confiscati sono quelli di Reggio Calabria, Rosarno, Gioia Tauro, Siderno e Locri. Su tutto il territorio della Regione, il numero e la tipologia dei beni confiscati danno vita ad un patrimonio immenso che comprende in primo luogo terreni e appartamenti in condomini, ma anche ville, fabbricati e attività commerciali. Inoltre, la stragrande maggioranza di questi beni è stata destinata ai comuni, per essere poi ulteriormente affidata agli enti del Terzo settore attraverso bandi pubblici. Tra le numerose iniziative di riutilizzo che si sono succedute dal 1982 oggi, è importante ricordare la terza edizione del Bando Beni Confiscati della

¹⁰⁶ Progetto nato nel 2014 dall'incontro tra l'associazione onData e Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e con il sostegno finanziario di 95.000 da parte della Fondazione TIM. Confiscati Bene 2.0 è il portale web nazionale per la trasparenza e la promozione del riutilizzo dei beni confiscati.

Fondazione "Con il Sud" che ha selezionato 17 progetti di riqualificazione a cui fornire contributi finanziari; sommando i singoli sostegni garantiti a tutti i 17 progetti si arriva a **6.978.696** euro messi a disposizione dalla Fondazione per la suddetta iniziativa¹⁰⁷. In cui sono risultati vincitori diversi progetti per le regioni del sud - tra questi rientra anche il progetto del Gruppo GOEL, che sarà analizzato al paragrafo seguente- e in particolare per la Calabria si distinguono: il progetto "Liberamente insieme 2.0", promosso dalla parrocchia Santa Maria Vergine nel comune di Polistena (RC). Il sostegno finanziario di 500000 euro ha permesso di ampliare un palazzo confiscato alla cosca locale dei Versace, per aprire un ristorante-pizzeria basato su una proposta etica e biologica e un centro culturale e artistico. Nello stabile è stato inoltre possibile realizzare un ostello e un centro polifunzionale, con sportelli di ascolto e orientamento per persone in difficoltà e con servizi di formazione per l'inserimento lavorativo di immigrati e giovani disoccupati. L'altro importante progetto riguardava i tre terreni di Cirò Marina (CZ), Isola Capo Rizzuto (CZ) e Cropani (CZ), confiscati al clan Farao e alla cosca Arena, dove è stato avviato il progetto "I love Calabria". Attraverso quest'ultimo è stato possibile realizzare un percorso cicloturistico, un orto botanico e un parco per la sicurezza stradale, per favorire l'occupazione giovanile e potenziare l'attrattività turistica di quelle zone¹⁰⁸. È degna di nota anche l'esperienza

¹⁰⁷ Fondazione Con il Sud, Bando beni confiscati 2016. Esiti finali. *Fondazione Con il Sud (2016)*. https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2018/04/CON-2016_esiti-finali.pdf

¹⁰⁸ Beni confiscati, 17 nuovi progetti al Sud. *Fondazione Con il Sud (2017)*.

<https://www.fondazioneconilsud.it/news/beni-confiscati-17-nuovi-progetti-al-sud/>

della cooperativa Valle del Marro-Libera Terra nella Piana di Gioia Tauro, un'area molto complessa dal punto di vista della presenza mafiosa, che è sempre riuscita a penetrare grazie alle sue capacità di innovazione e trasformazione. Infatti, la Piana è sicuramente una delle zone che ha visto la nascita e lo sviluppo della 'ndrangheta, e dove ancora dominano alcune delle cosche più forti della mafia calabrese, quali quella dei Mammoliti e dei Piromalli¹⁰⁹. La cooperativa è nata nel 2004 con il progetto "Uso sociale dei beni confiscati nella provincia di Reggio Calabria", in collaborazione con soggetti pubblici e privati, per coltivare 100 ettari di terreni confiscati alla 'ndrangheta nella Piana. In questo modo si riesce a svolgere tutt'ora un'attività produttiva in regime di agricoltura biologica. Quello a cui si punta è un forte cambiamento culturale per rilanciare continuamente la lotta antimafia nella zona, attraverso scuole e campi di volontariato negli stessi beni¹¹⁰.

3.3.2 Il Gruppo GOEL

La storia del Gruppo GOEL è quella di un progetto di riscatto della Calabria, partito da un gruppo di persone che vivono e lavorano nella regione. Proprio per questo, come ha spiegato il Presidente del Gruppo Vincenzo Linarello, è stato scelto

¹⁰⁹ Giovanni Colussi, Antonio Napoli, Luca Giuseppe Ritorto. Presenza mafiosa e riutilizzo dei beni confiscati nella Piana di Gioia Tauro: una proposta di analisi. *Osservatorio Liberapiemonte (2017)* : 6.

¹¹⁰ Dati tratti dal portale ConfiscatiBene. <https://www.confiscatibene.it/riuso/cooperativa-valle-del-marro--libera-terra>

il nome GOEL, che ha il significato di "il riscattatore". Il gruppo è nato nel 2003, proprio per rispondere ad un sistema di controllo da parte della 'ndrangheta e da una rete di massonerie deviate, che sfrutta la precarietà presente nel territorio calabrese. GOEL è una comunità di persone, composta da 12 cooperative sociali, 2 cooperative agricole, 2 associazioni di volontariato, 1 fondazione e 29 aziende, sempre per lo più agricole. Il Gruppo opera in settori distinti, ma le attività sono tutte legate da una comune base di valori e di intenti ampiamenti descritti all'interno del Manifesto del GOEL. Quanto detto è riscontrabile, per esempio, nell'iniziativa imprenditoriale *Goel Bio*, cioè uno dei brand nato per mettere insieme tutte quelle aziende agricole che si oppongono alla 'ndrangheta, per un riscatto che parta dalla terra stessa. Il punto di forza non è solo quello di mobilitarsi contro la criminalità, ma anche quello di promuovere protocolli etici e di anticontaminazione per un'alta qualità biologica. Lo stesso binomio vincente di legalità-eticità lo si rivede anche in altri prodotti, legati al Gruppo, come il marchio CANGIARI, brand eco-etico di fascia alta della moda italiana; anche nel settore turistico è notevole l'iniziativa *I Viaggi del GOEL*, cioè un tour operator specializzato in turismo responsabile, per cui si prevedono soggiorni in aziende etiche che si battono per la lotta alla 'ndrangheta. Il Gruppo GOEL si presenta quindi come una realtà di successo che riesce ad opporsi ad un fenomeno, quale quello mafioso, ancora molto presente nella Calabria, proprio come ha spiegato il Presidente Vincenzo Linarello: "Abbiamo pensato che la strategia vincente è quella di dimostrare che l'etica

non è solo moralmente giusta, ma è anche economicamente e socialmente efficace¹¹¹.

