



Università degli Studi di Trento

Facoltà di Economia

**Corso di laurea specialistica
in Management e Consulenza Aziendale**

**“I beni confiscati alla criminalità organizzata
nella prospettiva costituzionale”**

Tesi di laurea specialistica

Laureanda: Alice Mora

Relatore: prof. Gregorio Arena

Anno accademico 2009/2010

*“Rifiutate i compromessi. Siate intransigenti sui valori.
Convincete con amore chi sbaglia. Rifiutate il metodo del saperci
fare, questo vezzo italiano della furbizia, io ce la so fare, a me non
me la fanno. Non chiedete mai favori o raccomandazioni.
Questo è un ammonimento importante. La Costituzione e le leggi
vi accordano dei diritti, sappiateli esigere. Esigete i vostri diritti
sempre con fermezza, con dignità. Non chiedete mai come elemosina
quello che le leggi vi accordano come diritti. Chiedeteli, esigeteli
con fermezza, con dignità, senza piegare la schiena, senza abbassarvi
al più forte, al più potente, al politico di turno. Dovete esigerli!
Questo è un imperativo, che deve sorreggere tutta la vostra vita.
E' un imperativo di dignità, di dignità umana. Abbiate sempre
rispetto della vostra dignità e difendetela anche in questo modo,
esigendo i vostri diritti e non chiedendoli come favori o come
raccomandazioni, al politico, al potente, al funzionario di turno.”*

Antonino Caponnetto (magistrato fondatore del pool antimafia) ai ragazzi delle scuole

*A Serafino.
Buon viaggio amico, proteggici da lassù.*

Sommario

Sommario	4
Introduzione	7
Cap. I Cenni sulla criminalità organizzata in Italia	10
1.1 La mafia	10
1.1.1 La parola mafia.....	10
1.1.2 Le origini storiche della mafia siciliana.....	11
1.1.3 La criminalità organizzata: “uno stato nello Stato”	14
1.1.4 Che cos’è “ <i>Cosa Nostra</i> ”	15
1.1.5 L’organizzazione “ <i>Cosa Nostra</i> ”	18
1.1.6 La struttura gerarchica e le regole ferree di “ <i>Cosa Nostra</i> ”	20
1.2 La mafia come fenomeno sociale.....	27
1.2.1 La mafia come “alternativa sociale”	27
1.2.2 La mafia come “signoria territoriale”	29
1.3 La mafia come fenomeno economico	32
1.3.1 L’obiettivo dell’arricchimento (di pochi).....	32
1.3.2 In che settori opera la mafia	32
1.4 Per sconfiggere la mafia.....	38
Cap. II La corruzione nella pubblica amministrazione italiana, una falla aperta	41
2.1 Che cos’è la corruzione.....	41
2.2 Le cause della corruzione.....	43
2.2.1 I fattori che possono dar vita alla corruzione.....	43
2.2.2 Le cause della corruzione secondo il “Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione”	46
2.3 In quali settori della pubblica amministrazione la corruzione si annida maggiormente.....	51
2.4 Come si misura il fenomeno della corruzione	54
2.5 La corruzione della pubblica amministrazione: gli elevati costi che incidono sul bilancio del nostro Paese.....	62

2.6	La criminalità organizzata e la corruzione	65
2.7	L'anticorruzione.....	69
2.7.1	Trasparenza e responsabilità, due potenti antidoti alla corruzione	69
2.7.1.1	<i>Governance</i> : un nuovo modello di amministrazione per favorire la trasparenza.....	72
2.7.2	La libertà di espressione, la libertà di stampa “ingredienti” che non possono mancare nella lotta alla corruzione	73
2.7.3	Le indicazioni del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione.....	75
2.7.4	L'importanza della lotta alla corruzione a livello internazionale e la scarsa attenzione dell'Italia a questo grave problema.....	76
2.7.5	Un disegno di legge per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione in Italia.....	81
2.7.6	La lotta alla corruzione in Sicilia.....	85
Cap. III	La confisca dei beni alla criminalità organizzata e l'importanza del loro riutilizzo a scopi sociali.....	92
3.1	L'evoluzione legislativa.....	92
3.2	L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.	102
3.2.1	Struttura organizzativa e compiti dell'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata	102
3.2.2	L'attività dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata	105
3.3	Per colpire al cuore la criminalità organizzata, bisogna colpirla nei patrimoni.....	109
3.3.1	L'importanza della lotta ai patrimoni della criminalità organizzata.....	109
3.3.2	L'uso sociale dei beni confiscati per contrastare la criminalità organizzata: il caso di don Giacomo Panizza e della comunità “Progetto Sud”	113
3.4	La destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.....	116
3.4.1	La destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.....	116
3.4.2	Alcuni problemi concreti circa il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata	122
3.5	La vendita dei beni confiscati può costituire un grave errore	125
3.6	I beni confiscati alle organizzazioni criminali, in una nuova ottica.....	127

3.7 Rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, attraverso il riutilizzo dei beni confiscati alla mafia per fini sociali .	133
3.8 Istituzioni e cittadini, grazie all’art. 118, ultimo comma della Costituzione, alleati nella lotta alla criminalità organizzata	139
3.8.1 Istituzioni e cittadini, alleati nel perseguire l’interesse generale	139
3.8.2 Il Protocollo MOMArt: un esempio di collaborazione tra istituzioni e cittadini nella lotta alla criminalità organizzata, attraverso l’uso sociale dei beni sequestrati e confiscati.....	140
3.9 I beni confiscati alla criminalità organizzata in una nuova veste, quella di “beni comuni” ..	142
3.9.1 I beni confiscati alla mafia: da beni privati a beni pubblici.....	142
3.9.2 I beni confiscati alla mafia: da beni pubblici a beni comuni.....	143
3.10 Il Programma operativo nazionale (PON) “Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza” 2007-2013	152
3.10.1 Il PON “Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza” 2007-2013.....	152
3.10.2 L’Obiettivo Operativo 2.5 del PON “Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza” 2007-2013	154
3.10.3 I progetti approvati dell’Obiettivo Operativo 2.5 del PON “Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza” 2007-2013	154
3.11 Dalla teoria alla pratica: alcuni casi di come i beni confiscati alla mafia possono essere considerati beni comuni	163
3.11.1 Beni confiscati e riutilizzati nel reinserimento lavorativo di persone svantaggiate: i casi della cooperativa sociale “Placido Rizzotto-Libera Terra” e della cooperativa “Valle del Marro-Libera Terra”	164
3.11.2 Beni confiscati in qualità di strumenti per il perseguimento dell’interesse generale: il caso dell’ “Associazione di Volontariato per il Miglioramento delle Condizioni Ambientali”.....	169
3.11.3 Beni confiscati e riutilizzati nell’esercizio di diritti fondamentali, quale il diritto alla salute: i casi della cooperativa “Gruppo Valdinievole” e della cooperativa “Cercate di Verona”	171
3.12 Aspetti critici, punti aperti, alcune ombre.....	174
Conclusioni	182
Bibliografia	191

Introduzione

In questo lavoro verranno analizzate in primo luogo alcune caratteristiche fondamentali della criminalità organizzata in Italia, rivolgendo in particolare l'attenzione alla Mafia siciliana, *Cosa Nostra*.

Le mafie sono un fenomeno complesso di natura sociale, culturale ed economico; troppo spesso rappresentano un'alternativa sociale, soprattutto in mancanza di un lavoro dello Stato di sensibilizzazione al tema della legalità e della giustizia sociale. In troppe fasce del Paese, lo Stato è completamente assente, lasciando posto a un "para-Stato" rappresentato dalla criminalità organizzata e dal suo sistema criminale. Le colpe dello Stato sono molteplici, in primo luogo per troppo tempo lo Stato non si è occupato di lotta alla mafia, sottovalutando il problema della criminalità organizzata, probabilmente proprio a causa del fenomeno corruttivo di molti politici e burocrati, favorendo così il rafforzamento e la crescita economico-finanziaria di tali organizzazioni criminali.

In secondo luogo lo Stato assente e lontano, soprattutto nelle terre del Mezzogiorno, non ha saputo garantire alla popolazione alcuni fondamentali diritti sanciti dalla stessa Carta Costituzionale, tra i quali la sicurezza ed il diritto al lavoro. La mancanza di sicurezza in campo lavorativo, di spazi sociali, ma anche la scarsa certezza del diritto ha fatto sì che un tale "sistema" proliferasse; la criminalità organizzata offre lavoro facile, seppur illegale e privo di ogni diritto, laddove il lavoro manca, ed offre anche una serie di "garanzie" e "protezioni". Al di là di quelli che possono essere i grandi traffici di droga, o le grandi partite di merci, le organizzazioni mafiose hanno la capacità di controllare interi quartieri, non solo nel Mezzogiorno, non solo tramite lo strumento del terrore, della paura, ma soprattutto garantendo favori (che ben presto richiederanno di ritorno), ciò che lo Stato dovrebbe riconoscere e garantire come diritti.

In terzo luogo lo Stato ha spesso tentennato nell'impegno soprattutto politico, nella lotta alla mafia. Alcuni provvedimenti normativi sono l'esempio di una non costante e ferrea volontà di sconfiggere seriamente la mafia.

Nella seconda parte del lavoro verrà affrontato il tema della corruzione nella pubblica amministrazione, che ancora oggi costituisce una falla aperta nelle istituzioni, a vantaggio della criminalità organizzata.

La corruzione rappresenta una perdita di moralità, di senso civico, di cultura della legalità, di senso del dovere, di responsabilità, di rispetto verso il denaro pubblico e verso l'intera nazione, di totale disprezzo per le leggi e per la Costituzione.

E' proprio in questo "marciame" che la mafia riesce ancora una volta a crescere, a rafforzarsi, "usando" a proprio beneficio le istituzioni, che dovrebbero invece perseguire l'interesse generale ed essere depositarie della fiducia dei cittadini.

La corruzione è un flagello che induce povertà, sconvolge l'economia e tutta la società con gravi conseguenze per ognuno. Essa comporta costi elevatissimi tra i quali la distorsione del mercato, la concorrenza sleale, più costi per tutti sia per i cittadini che per le imprese, a fronte di minori servizi o di qualità inferiore, la riduzione di investimenti dall'estero, la riduzione della spesa pubblica ed in particolare della spesa per l'istruzione, che si traduce in un mancato investimento nel futuro dei giovani, dunque nel futuro del nostro Paese.

La ricetta di qualsiasi efficace politica di prevenzione della corruzione è ben conosciuta, e si fonda su diversi meccanismi: concorrenza nell'allocazione dei benefici che derivano dall'azione dello Stato; trasparenza dei processi decisionali; responsabilizzazione degli attori pubblici; controlli orientati al risultato e non solo all'adempimento procedurale; promozione della cultura della legalità; strumenti di controllo sociale diffuso; semplificazione e riordino normativo; pesanti pene per i corrotti e per i corruttori; confisca dei beni dei soggetti corrotti e corruttori e riutilizzo degli stessi per scopi sociali ed istituzionali; licenziamento immediato dei pubblici dipendenti, ineleggibilità dei politici corrotti nonché obbligo di risarcimento verso la pubblica amministrazione ed i soggetti danneggiati.

Volontà politica nel perseguire la corruzione e la criminalità organizzata, buone leggi, amministrazione efficiente, magistratura indipendente, risorse adeguate, giustizia rapida sono il *mix* ottimale per un ambiente sfavorevole alla corruzione e alla mafia, un effettivo deterrente dato dalla consapevolezza che violare la legge non paga.

Oggi dobbiamo lavorare ancora duramente per raggiungere questo risultato, ma è fondamentale che ognuno nel proprio piccolo faccia la sua parte, il suo dovere, nel rispetto della legalità.

Purtroppo quotidianamente si assiste ad una scioccante accettazione, giustificazione ed abitudine nel violare le regole; alcuni addirittura ritengono che ciò non può cagionare danno a nessuno, che insomma dopo tutto può essere anche utile "fare così". Non occorre arrivare a commettere un reato per rendersi conto che anche nel lavoro quotidiano, nella vita di tutti i giorni è fondamentale il pieno rispetto delle leggi per difendere una democrazia, oggi giorno fortemente attaccata da un populismo esasperato.

Infine verrà avanzata una nuova tesi, che trova spunto proprio dalla nostra Carta Costituzionale. Tale tesi si articola secondo tre elementi innovativi: il primo che nel fondamento del principio di uguaglianza in senso sostanziale, sancito dall'art. 3, secondo comma della Costituzione, troviamo una nuova chiave di lettura con la quale la Repubblica può rimuovere gli ostacoli di

ordine economico e sociale, anche attraverso il riutilizzo dei beni confiscati alle mafie per fini istituzionali e soprattutto sociali. Il rimpiego di tali beni può divenire sinonimo di legalità, di lavoro, di senso di appartenenza, di cultura, di coesione sociale, di tutela della salute.

Sono numerosi oggi i progetti nati da diverse associazioni, come “Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie” e tante altre, che hanno offerto lavoro ai giovani proprio grazie al riutilizzo sociale di ville, case, appartamenti, terreni confiscati alle mafie. Questi giovani finalmente possono davvero avere una valida alternativa all’affiliazione mafiosa.

Il secondo elemento sta nel fatto che le istituzioni, grazie al principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall’art. 118, ultimo comma, della Costituzione non sono più sole, ma possono vantare l’aiuto di un alleato, anzi di molti alleati, i cittadini attivi, che ogni giorno si battono nella lotta alla criminalità organizzata.

Il terzo elemento infine cerca di dare una nuova visione ai beni confiscati alle mafie, richiamando il lavoro svolto dalla Commissione sulla sui beni pubblici del 2007, presieduta da Stefano Rodotà: non più beni privati, ma nemmeno pubblici, bensì beni comuni.

Cap. I Cenni sulla criminalità organizzata in Italia

1.1 La mafia

1.1.1 La parola mafia

Il termine mafia, dall'etimologia molto incerta, per alcuni deriva dall'arabo *mahias* (spacconeria), per altri dal toscano *maffia* (misericordia).

Un tempo nel dialetto palermitano l'aggettivo "mafioso" significava bello, ardito, sicuro di sé. Chiunque meritasse la qualifica di mafioso aveva dunque un certo nonch . Un mafioso era uno che esibiva una spavalda sicurezza di s .