3.3.3 L'eco-Ostello Locride: un esempio positivo della politica di riutilizzo di un bene confiscato

Quello che è importante approfondire alla luce di questa trattazione è proprio il caso dell'eco-Ostello Locride - gestito dal Gruppo GOEL- che rappresenta un esempio di applicazione efficace della norma 109/1996. L'immobile in questione è stato confiscato nel 2005 alla cosca dei Cataldo (una delle 'ndrine più influenti nell'area della Locride, rivali storici di un'altra importante famiglia della zona, cioè quella dei Cordì), coinvolta nel traffico di droga, armi e attività pubbliche e appalti. Il bene era stato ristrutturato dall'amministrazione comunale di Locri con i finanziamenti del Fesr attraverso il PON Sicurezza, che lo ha reso una moderna struttura ricettiva con quindici camere triple con bagno, condizionatore e balconcino. La prima gara di assegnazione gratuita agli enti non-profit, il 9 aprile del 2016, andò deserta nello sconcerto generale. Il 27 ottobre dello stesso anno il Comune ripropose il bando e questa volta il GOEL decise di partecipare, aggiudicandoselo. Dopo 10 giorni dall'annuncio dell'assegnazione, la struttura venne danneggiata, subendo un danno di circa 20.000 euro all'impianto idrico, a cui il Gruppo stesso e l'intera

¹¹¹ Sostenibilità: "etica efficace" al servizio dell'impresa, la nuova sfida del Goel. *adnkronos* (2015). https://www.adnkronos.com/letica-efficace-al-servizio-dellimpresa-e-la-nuova-sfida-di-goel_Src6VRWk6AA4NOM0qw8U2

comunità risposero con una festa di consegna delle chiavi, la cosiddetta "Festa della ripartenza"¹¹². Attraverso il tour operator "I Viaggi del GOEL", l'Ostello è inserito nei pacchetti e itinerari di viaggio come struttura dove soggiornare, ed è stato proposto anche alle scuole superiori del centro-nord che intraprendono viaggi per imparare i valori della legalità. Per questo, nel luglio 2020 l'Ostello è stato inserito tra le strutture del progetto "Legalitour" a cura del MIUR e della Commissione Parlamentare Antimafia, con protocollo d'intesa firmato a Locri.

Il caso dell'eco-Ostello è da considerarsi come esempio di riuscita della politica di confisca e riutilizzo dei beni in quanto rappresenta sia la restituzione alla comunità di ciò che le era stato tolto, andando a colpire il mafioso nel suo bene più prezioso, sia un'opportunità per generare valore aggiunto sociale ed economico. In tal senso si inserisce proprio la conversione della struttura in un modello di sostenibilità ambientale, grazie al sostegno delle Fondazioni *Con il Sud* e *Peppino Vismara* che hanno creduto nel progetto di riscatto. L'ecosostenibilità è riscontrabile in ogni caratteristica della struttura, vi è infatti un impianto di pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica che riduce i consumi e un sistema di riduttori di flusso su tutti i rubinetti per sprecare meno acqua. Vigeva una politica rifiuti zero, per la raccolta differenziata in tutti gli

¹¹² La Festa della ripartenza è la risposta che il Gruppo GOEL e tutte le imprese e attività ad esso collegato realizzano dopo aver subito un attentato. Ne è esempio la Festa organizzata per celebrare la ripartenza dell'azienda agrituristica di GOEL Bio, "A Lanterna", la quale aveva subito un incendio ad un capannone con dell'attrezzatura che è stata ricomprata. Con queste iniziative si vuole dimostrare che la collettività non si piega agli atti intimidatori della 'ndrangheta. <https://www.goel.coop/festa-della-ripartenza-goel-non-si-ferma-ricostruisce-e-riparte.html>

ambientanti; una politica paper-free, con l'installazione di Android Box in ogni camera da cui scaricare materiali informativi; una politica plastic-free, con dispenser in camere e bagni, dotati di detergenti biologici certificati del gruppo GOEL Bio e dispenser di acqua naturalizzata, da cui tutti possono servirsi utilizzando borracce e caraffe.

L'esigenza di garantire elevati standard di sostenibilità si incontra poi con la promozione della tradizione e prodotti del territorio. Infatti, all'interno delle stanze si ritrova la biancheria biologica della filiera tessile di Made in GOEL, le lenzuola e gli asciugamani sono realizzati con tessuti biologici e certificati GOTS, il che garantisce rispetto dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori. Le camere e gli spazi sono stati abbelliti con gli arazzi di CANGIARI e per la colazione sono utilizzati i prodotti dello stesso GOEL Bio a km 0. L'immobile inoltre sorge a 1500 metri dalla spiaggia e dal solarium all'ultimo piano è possibile vedere sia la famosa Costa dei Gelsomini che il borgo di Gerace, una delle tante perle che presenta il territorio calabrese.

Inizialmente la struttura aveva il nome di Ostello della gioventù, il quale venne modificato in eco-Ostello *Locride* proprio per sintetizzare in un marchio tutto quello che si è voluto costruire tramite la realizzazione del progetto: un'idea di Locride e di Calabria come le persone del gruppo GOEL l'hanno immaginata, fatta di etica, ecologia e mutualismo

113.

¹¹³ Vincenzo Linarello. Comunicato stampa. Il bene confiscato diventa modello di sostenibilità sociale e ambientale. *GOEL- Gruppo cooperativo (2018)*. https://goel.coop/sites/default/files/CS-EcoOstelloLOCRIDE-20settembre-def_2.pdf

Sono numerosi i pareri positivi riscontrati riguardo all'esperienza dell'eco-ostello: "Questo progetto dimostra, ancora una volta, la grande capacità del Terzo settore di realizzare iniziative che creano sviluppo vero anche nei territori più difficili. Qui c'è tutto: il coraggio di non arrendersi davanti alle intimidazioni, il desiderio di restituire alla comunità qualcosa che gli era stato tolto e di farlo arricchendo questi spazi e riempiendoli di opportunità e, ancora, la capacità di sperimentare soluzioni alternative, che mettano al centro non solo l'individuo ma anche l'ambiente"¹¹⁴, così ha affermato il presidente di Fondazione con il Sud Carlo Borgomeo. Ancora, a testimoniare l'importanza della sinergia tra Enti locali e Terzo settore si è espresso il sindaco di Locri Giovanni Calabrese: "Mi auguro si possa lavorare con lo Stato e le agenzie del territorio, attraverso mirati finanziamenti, affinché tutti gli immobili confiscati possano essere utilizzati dalla città e la sua comunità. Questo dell'eco-Ostello Locride è un esempio di vittoria della legalità sulla 'ndrangheta e di riscatto sociale e può davvero contribuire ad un'immagine diversa e innovativa della Locride"¹¹⁵.

¹¹⁴ Carlo Borgomeo. Comunicato stampa. Il bene confiscato diventa modello di sostenibilità sociale e ambientale. *GOEL- Gruppo cooperativo (2018)*. https://goel.coop/sites/default/files/CS-EcoOstelloLOCRIDE-20settembre-def_2.pdf

¹¹⁵ Giovanni Calabrese. Comunicato stampa. Il bene confiscato diventa modello di sostenibilità sociale e ambientale. *GOEL- Gruppo cooperativo (2018)*. https://goel.coop/sites/default/files/CS-EcoOstelloLOCRIDE-20settembre-def_2.pdf

3.4 Un bilancio della politica: criticità e qualche prospettiva

Nell'ambito delle politiche di prevenzione contro la diffusione e il prosperamento del fenomeno mafioso, quella del riutilizzo dei beni confiscati rappresenta uno strumento con doppia valenza: da una parte contribuisce a colpire i mafiosi togliendo loro tutto il tesoro che si sono costruiti nel corso del tempo con le attività illegali, dando il messaggio che lo Stato è presente, è forte ed è in grado di restituire i beni alla collettività; dall'altro lato, l'utilizzo di questi beni da parte della comunità costituisce l'occasione per creare capitale umano, sociale ed economico. Per comprendere l'enorme portata di questo secondo punto, basta considerare l'esempio dell'eco-Ostello Locride prima menzionato. La modalità di gestione della struttura e la realizzazione di un percorso di turismo responsabile per la promozione della realtà calabrese sono positive per la collettività. Il valore aggiunto economico prodotto dall'attività del Goel, come per esempio quella del tour operator, sta nell'offrire un servizio e nel creare anche posti di lavoro; mentre il valore aggiunto sociale si crea attraverso la produzione di beni relazionali e capitale sociale. Tutto ciò contribuisce a creare relazioni basate sulla fiducia che generano un contesto più favorevole allo sviluppo. Esperienze e persone come queste dimostrano che "la 'ndrangheta in tal caso - ma le mafie in generale- non sono solo cattive ma anche inutili a se stesse, e hanno ridotto la Calabria nella situazione in cui oggi si trova, per esempio

con una disoccupazione giovanile intorno al 75%¹¹⁶. Affermazioni di questo genere rendono il senso di quello che si cerca di fare attraverso tali processi: alimentare la fiducia nelle istituzioni, generare cultura della legalità e scegliere quindi sempre lo Stato. Il che significa che quando ciò non avviene - cioè quando un bene confiscato rimane inutilizzato e abbandonato - agli occhi della società si palesa ancora una volta uno Stato non presente, non capace di gestire le sue risorse, inefficace nel proporre la giusta via alternativa a quella dell'illegalità. Quindi da ultimo uno Stato incapace di migliorare la qualità della democrazia su cui tutto si basa. Quanto detto purtroppo non accade raramente, nel senso che sono molti i casi di beni confiscati sul territorio nazionale e poi, anche se destinati ai comuni, rimasti inutilizzati. Tale risultato mette in evidenza delle oggettive criticità che si ravvedono nel percorso che conduce poi alla consegna alla comunità dei beni stessi. Gli enti del Terzo settore, come per esempio i gruppi cooperativi o le varie associazioni, sono i primi a confrontarsi con queste problematiche che emergono nel percorso di assegnazione e gestione del bene, non a caso alcune delle criticità che sono state evidenziate dal Presidente del GOEL sono le stesse

¹¹⁶ Affermazione del Presidente Vincenzo Linarello tratta da un'intervista rilasciata al programma "Caro Marziano" del conduttore Pif e visibile su RaiPlay. La puntata del programma risale al 19 maggio 2017 e costituisce uno spunto interessante di analisi sul presente tema, in quanto incentrata proprio sul racconto della storia dell'eco-Ostello di Locri e del ristorante 'A Lanterna.

rinvenute in due dei rapporti pubblicati da Libera, *Fatti per bene*¹¹⁷ del 2022 e *RimanDATI* del 2020¹¹⁸.

3.4.1 Prima criticità: garantire trasparenza

Il primo aspetto problematico riguarda la trasparenza e l'accessibilità dei dati, il che è fondamentale per prendere conoscenza dei beni sul territorio e partire da questi per poter immaginare la nuova vita degli stessi patrimoni. Nel report *RimanDATI* si cerca di fare il punto sulla trasparenza dei comuni italiani sulla materia, dato che questi costituiscono l'ultimo anello della filiera della confisca che permette la destinazione agli attori della comunità. Si rileva, relativamente al loro operato, una notevole carenza nella trasparenza e quindi una frequente mancanza nella pubblicazione dei dati. Tale inadempienza costituisce di per sé un primo ostacolo: quando non si rendono accessibili, conoscibili e valutabili le informazioni sull'effettiva destinazione, sulla consistenza e sul valore dei patrimoni disponibili nei comuni, se ne frena il riutilizzo. La trasparenza è fondamentale ed è normata dallo stesso Codice Antimafia, all'articolo 48, comma 3, lettera 5, introdotto da D.Lgs. 159/2011, il quale recita: "Gli enti territoriali

¹¹⁷ Libera, *Fatti per bene*. Le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. I numeri, le esperienze e le proposte. *Libera* (2022). Tale documento è un dossier redatto da Libera, per un bilancio dei risultati della legge 109 a 25 anni dalla sua entrata in vigore. I dati istituzionali ivi utilizzati sono stati raccolti sul sito www.openregio.ansc.it e aggiornati al 25 febbraio 2022. I dati sul riutilizzo sociale sono stati raccolti dalla rete territoriale e associativa di Libera e aggiornati al 25 febbraio 2022.