La parola "mafioso" cominci  ad assumere connotazioni criminali in riferimento ad una commedia teatrale di Giuseppe Rizzotto e Gaetano Mosca, scritta in dialetto siciliano "*I mafiusi di la Vicaria*" (la Vicaria era un carcere palermitano), che fu rappresentata per la prima volta nel 1863. I "*mafiusi*" sono una banda di detenuti, con un capo ed un rituale d'iniziazione ed usano il termine "*pizzu*" per designare il pagamento della protezione. Secondo la leggenda teatrale siciliana, gli autori basarono il loro testo su informazioni forniteli da un oste palermitano coinvolto nella criminalit  organizzata.¹

In questa opera il "*mafioso*"   l'uomo d'onore che, insieme ad altri, si contrappone alle istituzioni osteggiando coraggio e superiorit . Ed   proprio con tale commedia teatrale che il termine mafia entra nell'accezione di uso comune.

Nel 1865 troviamo la parola "maffia" (con due effe) in un documento riservato, datato 25 aprile 1865 a firma del prefetto di Palermo, il marchese Filippo Antonio Gualterio, ed indirizzato al ministro dell'Interno. Nel rapporto il prefetto denuncia che la "maffia aveva sviluppato l'abitudine di offrire la forza del suo braccio a diversi raggruppamenti politici, mirando ad accrescere per questa via il proprio potere di pressione; essa si schiera con chiunque si opponesse al governo".²

Il primo vocabolario del dialetto siciliano che registra la parola mafia   quello del Traina³ pubblicato nel 1868: e la d  come nuova, importata in Sicilia dai piemontesi, cio  dai funzionari e soldati venuti in Sicilia dopo Garibaldi, ma proveniente forse dalla Toscana, dove "*maffia*" (due effe), vuol dire misericordia e "*sm feri*" vuol dire sgherri (uomini prepotenti e violenti). Il Traina trova che queste due parole, questi due significati, convergono nel tipo umano che in Sicilia   detto mafioso. Il mafioso ha baldanza e prepotenza da sgherri, ma   anche un miserabile, poich  "misericordia

¹ John Dickie, "*Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*", Editori Laterza, Bari, 2005, cit.44-45.

² John Dickie, "*Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*", Editori Laterza, Bari, 2005, cit.49-50.

³ Vocabolario siciliano italiano Antinono Traina

vera è credersi grand'uomo per la sola forza bruta, ciò che mostra invece gran brutalità, cioè l'essere gran bestia".⁴

Mafia è il termine che viene oggi usato per indicare le organizzazioni criminali, "mafia è un'associazione per delinquere, con fini di illecito arricchimento per i propri associati, che si pone come intermediazione parassitaria, e imposta con mezzi di violenza, tra la proprietà e il lavoro, tra la produzione e il consumo, tra il cittadino e lo Stato".⁵

In realtà quando si parla di mafia si è soliti indicare come un'etichetta generica tutte le organizzazioni criminali, anche se in realtà la mafia indicherebbe *Cosa Nostra* siciliana. Ma perché allora si usa in modo generico la parola mafia? Secondo John Dickie⁶ "la ragione è semplice: nessun'altra associazione illegale italiana è neppure lontanamente altrettanto potente, ben organizzata e prospera della mafia (siciliana). Non è un caso se il termine più largamente usato è proprio quello siciliano".⁷

Nelle pagine seguenti verranno brevemente analizzate le caratteristiche della mafia siciliana, *Cosa Nostra*.

1.1.2 Le origini storiche della mafia siciliana

Ci sono diverse interpretazioni nel dibattito storico sulla nascita delle organizzazioni mafiose, ma tutti quanti però, sono concordi nell'indicare gli anni dell'unificazione italiana come quelli fondamentali per la percezione, anche a livello istituzionale, del nuovo fenomeno che sarà chiamato *Mafia* in Sicilia, *Camorra* in Campania, "*Picciotteria*" e poi *'ndrangheta* in Calabria; e sono anche concordi nell'indicare le carceri come "l'università dei mafiosi", una vera e propria scuola di specializzazione.⁸ E questo non perché prima fosse assente nella Penisola una qualche forma di criminalità che somigliasse a quella mafiosa, ma perché è in quel momento storico che si evidenzia un conflitto palese tra questa criminalità, che va organizzandosi in maniera sempre più rigida, e lo Stato, almeno nelle forme centralistiche e oppressive in cui quest'ultimo si evidenziò all'indomani dell'unità nazionale.

⁴ Leonardo Sciascia, "La storia della mafia", da "Quaderni Radicali" n. 30 e 31 – Anno XV Gennaio-Giugno 1991

⁵ Leonardo Sciascia, "La storia della mafia", da "Quaderni Radicali" n. 30 e 31 – Anno XV Gennaio-Giugno 1991

⁶ John Dickie è uno storico e giornalista, studioso di Studi italiani all'Università di Londra e autore del testo "Cosa Nostra, Storia della mafia siciliana"

⁷ John Dickie, "*Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*", Editori Laterza, Bari, 2005, cit. XXIII.

⁸ Mariano Di Palma, XV° giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie, Milano 20 marzo 2010, "exportiamo l'antimafia sociale...Milano da bere, Milano d'avere - Cenni storici e appunti descrittivi delle criminalità organizzate in Italia".

L'Unità d'Italia rafforzò nel Mezzogiorno un processo di fine della struttura feudale delle campagne, nel momento in cui l'economia veniva integrata, seppure faticosamente, a quella del resto del Paese. Il nuovo governo piemontese si sovrappose infatti ad una struttura sociale meridionale già per molti aspetti affermata in modo originale nel tessuto sociale, senza riuscire ad interagire positivamente con essa. Conseguenza di questi cambiamenti fu che nelle campagne i grossi latifondisti, che avevano detenuto interamente il potere fino a quel tempo, cominciarono ad aver bisogno sempre più di qualcuno che garantisse loro un controllo effettivo delle proprietà, sia per difendersi dal brigantaggio, sia per resistere alle nascenti pretese delle classi contadine per una più equa distribuzione del prodotto del loro lavoro. Questo ruolo, che in altri paesi ed anche in altre zone d'Italia fu tipicamente un compito affidato alla classe borghese imprenditoriale, aiutata nella sua affermazione dallo stato liberale, venne assunto da alcuni personaggi che presero il nome di "campieri"⁹ (perché controllavano i campi) e "gabellotti"¹⁰, in quanto riscuotevano, per conto del padrone, le "gabelle" (tasse sui sugli scambi e sui consumi di merci).

Quindi, fin dal principio, la mafia si delinea come un'organizzazione che assume dei ruoli pubblici per eccellenza, che altrove sono di competenza dello Stato. Per farlo, i mafiosi ebbero fin dalle origini contatti molto stretti con il potere pubblico. A quell'epoca le collusioni più evidenti erano con il corpo dei "militi a cavallo", una forza di polizia addetta al controllo delle campagne. Poiché tali militi avevano una responsabilità diretta per i danni arrecati alle proprietà rurali, che erano tenuti a risarcire, avevano la tendenza a cercare di evitare i furti, spesso mettendosi d'accordo con briganti e mafiosi perché li facessero in territori non di loro competenza.