¹¹⁸ Luca Mennella, Leonardo Ferrante, Vittorio Martone. *RimanDATI*. *Libera* (2020). Realizzato sempre nell'ambito del progetto del bilancio dei 25 anni dall'entrata in vigore della Legge 109, rappresenta il primo report nazionale sullo stato della trasparenza dei Beni Confiscati nelle amministrazioni locali. Il progetto nasce dalla collaborazione tra Gruppo Abele, Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino.

provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33¹¹⁹". Questo significa che la norma richiede una tipologia precisa di informazioni che devono essere fornite nell'elenco, perché il dato sia considerato trasparente e accessibile. Tale disposizione è per altro complementare al Decreto legislativo 33/2013 sulla trasparenza amministrativa, il quale obbliga le istituzioni a pubblicare i dati e affida il ruolo di "controllo diffuso" dell'operato pubblico alla società civile. Quest'ultimo aspetto è fondamentale in quanto introduce il diritto di richiedere i dati laddove manchino, nell'ottica di garantire l'accountability¹²⁰ (rendicontabilità), riguardo la gestione e uso dei beni stessi, alla società civile. Il report RimanDati raccoglie dati relativi al periodo maggio 2020/ 31 ottobre 2020, sono perciò abbastanza recenti e sufficienti a

¹¹⁹ Articolo 48, comma terzo, lettera cinque del decreto legislativo del 6 settembre 2011 n. 159.

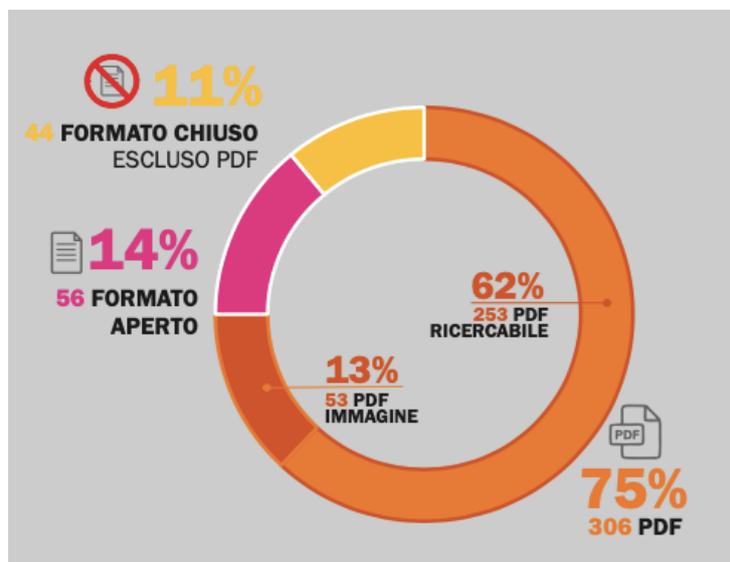
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=14&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=21A04831&art.idArticolo=60&art.idSottoArticolo=2&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-08-12&art.progressivo=0

¹²⁰ Nel caso specifico della pubblica amministrazione per accountability si intende una relazione tra un attore- in questa sede la pubblica amministrazione- e un secondo soggetto dove: 1. L'attore ha l'obbligo di spiegare e giustificare la sua condotta. 2. Il secondo soggetto ha la possibilità di fare domande e dare giudizi. 3. L'attore può pagarne le conseguenze (sia in termini negativi che positivi), L. Reggi, "Cos'è l'accountability", nel progetto OpenRAS con Regione Autonoma della Sardegna, ottobre 2017.

comprendere se e quanto detto prima sia effettivamente rispettato dai comuni. Dalla fotografia nazionale che ne emerge si può dire che il 62% dei comuni destinatari non pubblicano l'elenco, contro il 38% adempiente a questo compito. In Calabria in particolare, sono solamente 51 i comuni che provvedono a tale pubblicazione, laddove gli altri 88 non arrivano a garantire tali livelli di trasparenza¹²¹. Inoltre, è importante guardare anche alle modalità e formato di pubblicazione dei dati stessi. Il formato aperto, cioè i cosiddetti *open data*, è quello che garantisce una fruibilità totale da parte di chiunque voglia utilizzarlo. Gli open data sono fondamentali perché permettono di prendere un dato da un portale e trasferirli su un'altra piattaforma, e di incrociarli con altri dati. Come evidenziato dalla ricerca condotta da Libera, la logica degli open data rimane largamente inutilizzata, purtroppo sono molte le amministrazioni che prediligono l'utilizzo dei PDF, cioè di formati chiusi e quindi non pienamente usufruibili. La bassa percentuale di enti che garantisce open data è visibile nel diagramma di seguito:

¹²¹ Luca Mennella, Leonardo Ferrante, Vittorio Martone. RimaDATI. *Libera* (2020): 35-36.

Fig.6 Modalità e formato di pubblicazione dei dati



Fonte: RimanDATI, Libera, 2020

Sul punto della scarsa completezza e accessibilità delle informazioni si è espressa anche la Commissione parlamentare antimafia, nella relazione più volte menzionata. La Commissione ha rilevato che sia l'ANBSC che l'Agenzia per la coesione territoriale¹²² utilizzano propri portali, rispettivamente OpenRegio e Opencoesione, la prima per esporre informazioni sui beni sequestrati e confiscati, l'altra per fornire dati sulle risorse erogate ed erogabili nell'ambito delle politiche di coesione. Sarebbe quindi auspicabile che i due sistemi dialogassero, questo perché Opencoesione, è in grado di fornire indicazioni sui finanziamenti e sullo stato

¹²² L'Agenzia per la coesione territoriale è un'agenzia pubblica italiana, istituita con decreto-legge nel 2014 e vigilata direttamente dal Presidente del Consiglio dei ministri. Ha l'obiettivo di sostenere, promuovere ed accompagnare programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione territoriale.

degli interventi, però non riporta nulla riguardo al bene confiscato. Garantire l'interoperabilità delle banche dati potrebbe rendere più semplice l'interrogazione e fornire informazioni complete e univoche ¹²³. Quanto detto finora restituisce la dimensione piena di ostacoli in cui sono costretti a muoversi gli Enti del terzo settore che vorrebbero inserirsi con dei progetti di riutilizzo dei beni in questo meccanismo. Quello che accade concretamente infatti è che un gruppo cooperativo che voglia riutilizzare un terreno confiscato in chiave sociale, non troverà in maniera celere e completa i dati iniziali per poter anche solo "pensare" il progetto. Di conseguenza, il soggetto si troverà magari costretto a visitare fisicamente i comuni di un'area specifica per individuare i beni confiscati e poi dovrà recarsi sul sito del bene per ottenere informazioni precise sulla sua natura (per esempio, gli ettari di terreno o che tipo di coltivazioni possono esservi piantate ecc.).