Ma le collusioni, fin d'allora, non si limitavano ai bassi livelli, ma arrivavano a toccare le autorità prefettizie (che avevano allora molto potere) ed oggi i politici.¹¹

Fino agli anni Cinquanta la mafia è stata uno strumento a difesa degli interessi agrari: il suo potere era infatti legato alla permanenza di un tipo di equilibrio economico-sociale che le consentiva di inserirsi, con un'attività tipicamente parassitaria, nel rapporto fra contadini e proprietari e di conseguire così non solo finalità di lucro, ma anche una posizione di incontrastato prestigio. Il mafioso si sostituiva al proprietario lontano dalla terra fino a soppiantarlo totalmente nell'esercizio dei suoi diritti e lo ricattava, imponendogli come prezzo dei suoi servizi e della sua stessa presenza, un'assoluta libertà d'azione nei confronti dei contadini. In compenso il mafioso, attraverso un'articolata rete gerarchica di personaggi che andavano dall'amministratore al

⁹ Il *campiere* era una guardia privata di un possedimento agricolo.

¹⁰ Il *gabellotto* era l'affittuario delle terre del latifondo meridionale, particolarmente diffuso in Sicilia nel corso del XIX secolo. Assolveva al contempo sia la funzione di intermediario dei grandi proprietari che di imprenditore.

¹¹ "Storia della mafia nel Mezzogiorno d'Italia. La mafia dalle origini ai giorni nostri", in <http://mafia.blogspot.com>

gabellotto e al *campiere*, difendeva il proprietario dalle rivendicazioni contadine e gli assicurava il lavoro di braccianti male remunerati e il tranquillo godimento delle rendite del feudo.

Se questi erano gli agganci tra i suoi interessi e le strutture sociali, era naturale che la mafia tendesse a conservare la situazione esistente e quindi ad impedire che, in Sicilia, la società si trasformasse da agricola ad industriale, così come stava avvenendo in altre parti d'Italia.

Tuttavia la fine del feudo e la trasformazione della vecchia società agricola avevano assottigliato i margini di lucro e ridimensionato le condizioni di prestigio dei mafiosi, mentre l'inizio dell'industrializzazione, l'intenso processo di inurbamento ed il generale miglioramento delle condizioni di vita aprivano alla mafia nuove e più ampie possibilità di inserimento.

Lo strumento attraverso il quale la mafia realizzò il passaggio dal mondo agricolo a quello urbano fu principalmente quello della monopolizzazione della raccolta, commercio e distribuzione dei prodotti della terra. Per questa via e tramite l'inserimento nelle manovre speculative connesse allo sviluppo edilizio, che investiva zone già agricole poste ai margini dei centri urbani, la mafia, favorita dalla possibilità di un facile accesso ai canali del credito, si insediò definitivamente nella città, creando così le premesse per l'inizio di nuove e più redditizie forme di lucro.

La mafia non si pone più, come prima, a difesa di certi interessi o posizioni di classe; cerca, come sempre, concreti e stabili agganci con le strutture burocratiche e con gli ambienti politici, ma li cerca in funzione dei diretti vantaggi che gliene possono derivare nell'esercizio delle proprie attività illecite.¹²

Tale tesi viene confermata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia¹³, che nelle conclusioni della relazione finale definisce la mafia come "esercizio di autonomo potere extralegale e come ricerca di uno stretto collegamento con tutte le forme di potere e in particolare di quello pubblico, per affiancarsi ad esso, strumentalizzarlo ai suoi fini o compenetrarsi nelle sue strutture". Infine, la stessa rileva una notevole crescita della mobilitazione civile contro la mafia, ma allo stesso tempo rileva come "la ragione di sopravvivenza della mafia" risieda proprio nei "rapporti di complicità e di connivenza con i poteri pubblici".¹⁴

¹² Nicola Tranfaglia, *"Mafia, politica e affari"*, ed. Laterza, 2008, cit. 73-76

¹³ Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia (Legge 20 dicembre 1962, n. 1720), relazione dell'On. Francesco Cattanei, V Legislatura, doc. XXIII, n. 2-septies, Roma 1972, pp. 145-150 (Lo stato del fenomeno mafioso): nel documento si illustrano con estrema chiarezza i tratti caratterizzanti che nel 1972, secondo tale Commissione, definiscono lo "stato del fenomeno mafioso"; pp. 153-156 (Conclusioni).

¹⁴ Nicola Tranfaglia, *"Mafia, politica e affari"*, ed. Laterza, 2008, cit. 84.

1.1.3 La criminalità organizzata: “uno stato nello Stato”

La storia della criminalità organizzata è storia di vari soggetti criminali che, in diverse epoche storiche e per molteplici ragioni, hanno deciso di fuoriuscire dalla legalità e di commettere dei crimini in forma organizzata ed associata.

Tra le ragioni più frequenti della scelta criminale c'era il fatto che solo così si riteneva possibile accumulare ricchezze e modificare il proprio status sociale.

Le mafie hanno la caratteristica di insediarsi con il potere e la violenza sul territorio, imponendo il loro volere in forma monopolistica ed autoritaria. La violenza è un ingrediente caratterizzante di tali organizzazioni, che in alcuni casi la usano per eliminare i nemici di una cosca avversaria, oppure alcuni propri membri ritenuti non più affidabili o fidati e, quando lo reputano necessario, anche chi le contrasta dall'esterno.

Qualcuno ha definito la mafia come un anti-stato. Un fatto comunque è certo: essa è inconciliabile con uno Stato democratico perché è un'organizzazione che possiede armi, ha un proprio esercito, ha propri tribunali con “sanzioni efficacissime” e rapide, ha un proprio apparato fiscale che funziona a meraviglia riscuotendo una tassa particolare, il cosiddetto “*pizzo*”¹⁵, ha una politica di scambi con l'estero poiché commercia tabacchi lavorati esteri di contrabbando, armi e droga, ha soldi, tanti e tanti soldi, con i quali acquista immobili, terreni, ricicla denaro sporco, inquina l'economia legale e corrompe.

Semmai, più che anti-stato, essa ha vestito i panni di uno stato nello Stato volendo occuparsi di prerogative e funzioni statuali. Una delle caratteristiche delle organizzazioni mafiose è quella di aver saputo miscelare sapientemente violenza e consenso, omicidi e capacità di conciliazione, agguati e trattative.¹⁶

La mafia assomiglia a uno Stato perché punta al controllo del territorio. Con il consenso della mafia nel suo complesso, ciascuna famiglia mafiosa esercita i poteri di un governo ombra sulla popolazione residente nel suo territorio. Per una famiglia mafiosa il “*pizzo*” è ciò che le tasse sono per un governo locale. La differenza sta nel fatto che la mafia cerca di “tassare” tutte le attività economiche, non importa se legali o illegali: il “*pizzo*” viene pagato dal negoziante come dal ladro.

¹⁵ “*Pizzo*”: parola dialettale siciliana che significa “becco di uccello” (*‘u pizzu*). L'espressione “*vagnarsi ‘u pizzu*”, bagnarsi il becco, viene usata per indicare la somma di denaro estorta con la minaccia e con atti violenti a commercianti e industriali, offrendo in cambio una presunta protezione proprio da queste stesse minacce.

¹⁶ Mariano Di Palma, XV° giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie, Milano 20 marzo 2010, “exportiamo l'antimafia sociale...Milano da bere, Milano d'avere - Cenni storici e appunti descrittivi delle criminalità organizzate in Italia”.

Come uno Stato, la mafia si arroga altresì il diritto di vita e di morte sui suoi sudditi. Ma la mafia non è un governo alternativo; esiste infiltrandosi nello Stato stravolgendolo ai suoi fini.¹⁷

1.1.4 Che cos'è “Cosa Nostra”

Il giudice Giovanni Falcone, in un articolo pubblicato sul quotidiano “L’Unità” del 31 maggio 1992, otto giorni dopo la strage di Capaci, spiega che cos'è la mafia: “Nella relazione finale della Commissione d’inchiesta Franchetti-Sonnino del lontano 1875-1876 si legge che “la mafia non è un’associazione che abbia forme stabili e organismi speciali... Non ha statuti, non ha compartecipazioni di lucro, non tiene riunioni, non ha capi riconosciuti, se non i più forti ed i più abili; ma è piuttosto lo sviluppo ed il perfezionamento della prepotenza diretta ad ogni scopo di male”.¹⁸

Nell'immediato dopoguerra e fino ai tragici fatti di sangue della prima guerra di mafia degli anni 1962-1963 gli organismi responsabili ed i mezzi di informazione sembrano fare a gara per minimizzare il fenomeno. Al riguardo, appaiono significativi i discorsi di inaugurazione dell'anno giudiziario pronunciati dai Procuratori Generali di Palermo. Nel discorso inaugurale del 1954, il primo del dopoguerra, si insisteva nel concetto che la mafia “più che una associazione tenebrosa costituisce un diffuso potere occulto”, ma non si manca di fare un accenno alla gravissima vicenda del banditismo ed ai comportamenti non ortodossi di “qualcuno che avrebbe dovuto e potuto stroncare l'attività criminosa”; il riferimento è chiaro, riguarda il Procuratore Generale di Palermo, dottor Pili espressamente menzionato nella sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Viterbo il 3 maggio 1952: “Giuliano ebbe rapporti, oltre che con funzionari di Pubblica Sicurezza, anche con un magistrato, precisamente con chi era a capo della Procura Generale presso la Corte d'appello di Palermo: Emanuele Pili”.

Nelle relazioni inaugurali degli anni successivi gli accenni alla mafia, in piena armonia con un clima generale di minimizzazione del problema, sono fugaci e del tutto rassicuranti.

Così, nella relazione del 1956 si legge che il fenomeno della delinquenza associata è scomparso e, in quella del 1957, si accenna appena a delitti di sangue da ascrivere, si dice ad “opposti gruppi di delinquenti”.

Nella relazione del 1967, si asserisce che il fenomeno della criminalità mafiosa era entrato in una fase di “lenta ma costante sua eliminazione” e, in quella del 1968, si raccomanda l'adozione della misura di prevenzione del soggiorno obbligato, dato che “il mafioso fuori del proprio ambiente diventa pressoché innocuo”.

¹⁷ John Dickie, “Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana”, Editori Laterza, Bari, 2005, cit. XXIV.

¹⁸ “Io, Giovanni Falcone vi spiego cos'è la mafia”, quotidiano “L'Unità”, 31 maggio 1992.

Questi brevissimi richiami storici danno la misura di come il problema mafia sia stato sistematicamente valutato da parte degli organismi responsabili benché il fenomeno, nel tempo, lungi dall'esaurirsi, abbia accresciuto la sua pericolosità.”¹⁹

Secondo Falcone proprio la scarsa attenzione complessiva dello Stato nei confronti di questa secolare organizzazione, causò il rafforzamento della mafia.

Un segnale d'allarme venne lanciato dall'allora capo della Polizia alla fine degli anni Ottanta inizio degli anni Novanta, Vincenzo Parisi, che individuò nella criminalità organizzata e in quella economica i proventi della maggior parte delle attività illecite del nostro Paese tra le quali spiccano soprattutto il traffico di stupefacenti e il commercio clandestino di armi. Secondo Parisi la criminalità organizzata e quella mafiosa in particolare, è “la più significativa sintesi delinquenziale fra elementi tradizionali... e acquisizioni culturali moderne ed interagisce sempre più frequentemente con la criminalità economica, allo scopo di individuare nuove soluzioni per la ripulitura ed il reimpiego del denaro sporco”.²⁰

“L'argomentazione del prefetto Parisi, ovviamente fondata su dati concreti, ha riaccessò l'attenzione sulla specifica realtà delle organizzazioni criminali e denuncia, con toni giustamente allarmanti, il pericolo di una saldatura tra criminalità tradizionale e criminalità degli affari: un pericolo che minaccia la stessa sopravvivenza delle istituzioni democratiche come ci insegnano le esperienze di alcuni Paesi del Terzo mondo, in cui i trafficanti di droga hanno acquisito una potenza economica tale che si sono perfino offerti, ovviamente non senza contropartite, di ripianare il deficit del bilancio statale.”²¹

Cosa Nostra (perché questo è il vero nome della mafia, la parola mafia è un termine letterario che non viene mai usato dagli aderenti a questa organizzazione criminale) è una organizzazione criminosa unica ed unitaria, ben individuata ormai nelle sue complesse articolazioni, che ha sempre mantenuto le sue finalità delittuose. Con ciò, evidentemente, non si intende negare che negli anni *Cosa Nostra* abbia subito mutazioni a livello strutturale ed operativo e che altre ne subirà, ma si vuole sottolineare che tutto è avvenuto nell'avvio di una continuità storica e nel rispetto delle regole tradizionali. E proprio la particolare capacità della mafia di modellare con prontezza ed elasticità i valori arcaici alle mutevoli esigenze dei tempi costituisce una delle ragioni più profonde della forza di tale consorteria, che la rende tanto diversa.

Se oltre a ciò, si considerano la sua capacità di mimetizzazione nella società, la tremenda forza di intimidazione derivante dalla inesorabile ferocia delle “punizioni” inflitte ai trasgressori o a

¹⁹ “Io, Giovanni Falcone vi spiego cos'è la mafia”, quotidiano “L'Unità”, 31 maggio 1992.

²⁰ “Io, Giovanni Falcone vi spiego cos'è la mafia”, quotidiano “L'Unità”, 31 maggio 1992.

²¹ “Io, Giovanni Falcone vi spiego cos'è la mafia”, quotidiano “L'Unità”, 31 maggio 1992.

chi si oppone ai suoi disegni criminosi, l'elevato numero e la statura criminale dei suoi adepti, ci si può rendere però conto dello straordinario spessore di questa organizzazione sempre nuova e sempre uguale a sé stessa. Altro punto fermo da tenere ben presente è che, al di sopra dei vertici organizzativi, non esistono "terzi livelli" di alcun genere, che influenzino e determinino gli indirizzi di *Cosa Nostra*. Ovviamente, può accadere ed è accaduto, che, in determinati casi e a determinate condizioni, l'organizzazione mafiosa abbia stretto alleanze con organizzazioni similari ed abbia prestato ausilio ad altri per fini svariati e di certo non disinteressatamente. *Cosa Nostra* però, nelle alleanze, non accetta posizioni di subalternità; pertanto, è da escludere che altri possano condizionarne o dirigerne dall'esterno le attività.²²

Insomma *Cosa Nostra* ha tale forza, compattezza ed autonomia che può dialogare e stringere accordi con chicchessia mai però in posizioni di subalternità"²³.