3.4.2 Seconda criticità: ottenere finanziamenti adeguati

Un secondo aspetto critico riguarda i finanziamenti messi a disposizione nei processi di riutilizzo. Anzitutto l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) ha segnalato come un principale elemento di criticità sia lo stato di degradazione in cui versano i beni confiscati, spesso infatti sono le stesse cosche mafiose che li possedevano a distruggerli, come reazione alla confisca. Per rigenerare

¹²³ On. Erik Umberto Pretto. Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati. *Commissione parlamentare antimafia* (2021) :157-158

quindi i beni mal ridotti spesso servono ingenti somme, che finora i comuni hanno maggiormente ricavato dai fondi europei compresi nei PON, come l'attuale PON Legalità. Riducendo quindi le risorse disponibili per una successiva riqualifica che ne permetta l'impiego. A ciò si aggiunge che, riguardo al PON Legalità, l'ANCI riporta che i territori segnalano che la gestione dei PON Legalità ha accumulato ritardi¹²⁴. Questi rallentamenti non aiutano assolutamente il processo che diviene ancora più farraginoso.

Molti degli elementi di incertezza e confusione che si denotano nel procedimento di riutilizzo del bene sono dovuti al fatto che nel Codice Antimafia manca una norma che disciplini le politiche e le misure di valorizzazione del bene. Perciò è necessario l'inserimento di un apposito capo dedicato esclusivamente a tali politiche e alle azioni prioritarie dei tre obiettivi specifici della Strategia Nazionale sui beni confiscati approvata dal CIPE¹²⁵, il primo a carattere trasversale, gli altri due rispettivamente dedicati ai beni immobili e alle aziende. La copertura finanziaria di tali articoli si potrebbe ricavare soprattutto attraverso l'apposizione di un vincolo di destinazione esplicito per le risorse della coesione, nazionali e comunitarie. Nel capo bisognerebbe indicare espressamente: "il vincolo di destinazione finanziaria di risorse dei fondi della

¹²⁴ Ibidem, p. 156.

¹²⁵ Il CIPE ha approvato il documento "Strategia nazionale per l'utilizzo efficace ed efficiente dei beni immobili ed aziendali confiscati alla criminalità organizzata attraverso interventi di valorizzazione", il documento è stato elaborato in attuazione del comma 611 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2017, dopo la propedeutica intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2018. La governance della Strategia è stata affidata ad un Tavolo di indirizzo e verifica presso la Presidenza del Consiglio, con funzioni di programmazione, supporto all'attuazione e sorveglianza sull'avanzamento.

politica di coesione da dedicare alla valorizzazione dei beni confiscati in quanto ciò ne obbligherebbe la programmazione da parte delle Amministrazioni titolari delle risorse, senza demandarne l'attuazione alle singole sensibilità delle stesse¹²⁶". L'aspetto della programmazione è fondamentale, tanto quanto la necessità di garantire altre coperture finanziarie, per esempio con assegnazioni annuali in norma di bilancio. In questo modo si potrebbero garantire risorse in maniera continuativa che permettano la costante valorizzazione del bene e la sua manutenzione. Allo stato attuale sono le stesse associazioni che si trovano ad usare le loro risorse per sanare problemi amministrativi o per rendere usufruibile il bene nel tempo. Ciò, infatti, introduce un'altra criticità: i beni confiscati vengono dati in gestione alle associazioni per dieci anni rinnovabili una volta sola, al termine dei quali il bene ritorna allo Stato senza però il passaggio di proprietà. Tale dinamica impone di porsi una domanda di ovvia risposta e cioè: "Perché un'associazione o un gruppo cooperativo dovrebbe investire delle risorse proprie su un bene che poi gli verrebbe tolto?". È ragionevole che un ente del Terzo settore decida di non investire delle risorse proprie in un bene che non rientra nel suo patrimonio. Tale meccanismo disincentiva quindi la partecipazione della società e perciò sarebbe auspicabile introdurre la possibilità di conferire la proprietà del bene all'ente del terzo settore che se ne fa carico.

¹²⁶ Ibidem, p. 157.

3.4.3 Terza criticità: assicurarsi le risorse umane

Il terzo aspetto critico che si è rilevato è quello relativo alla scarsità di risorse umane. La carenza di personale interessa anzitutto la stessa ANBSC, il che è causa della lunghezza delle procedure di assegnazione - le quali hanno durata media di 8/10 anni- dove spesso si devono risolvere diversi problemi di natura amministrativa (come ipoteche bancarie o beni occupati dai mafiosi) che richiedono risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate.

La carenza di un organico e di competenze interessa anche i comuni, che sono sempre gravati della maggiore responsabilità per la promozione e il riutilizzo dei beni. A causa di ciò si ravvisano lungaggini nel procedimento di destinazione; carenze nelle capacità di coinvolgimento del sociale; ritardi nelle autorizzazioni per attivare i progetti di riuso. L'incapacità di sostenere le iniziative sociali e i loro progetti è anche dovuta ad un'inesperienza nella progettazione su risorse comunitarie, il che rende necessario dotare gli enti territoriali di personale qualificato. Avere delle amministrazioni capaci da questo punto di vista serve per creare una sinergia tra queste e la cittadinanza che è condizione imprescindibile perché il processo di riutilizzo possa essere efficace. La produzione normativa, la complessità della gestione dei beni, con tutte le difficoltà che si incontrano, richiede delle conoscenze multidisciplinari da parte del personale impiegato in questo settore. Pertanto, è necessario che tali operatori siano dotati o si possano dotare di una formazione specifica. Di questo aspetto se ne è occupata anche la Commissione antimafia nella relazione n.99, elencando

diversi percorsi formativi come: la Scuola Superiore della Magistratura con competenza esclusiva di aggiornamento e formazione dei magistrati; gli istituti di alta formazione delle tre Forze di polizia a competenza generale e la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, in questi centri si tengono corsi di qualificazione dei dirigenti di polizia dedicati alle tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità organizzata¹²⁷; molto importanti sono infine le occasioni di formazione universitaria. Su questo punto sono da ricordare le opportunità fornite da tre atenei - l'Università Cattolica di Milano, l'Università di Bologna e l'Università di Palermo - che sono state in grado di costruire dei percorsi formativi in collaborazione con gli organi istituzionali. Ne è esempio il Corso di alta formazione per amministratori giudiziari di aziende e beni sequestrati e confiscati, che l'Università di Milano organizza con il patrocinio della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, del Tribunale di Milano, dell'ANBSC e di altre importanti istituzioni. Mentre per quanto riguarda l'Università di Bologna si ricorda il Master Pio La Torre in "Gestione e riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati, a cui sono ammessi 25 partecipanti, selezionati tramite valutazione dei titoli. Grazie alla convenzione con l'ANBSC i frequentanti possono svolgere lo stage all'interno dell'Agenzia¹²⁸. Questo comporta un duplice vantaggio: per i candidati di analizzare tutte le questioni critiche nella fase di destinazione; per l'Agenzia di beneficiare di professionisti altamente