Cosa Nostra adatta instancabilmente i propri metodi ai tempi nuovi, rendendoli sempre più sofisticati, adotta tecniche sempre più sofisticate che mettono a dura prova l'abilità professionale degli inquirenti.

E necessario distruggere il mito della presunta nuova mafia o, meglio, dobbiamo convincerci che c'è sempre una nuova mafia pronta a soppiantare quella vecchia.²⁴

La mafia è un'organizzazione segreta, criminale, formata da uomini che sono legati per sempre da un vincolo associativo, il giuramento con la conseguente affiliazione, al fine di accumulare ricchezza ed esercitare il potere. Da questo patto non è possibile uscire, tranne che con la morte. La morte rappresenta la garanzia del vincolo.

La terribile forza di tale organizzazione deriva dalla determinazione dei suoi affiliati.²⁵

Cosa Nostra non è un anti-Stato, ma piuttosto un'organizzazione parallela che vuole approfittare delle storture dello sviluppo economico, agendo nell'illegalità. Non dimentichiamo che la mafia è l'organizzazione più agile, duttile e pragmatica che si possa immaginare rispetto alle istituzioni e alla società nel suo insieme.²⁶

²² "Io, Giovanni Falcone vi spiego cos'è la mafia", quotidiano "L'Unità", 31 maggio 1992.

²³ "Io, Giovanni Falcone vi spiego cos'è la mafia", quotidiano "L'Unità", 31 maggio 1992.

²⁴ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit.103-104, 117.

²⁵ Renate Siebert, "Mafia e quotidianità", ed. Il Saggiatore, Milano 1996, cit. 45.

²⁶ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 82.

1.1.5 L'organizzazione "Cosa Nostra"

Contrariamente a quanto si ipotizzava nel passato, *Cosa Nostra* è una vera e propria organizzazione, con un proprio codice che detta le regole di comportamento nei rapporti interni e con l'ambiente esterno, con un proprio sistema di finanziamento, con una propria struttura organizzativa, con un proprio vertice che definisce politiche e strategie, con un "proprio tribunale" che emette sentenze ed esecuzioni immediate, con un proprio esercito. Alla luce di ciò la mafia, in quanto dotata di una macrostruttura di potere, un popolo militante, un sistema normativo ed apparati organizzativi potrebbe essere considerata un ordinamento giuridico extrastatale caratterizzato dalla segretezza.²⁷

Alla fine degli anni Settanta, inizio anni Ottanta, si comincia a parlare di mafia degli appalti e dei subappalti, di mafia dei supermercati, di mafia dei negozianti, di mafia delle tangenti... come se esistesse una miriade di organizzazioni, una accanto all'altra. Come se la mafia non fosse una e indivisibile.

La verità è evidentemente un'altra. E' sufficiente soffermarsi un attimo sulla grande guerra di mafia per capire il carattere unitario di *Cosa Nostra*. L'origine di tale guerra risale agli inizi degli anni Settanta, quando alcune famiglie realizzano vere e proprie fortune grazie al traffico di stupefacenti. Si è creduto che l'imbarbarimento di *Cosa Nostra* provocato dal traffico di stupefacenti avesse scatenato la guerra di mafia del 1981-1983 per questioni di denaro. Ma i fatti si sono svolti in modo diverso. Senza dubbio i contrasti interni si erano aggravati, ma la guerra venne ad innestarsi in un contesto in cui la posta in gioco era molto più importante del traffico di droga.

Le rivalità risalivano a decine di anni prima e la guerra costituì soltanto l'epilogo di una vecchia storia, il momento della resa dei conti di annosi conflitti di famiglie e di territorio, e dunque di competenze che mettono in discussione la tradizionale egemonia palermitana all'interno di *Cosa Nostra*. Fino a quel momento i rappresentanti delle famiglie del capoluogo erano stati di fatto i padroni di *Cosa Nostra*. Il problema sollevato dalla guerra di mafia è dunque un problema di potere.

La guerra si conclude con l'eliminazione sistematica di tutti coloro che sono considerati ostili alla ascesa al potere da parte dei "Corleonesi" e dei loro alleati (e ne hanno avuti perfino tra i palermitani). Da tale spaventoso bagno di sangue, costato diverse centinaia di morti, *Cosa Nostra* è uscita, come Tommaso Buscetta aveva pronosticato, con una struttura come mai prima di allora rafforzata, compatta, compartimentata, rigidamente gerarchica e clandestina. I ribelli e i più recalcitranti erano stati eliminati uno dopo l'altro.

²⁷ Tesi sostenuta dal giurista siciliano Santi Romano in "L'ordinamento giuridico", Pisa, 1917.

La *Camorra* napoletana e la *'ndrangheta* calabrese spesso chiamate anch'esse mafia, non hanno la struttura unitaria, gerarchizzata e a compartimenti stagni di *Cosa Nostra*. Entrambe hanno un'organizzazione per così dire orizzontale.

Nella *'ndrangheta* la selezione avviene specialmente in funzione di rapporti soprattutto familiari, il che provoca guerre tra i *clan* e odii che si trasmettono di generazione in generazione.

La *Camorra*, conglomerato di organizzazioni locali, spesso in conflitto tra loro, ha fatto alcuni tentativi per unificarsi.

Più un'organizzazione è centralizzata e clandestina più è temibile, perché dispone dei mezzi per controllare efficacemente il mercato e mantenere l'ordine sul suo territorio, con un intervallo brevissimo tra processo decisionale ed entrata in azione. Le cose vanno valutate diversamente in un'organizzazione frazionata in più centri di potere.²⁸

I giudici di Palermo che hanno redatto la sentenza-ordinanza relativa al Maxiprocesso²⁹, descrivono *Cosa Nostra* come una pericolosissima associazione criminosa che, con la violenza e l'intimidazione, ha seminato e semina morte e terrore. Si tratta di un'organizzazione articolata e complessa, ma con una sostanziale unicità, rigide giurisdizioni e il controllo totale delle attività economico-criminali nei territori in cui si considera sovrana.

Cosa Nostra ha una struttura unitaria a direzione rigidamente verticistica e piramidale. E' organizzata con strutture rigidamente verticistiche e con epicentro in Palermo, sede dell'organismo direttivo dell'associazione, denominato "cupola" o "commissione". Contrariamente ad una convinzione diffusa, la mafia isolana non è una struttura formata da associazioni indipendenti e spesso in contrasto tra loro, ma un'organizzazione che, seppur articolata e complessa, ha una sostanziale unicità.³⁰

E' soprattutto anche grazie alle dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia, come Leonardo Vitale, Francesco Marino Mannoia, Antonino Calderone, Salvatore Contorno, Giuseppe di Cristina e soprattutto Tommaso Buscetta (chiamato don Masino), che hanno fornito ai magistrati una chiave di lettura essenziale, un linguaggio, un codice, che ha permesso di svelare per la prima volta i meccanismi dell'organizzazione mafiosa. Ovviamente è necessario ricercare conferme

²⁸ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 106, 108-109, 111.

²⁹ Maxiprocesso: processo contro il vertice di Cosa Nostra che si svolge a Palermo nell'aula bunker tra il 10 febbraio 1986 e il 16 dicembre 1987, con 475 imputati. Un pool di giudici Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Leonardo Guarnotta e Giuseppe Di Lello, sotto la direzione di Antonio Caponnetto, pubblico ministero Giuseppe Ayala, istrui il processo con una nuova metodologia. La sentenza emise 19 ergastoli, 2665 anni di reclusione, 11 miliardi e mezzo di multe e 114 assoluzioni. Nel 1992 la Corte di Cassazione conferma le condanne del maxiprocesso.

³⁰ A cura di Corrado Stajano, "Mafia - L'atto di accusa dei giudici di Palermo" (Antonino Caponnetto consigliere istruttore, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello, Giovanni Falcone, Leonardo Guarnotta giudici istruttori delegati), Editori Riuniti, 1992, cit. XII-XIII.

obiettive alle dichiarazioni dei “pentiti”, effettuando una rigorosa valutazione critica delle dichiarazioni al fine di valutarne l’attendibilità.

I “pentiti” difficilmente decidono di collaborare con la giustizia a causa di un rimorso morale o per ragioni ideali, ad esclusione di rare eccezioni, come nel caso di Leonardo Vitale, che pare a seguito di una crisi di coscienza, per motivi religiosi, decise di confessare. Vitale fu preso per pazzo, non creduto, sottovalutato, come fu sottovalutato negli anni Settanta tutto il fenomeno mafioso, a causa dell’inesperienza e insufficienza culturale dei magistrati.

I “pentiti” decidono di collaborare quando la collaborazione diventa l’unica, l’ultima strada percorribile, perché ormai braccati dalla loro stessa organizzazione, o per vendetta (come nel caso di Giuseppe di Cristina con l’intento di aizzare polizia e magistratura contro i Corleonesi), o ancora perché non si riconoscono più nella “nuova organizzazione”, ormai degenerata, priva dei principi tradizionali di *Cosa Nostra* (le cosiddette “regole del gioco”), questo è stato il caso più frequente soprattutto nel passaggio dalla “vecchia” alla “nuova” mafia, con l’ascesa al potere dei Corleonesi, feroci assassini senza alcun vincolo solidaristico se non quello del lucro, attraverso lo sterminio dei vertici della “vecchia mafia” ed i loro fedeli.

Alcuni hanno definito la “nuova mafia” non tanto uno snaturamento della “vecchia mafia”, bensì un adattamento funzionale allo svolgimento di compiti più complessi.

Ricordiamo la frase con cui Tommaso Buscetta inizia “la confessione” di fronte al giudice Giovanni Falcone: “Mi chiamo Tommaso Buscetta e sono un uomo d’onore, non ho tradito *Cosa Nostra*, è *Cosa Nostra* che ha tradito se stessa”.

1.1.6 La struttura gerarchica e le regole ferree di “*Cosa Nostra*”

La vita di *Cosa Nostra* è disciplinata da regole rigide non scritte ma tramandate oralmente, che ne regolamentano l’organizzazione e il funzionamento (“nessuno troverà mai elenchi di appartenenza a *Cosa Nostra*, né attestati di alcun tipo, né ricevute di pagamento di quote sociali”).³¹

La cellula primaria è costituita dalla “famiglia”, una struttura a base territoriale che controlla una zona della città o un intero centro abitato da cui prende il nome. La famiglia è composta da “uomini d’onore” o “soldati”, che possono arrivare fino a duecento o trecento per ogni famiglia, ma la media è di circa cinquanta, coordinati, per ogni gruppo di dieci, da un “capo decina”.

La famiglia è governata da un capo nominato dai soldati, chiamato anche “rappresentante”, il quale è assistito da un “vice capo” e da uno o più “consiglieri”. Egli tutela gli interessi della famiglia nei confronti di *Cosa Nostra*. L’elezione si svolge a scrutinio segreto ed è preceduta da una

³¹ A cura di Corrado Stajano, “*Mafia – L’atto di accusa dei giudici di Palermo*” (Antonino Caponnetto consigliere istruttore, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello, Giovanni Falcone, Leonardo Guarnotta giudici istruttori delegati), Editori Riuniti, 1992, cit. 40, 41.

serie di sondaggi e di contatti. Quasi sempre l'elezione conferma all'unanimità il candidato prescelto. Una volta eletto, questi nomina un vice e a volte anche uno o più consiglieri. Qualora eventi contingenti impediscano o rendano poco opportuna la normale elezione del capo da parte dei membri della famiglia, la "commissione" provvede alla nomina di "reggenti" che gestiranno pro tempore la famiglia fino allo svolgimento delle normali elezioni.³²

Tutto ciò pone in rilievo quanto gerarchizzata sia la mafia.

Ogni famiglia controlla un suo territorio dove niente può avvenire senza il consenso preventivo del capo. Alla base vi è "l'uomo d'onore", che ha un suo peso nella famiglia indipendentemente dalla carica che vi può ricoprire.

Altro livello gerarchico: i capi delle diverse famiglie di una medesima provincia (Catania, Agrigento, Trapani...) nominano il capo di tutta la provincia, detto rappresentante provinciale. Questo vale per tutte le province con l'eccezione di Palermo, dove più famiglie contigue su uno stesso territorio (in genere tre) sono controllate da un "capo mandamento", una specie di capo zona.

L'attività delle famiglie è coordinata da un organismo collegiale, denominato "commissione" o "cupola", di cui fanno parte i "capi-mandamento".

La commissione è presieduta da uno dei capi-mandamento denominato "capo". La commissione ha una sfera d'azione, grosso modo, provinciale ed ha il compito di assicurare il rispetto delle regole di *Cosa Nostra* all'interno di ciascuna famiglia e, soprattutto, di risolvere le controversie fra le famiglie.

A sua volta questa Cupola nomina un rappresentante alla Commissione regionale, composta di tutti i responsabili provinciali di *Cosa Nostra*: è questo il vero e proprio organo di governo dell'organizzazione. Gli uomini d'onore la chiamano anche "la Regione", con riferimento all'unità amministrativa.

La "Regione" emana i "decreti", vota le "leggi", risolve i conflitti tra le varie province. Prende inoltre tutte le decisioni strategiche.³³

La mafia palermitana ha esercitato, pur in mancanza di un organismo di coordinamento, una sorta di supremazia su quella delle altre province, nel senso che queste ultime si adeguavano alle linee di tendenza della prima.

Attorno a *Cosa Nostra* gravitano gruppi non mafiosi che sono generalmente coordinati da singoli "uomini d'onore", ma che non fanno parte della mafia. Coordinamento, questo avvenuto

³² A cura di Corrado Stajano, "*Mafia – L'atto di accusa dei giudici di Palermo*" (Antonino Caponnetto consigliere istruttore, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello, Giovanni Falcone, Leonardo Guarnotta giudici istruttori delegati), Editori Riuniti, 1992, cit. 41.