¹²⁷ On. Erik Umberto Pretto, Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati. *Commissione parlamentare antimafia* (2021) :225-231.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 231-237.

specializzati utili per la risoluzione di snodi critici. Un corso molto simile è presentato dall'Università di Palermo, che è stata la prima in Italia ad avviare questi tipi di master, in sinergia con istituzioni come la Procura nazionale antimafia e l'ANBSC. Il coinvolgimento di diversi attori nella realizzazione di progetti formativi efficienti, dimostra quanto sia importante disporre di risorse umane adeguate, aspetto che purtroppo rimane ancora critico. Disporre tali iniziative è sicuramente un primo passo, ma servirebbe partire con delle riforme di ampio respiro per l'efficientamento di tutta la pubblica amministrazione.

CONCLUSIONE

Nel primo capitolo sono state ripercorse le origini storiche del fenomeno mafioso e le caratteristiche principali di ciascun gruppo - con particolare attenzione al caso della 'ndrangheta - per dimostrare che la storia della mafia, e quindi dell'antimafia, occupa un capitolo centrale e lungo della storia dell'Italia. Il fenomeno mafioso nasce e prospera nei vuoti lasciati dallo Stato e dalla politica, proprio per questo non è da intendersi come uno Stato alternativo, ma come un'organizzazione che si "fa Stato dove lo Stato è tragicamente assente"¹²⁹, che è potuta crescere proprio grazie alle connivenze con la classe dirigente, la quale avrebbe dovuto fare invece gli interessi del paese. Sarebbe sbagliato, come spesso ha ricordato Giovanni Falcone, non riconoscere poi la sincera adesione dei gruppi criminali con i valori della società in cui sono nate, ed è giusto riconoscerlo, perché solo così si può agire per scardinare il problema.

Nel momento in cui nasce la mafia, nel sistema si cominciano già a sviluppare quelle forze connaturate alla lotta per sconfiggerla: è un processo quasi fisiologico. L'antimafia e la sua storia sono longeve tanto quanto i primi mafiosi. La storia dell'antimafia è quella di una forza che non sempre è stata costante. Come si è visto, le principali normative sono state approvate dopo omicidi di eroi/martiri che smuovevano così tanto le coscienze da imporre una risposta vigorosa da

¹²⁹ Giovanni Falcone e Marcelle Padovani. *Cose di Cosa Nostra*. (Milano: RCS Rizzoli Libri S.p.A, 1991).

parte degli apparati istituzionali. In questo modo per esempio è nata la Legge Rognoni-La Torre, per l'uccisione del Segretario Pio La Torre e del Generale Carlo Alberto dalla Chiesa, così come la Legge 419/1991 sull'antirackett dopo l'uccisione di Libero Grassi, o ancora la stessa Legge 109/1996, dopo la morte di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

La normativa prodotta fino ad ora, che confluisce nel Codice Antimafia ha di certo permesso di raggiungere ottimi risultati, tra cui il forte ridimensionamento di Cosa Nostra, ma si avverte la necessità di un coordinamento del corpus normativo. Vi è, cioè, bisogno di un codice più organico ed efficace, che a più richiami è stato chiesto (primo fra tutti dal giudice Nicola Gratteri), ma a cui si fatica a rispondere con le giuste riforme. I problemi esistono a livello anche di singole politiche pubbliche, come si è cercato di evidenziare in questa sede, con il caso della confisca e riutilizzo dei beni.

In particolare, si sono evidenziate tre fondamentali criticità: scarsa trasparenza di enti territoriali, finanziamenti inadeguati e mancanza di risorse umane. La scarsa trasparenza da parte dei comuni non permette l'accesso alle banche dati riguardo i beni presenti sul territorio, l'effetto è limitativo, se non addirittura proibitivo, perché ostacola sempre di più le associazioni nel proseguire in un percorso già molto frastagliato. In secondo luogo, si ravvisano dei finanziamenti inadeguati all'obiettivo di riutilizzo del bene, soprattutto nell'ottica di renderlo un veicolo per creare valore aggiunto sociale ed economico. Spesso, infatti, questi finanziamenti sono utili solo a

riqualificare il bene (il quale di frequente arriva danneggiato da parte dei mafiosi e da regolarizzare perché magari abusivo), senza però garantire sostegno alle associazioni per eventuali progetti sociali di impiego del bene stesso. Accade quindi che sono quest'ultime a doversi fare carico finanziario di tali sviluppi progettuali, impiegandoci risorse, senza che siano però investimenti, dato che non si permette il passaggio di proprietà all'ente associativo gestore del bene. Sarebbe quindi ottimale non solo sorpassare questo inutile blocco, ma anche re-indirizzare i fondi europei e parte delle risorse del bilancio dello Stato a tal fine. In terzo luogo, l'ultima criticità rilevata riguarda la carenza delle risorse umane a disposizione, il che spiega la lunghezza dei procedimenti; e la loro inadeguatezza, perché non formate specificatamente per questo fine, cosa invece necessaria in quanto il processo è complesso e richiede competenze multidisciplinari appropriate. Su questo punto si rileva che esistono dei programmi universitari e degli apparati di polizia e della magistratura orientati in tal senso, ma non sono sufficienti o comunque dovrebbero essere resi obbligatori, soprattutto per una fetta di amministratori locali che in ogni comune dovrebbe dedicarsi a questo settore.

L'esempio dell'eco-Ostello Locride è stato riportato per completare il processo di valutazione della politica pubblica, cioè è stato valutato come *outcome* prodotto e utile quindi a produrre i feedback conclusivi di valutazione della politica pubblica. Nonostante possa essere oggettivamente considerato un caso di buona riuscita della *policy*, con ottimi impatti prodotti nel contesto calabrese, non sono mancati anche qui i

problemi, che hanno reso l'iter ancora più complesso di come già non sia per sua natura. Questo è importante da sottolineare, perché impone di lavorare affinché tali limiti diventino sempre di più l'eccezione piuttosto che la regola. Tuttavia, la scelta di riportare quest'esperienza risiede anche nella volontà di promuovere e promulgare una realtà, come quella del Gruppo GOEL, di persone che hanno deciso di esserci e di agire ogni giorno per realizzare la loro idea di Calabria, che il marchio *Locride* ben riassume.

Le criticità e le prospettive sollevate da questo studio dovrebbero essere accolte dalla politica, perché si possano concepire riforme adeguate. Tuttavia, in tali meccanismi è vitale anche la consapevolezza e sensibilità dei cittadini, che devono e possono chiedere ai loro rappresentanti di dare priorità a tali politiche. La realtà è che spesso tali tematiche scivolano dalle priorità dei singoli cittadini e da questo punto di vista il miglioramento della filiera della confisca può essere utile, perché potrebbe stimolare il cittadino ad inserirsi in questa battaglia. In ciò, per altro, risiede la grande importanza del bene confiscato e riutilizzato come creatore di valore aggiunto sociale oltre che economico.

BIBLIOGRAFIA

- Benigno, Francesco. (2016). La Questione Delle Origini: Mafia, Camorra e Storia d'Italia. *Meridiana*, no. 87, p. 125-147.
- Bobbio, Luigi e Pomatto, Gianfranco e Ravazzi, Stefania. (2017). Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti. *Milano: Mondadori Education S.p.A.*
- Colussi, Giovanni e Napoli, Antonio e Ritorto, Luca Giuseppe. (2002). Presenza mafiosa e riutilizzo dei beni confiscati nella Piana di Gioia Tauro: una proposta di analisi. *Liberapiemonte*, p. 1-34.
- Falcone, Giovanni e Padovani, Marcelle. (1991), Cose di Cosa Nostra. *Milano: RCS Rizzoli S.p.A.*
- Frigerio, Lorenzo e Pati, Davide. (2007). *L'uso sociale dei beni confiscati - Programma di formazione sull'utilizzazione e la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Roma: Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.*
- Ginsborg, Paul. (1998). L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996. *Roma: Einaudi.*
- Grasso, Pietro. (2017). Storie di sangue, amici e fantasmi. Ricordi di mafia. *Milano: Feltrinelli.*
- Gratteri, Nicola. (1998.) La Malapianta. *Milano: Arnoldo Mondadori Editore S.p.A.*
- Hess, Henner. (1984). Mafia. Le origini e la struttura. *Roma-Bari: Laterza.*

- Hess, Henner. (1973). *La Mafia come metodo. Roma-Bari: Laterza.*
- La sicurezza pubblica nella città e circondario di Palermo", Giliberti, Palermo, 1871, p.11. Testo anonimo di Pietro Messineo, esponente della sinistra repubblicana.
- La Spina, Antonio. (2005). *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno. Bologna: Il Mulino.*
- La Spina, Antonio e Scaglione, Attilio. (2015). *Solidarietà e non solo. L'efficacia della normativa antiracket e antiusura. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.*
- Libera. (2022). *Fatti per bene. Le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. I numeri, le esperienze e le proposte. Libera, p. 1-31.*
- Lupo, Salvatore. (1993). *Storia della mafia. Roma: Donzelli Editore.*
- Lupo, Salvatore. (2010). *Scenari di mafia: orizzonte criminologico e innovazioni normative. Torino: Giappicchelli Editore.*
- Martucci, Roberto. (1980). *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio (1861-1865). Bologna: Mulino.*
- Mennella, Luca e Ferrante, Leonardo e Martone, Vittorio. (2020). "RimaDATI". *Libera, p. 1-85.*
- Mete, Vittorio. (2015). *L'Italia e le sue regioni. Treccani, p. 305-322.*
- Mete, Vittorio. (2016). *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali. Stato e mercato, no.18 p. 391-424.*

Migneco, Giulia e Romani, Pierpaolo. (2017). Vent'anni di lotta alle mafie e alla corruzione in Italia. L'esperienza di Avviso Pubblico. *Soveria Mannelli: Rubbettino Editore*.

Mocetti, Sauro e Rizzica, Lucia. (2021). Questioni di Economia e Finanza. La criminalità organizzata in Italia: un'analisi economica. *Banca d'Italia, no.661*, p. 1-25.

Pasquino, Gianfranco. (2009). Nuovo corso di scienza politica. *Bologna: Il Mulino*.

Pezzino, Paolo. (1993). Mafia e potere. *Pisa: Requisitoria 1871*.

Renda, Francesco. (1994) Per una storia dell'antimafia, in *La mafia, le mafie: tra vecchi e nuovi paradigmi*. Roma. *Bari: Laterza*.

Pretto, Erik Umberto. (2021). Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati. *Commissione parlamentare antimafia*, p.1-420.

Progetto PON Sicurezza 2007-2013. (2012). Il riutilizzo dei beni confiscati. *Transcrime*.

Renda, Francesco. (1994). Per una storia dell'antimafia, in *La mafia, le mafie: tra vecchi e nuovi paradigmi*. Roma, *Bari: Laterza*.

Renda, Francesco. (1993). Resistenza alla mafia come movimento nazionale. *Soveria Mannelli: Rubbettino Editore*.

Santino, Umberto. (2000). Movimenti sociali e movimento antimafia. *Città d'utopia, no. 29*.

Sciarrone, Rocco. (2009). Campo teorico e generi sociologici del fenomeno mafioso. *Bologna: Mulino nella "Rassegna italiana di sociologia"*.

Traina, Antonino. (1868). Nuovo vocabolario siciliano-italiano. *Palermo: Lauriel*.

SITOGRAFIA

Articolo 48, comma terzo, lettera cinque del decreto legislativo del 6 settembre 2011 n. 159.
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=14&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=21A04831&art.idArticolo=60&art.idSottoArticolo=2&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-08-12&art.progressivo=0.

Avviso Pubblico, "L'evoluzione della normativa in materia di collaboratori e testimoni di giustizia".
<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/mafie/levoluzione-della-normativa-in-materia-di-collaboratori-e-testimoni-di-giustizia/>.

Avviso Pubblico. "Andamento temporale del numero di scioglimenti, archiviazioni e annullamenti". Grafico.
<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/scioglimento-amministrazioni-locali-infiltrazioni-mafiose-grafici/>

Avviso Pubblico. "Numero di scioglimenti per regione". Grafico. <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti->

per-mafia/scioglimento-amministrazioni-locali-
infiltrazioni-mafiose-grafici/

Bolzoni, Attilio. Falcone Giovanni: "Non me ne vado per paura". La Repubblica (1991).
<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/03/01/falcone-non-me-ne-vado-per.html>

Bolzoni, Attilio. "Prima Luce, poi Tommaso Buscetta e la mafia è nuda agli occhi del mondo". Domani (2022).
<https://www.editorialedomani.it/fatti/blog-maife-uomini-soli-tommaso-buscetta-eikvlgly.>"

Borgomeo, Carlo. Comunicato stampa. Il bene confiscato diventa modello di sostenibilità sociale e ambientale. *GOEL-Gruppo cooperativo* (2018).
https://goel.coop/sites/default/files/CS-EcoOstelloLOCRIDE-20settembre-def_2.pdf.

Calabrese, Giovanni. Comunicato stampa. "Il bene confiscato diventa modello di sostenibilità sociale e ambientale". *GOEL-Gruppo cooperativo* (2018).
https://goel.coop/sites/default/files/CS-EcoOstelloLOCRIDE-20settembre-def_2.pdf.

Commissione parlamentare antimafia.
http://legislature.camera.it/_bicamerale/antimafia/sportello/dossier/dossier1_4.html.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Relazione annuale sulla 'ndrangheta.
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/301509.pdf>

Codice penale, articolo 416 ter.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=416&art.versione=5&art.codiceRedazionale=030U1398&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.idGruppo=34&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=3&art.flagTipoArticolo=1

Codice penale, articolo 416 bis.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=9&art.idGruppo=34&art.flagTipoArticolo=1&art.codiceRedazionale=030U1398&art.idArticolo=416&art.idSottoArticolo=2&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.progressivo=0

Codice penale, articolo 416 bis, comma 7.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=9&art.idGruppo=34&art.flagTipoArticolo=1&art.codiceRedazionale=030U1398&art.idArticolo=416&art.idSottoArticolo=2&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.progressivo=0.

Decreto-legge del 4 febbraio 2010, n.4. "Istituzione dell'Agencia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/02/04/010G0020/sg>.

De Pasquale, Marco. "Sintesi della relazione della Direzione investigativa antimafia (primo semestre 2021)". *Avviso Pubblico* (2021).

<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/mafie/sintesi->

della-relazione-della-direzione-investigativa-antimafia-
primo-semester-2021/.

Fondazione Con il Sud, Bando beni confiscati 2016. "Esiti
finali". *Fondazione Con il Sud*, 2016.

[https://www.fondazioneconilsud.it/wp-
content/uploads/2018/04/CON-2016_esiti-finali.pdf](https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2018/04/CON-2016_esiti-finali.pdf).

Beni confiscati, 17 nuovi progetti al Sud. *Fondazione Con il
Sud*, 2017. [https://www.fondazioneconilsud.it/news/beni-
confiscati-17-nuovi-progetti-al-sud/](https://www.fondazioneconilsud.it/news/beni-confiscati-17-nuovi-progetti-al-sud/).

Frigerio, Lorenzo. "La confisca dei beni alle mafie. Luci e
ombre di un percorso civile. *Fatti e commenti*, 2009.
[https://www.legalite.net/archivio/formazione/beni%20conf
iscati/La%20confisca%20dei%20beni%20alle%20mafie.pdf](https://www.legalite.net/archivio/formazione/beni%20confiscati/La%20confisca%20dei%20beni%20alle%20mafie.pdf)

Gazzetta del Sud. "La 'ndrangheta spara di meno e corrompe di
più. Sempre più donne nei clan".
[https://calabria.gazzettadelsud.it/articoli/cronaca/2022
/04/07/rapporto-dia-la-ndrangheta-spara-di-meno-e-
corrompe-di-piu-sempre-piu-donne-coinvolte-nei-clan-
c4a246a3-8b6a-45c6-b8b4-09b2aa9f10d6/](https://calabria.gazzettadelsud.it/articoli/cronaca/2022/04/07/rapporto-dia-la-ndrangheta-spara-di-meno-e-corrompe-di-piu-sempre-piu-donne-coinvolte-nei-clan-c4a246a3-8b6a-45c6-b8b4-09b2aa9f10d6/).

"Il PON", <https://www.istruzione.it/pon/ilpon.html>.

Legge n. 161 del 2017, di riforma del Codice antimafia. Camera
dei deputati, temi dell'attività parlamentare XVII
legislatura.

[https://temi.camera.it/leg17/post/il_contenuto_della_leg
ge_n__161_del_2017__di_riforma_del_codice_antimafia.html
?tema=temi/lotta_alla_corruzione](https://temi.camera.it/leg17/post/il_contenuto_della_legge_n__161_del_2017__di_riforma_del_codice_antimafia.html?tema=temi/lotta_alla_corruzione)

Istat, L'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata.
Un modello di integrazione sui dati del Comune di Palermo.
Istituto Nazionale di Statistica, (2021): 17.
<https://www.istat.it/it/archivio/261780>

Linarello, Vincenzo. Comunicato stampa. Il bene confiscato diventa modello di sostenibilità sociale e ambientale. GOEL- Gruppo cooperativo (2018). https://goel.coop/sites/default/files/CS-EcoOstelloLOCRIDE-20settembre-def_2.pdf.

Nocentini, Alberto. "Da dove viene la parola "mafia": la Crusca risponde". Linkiesta (2014). <https://www.linkiesta.it/2014/10/da-dove-viene-la-parola-mafia-la-crusca-risponde/>

ONU Italia, " Perché è attuale il pensiero di Paolo Borsellino". <https://www.onuitalia.it/perche-e-attuale-il-pensiero-di-paolo-borsellino/>

Pati, Davide. La confisca dei beni alle mafie e il loro utilizzo per finalità sociali. *Avviso Pubblico*, 2012. http://www.avvisopubblico.it/categorie/pubblicazioni/all-egati/relazione_pati_beni_confiscati_campob_asso.pdf.

Pezzullo, Carlo. La rigenerazione urbana dei beni confiscati alle mafie: i cittadini singoli o associati come parti dell'attività amministrativa. *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*. Fascicolo no.2, 2020. www.amministrativamente.com

"PON Legalità", Ministero dell'Interno, sito di riferimento: <https://ponlegalita.interno.gov.it>.

Sostenibilità: ""etica efficace" al servizio dell'impresa, la nuova sfida del Goel". *Adnkronos* (2015). https://www.adnkronos.com/letica-efficace-al-servizio-dellimpresa-e-la-nuova-sfida-di-goel_Src6VRWk6AA4NOM0qw8U2.