³³ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "*Cose di Cosa Nostra*", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 101.

frequentemente anche nei confronti della malavita napoletana per risolverne gli innumerevoli contrasti interni e anche per assumere la direzione dei suoi affari a scopo di lucro. Questo si è verificato particolarmente negli anni Settanta quando *Cosa Nostra* arrivò fino a organizzare i turni per lo scarico delle navi contrabbandiere. Nel golfo di Napoli, infatti, entrava solo un'imbarcazione per volta, con un carico di 40/50.000 casse di sigarette di contrabbando. Il carico apparteneva alla Commissione nel suo insieme. Tali regole di ripartizione, molto precise, stabilite da *Cosa Nostra*, venivano rispettate da tutti.³⁴

Non meno minuziose sono le regole che disciplinano "l'arruolamento" degli "uomini d'onore" ed i loro doveri di comportamento.

I requisiti richiesti per l'arruolamento sono: salde doti di coraggio e di spietatezza (normalmente la prova per divenire "uomo d'onore" è quella di uccidere un uomo); una situazione familiare trasparente (secondo quel concetto di "onore" tipicamente siciliano) e, soprattutto, assoluta mancanza di vincoli di parentela con "sbirri", forze dell'ordine e magistratura.

L'insulto maggiore per un "uomo d'onore" consiste nell'affibbiargli l'appellativo di "sbirro" o di "infame".³⁵

La prova di coraggio ovviamente non è richiesta per quei personaggi che rappresentano, secondo un'efficace espressione di Salvatore Contorno³⁶, la "faccia pulita" della mafia (o "colletti bianchi") e cioè professionisti, pubblici amministratori, imprenditori che non vengono impiegati generalmente in azioni criminali ma prestano un'utilissima opera di fiancheggiamento e di copertura in attività apparentemente lecite.

Il soggetto in possesso di questi requisiti viene cautamente avvicinato per sondare la sua disponibilità a far parte dell'organizzazione. Ottenutone l'assenso, il neofita viene condotto in un luogo appartato dove, alla presenza di almeno tre uomini della famiglia di cui andrà a far parte, si svolge la cerimonia del giuramento di fedeltà a *Cosa Nostra*.

Prima che i nuovi entranti prestino giuramento, il rappresentante della famiglia espone ai futuri "uomini d'onore" le norme che regolano l'organizzazione, affermando prima di tutto che quella che comunemente viene detta mafia si chiama, in realtà, *Cosa Nostra*. Avverte quindi i nuovi venuti che sono ancora in tempo a rinunciare all'affiliazione e ricorda loro gli obblighi che comporta l'appartenenza all'organizzazione fra cui: non desiderare la donna di altri "uomini d'onore"; non rubare; non sfruttare la prostituzione; non uccidere altri "uomini d'onore", salvo in

³⁴ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 102.

³⁵ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 99- 100.

³⁶ Salvatore Contorno fu uomo di Cosa Nostra, divenuto un pentito nell'ottobre del 1984, diede informazioni dettagliate sugli affari interni a Cosa nostra

caso di assoluta necessità; evitare la denuncia alla polizia; non mettersi in contrasto con altri “uomini d’onore”; dimostrare sempre un comportamento serio e corretto; mantenere con gli estranei il silenzio assoluto su *Cosa Nostra*; non presentarsi mai ad altri “uomini d’onore” da soli, in quanto le regole impongono che un altro “uomo d’onore”, conosciuto da coloro i quali devono mettersi in contatto, garantisca la rispettiva appartenenza a *Cosa Nostra*, pronunciando le parole: "*Chistu è a stissa cosa*" (quest'uomo è la stessa cosa), ciò allo scopo di evitare che nei contatti fra i membri dell'organizzazione si possano inserire estranei.

E' escluso, infatti, che un “uomo d’onore” si possa presentare da solo, come tale, ad un altro membro di *Cosa Nostra*, poiché, in tal modo, nessuno dei due avrebbe la sicurezza di parlare effettivamente con un “uomo d’onore”. Occorre, invece, l'intervento di un terzo membro dell'organizzazione che li conosca entrambi come “uomini d’onore” e che li presenti tra loro, in modo tale da garantire l'assoluta certezza ad entrambi dell'appartenenza a *Cosa Nostra*.³⁷

Questo ci fa capire che anche un'organizzazione criminale come *Cosa Nostra* ha la necessità in un certo senso di soddisfare l'interesse della certezza, come forma protettiva dell'organizzazione.

Esaurita la spiegazione dei comandamenti, riaffermata dal candidato la volontà di entrare nell'organizzazione, il rappresentante invita i nuovi venuti a scegliersi un padrino tra gli uomini d'onore presenti. Ha quindi luogo la cerimonia del giuramento che consiste nel chiedere a ognuno con quale mano spara e nel praticargli una piccola incisione sul dito indice della mano indicata, per farne uscire una goccia di sangue con cui viene imbrattata una immagine sacra. All'immagine viene quindi dato fuoco e l'iniziato, cercando di non spegnerlo mentre la fa passare da una mano all'altra, giura solennemente di non tradire mai le regole di *Cosa Nostra*, meritando in caso contrario di bruciare come l'immagine.

Mentre l'indice dell'iniziato viene punto, il rappresentante gli ingiunge in tono severo di non tradire mai, perché si entra in *Cosa Nostra* col sangue e se ne esce solo col sangue.³⁸

Lo status di “uomo d'onore”, una volta acquisito, cessa soltanto con la morte; il mafioso, quali che possano essere le vicende della sua vita, e dovunque risieda in Italia o all'estero, rimane sempre tale. Unica deroga al principio della indissolubilità del legame con *Cosa Nostra* è l'espulsione dell'uomo d'onore, decretata dal “capo famiglia” o, nei casi più gravi, dalla “commissione” a seguito di gravi violazioni del codice di *Cosa Nostra*, e che non di rado prelude all'uccisione del reo. “L'uomo d'onore” espulso, nel lessico mafioso, è “posato”. Ma neanche

³⁷ A cura di Corrado Stajano, “*Mafia – L'atto di accusa dei giudici di Palermo*” (Antonino Caponnetto consigliere istruttore, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello, Giovanni Falcone, Leonardo Guarnotta giudici istruttori delegati), Editori Riuniti, 1992, cit. 44-45.

³⁸ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 97- 98.

l'espulsione fa cessare del tutto il vincolo di appartenenza all'organizzazione, in quanto produce soltanto un effetto sospensivo che può risolversi anche con la reintegrazione "dell'uomo d'onore". Pertanto l'espulso continua ad essere obbligato all'osservanza delle regole di *Cosa Nostra*. "L'uomo d'onore posato" non può trattenere rapporti con altri membri di *Cosa Nostra*, i quali sono tenuti addirittura a non rivolgergli la parola.

"L'uomo d'onore", dopo avere prestato giuramento, comincia a conoscere i segreti di *Cosa Nostra* e ad entrare in contatto con gli altri associati.

In ogni caso, le conoscenze del singolo "uomo d'onore" sui fatti di *Cosa Nostra* dipendono essenzialmente dal grado che lo stesso riveste nell'organizzazione, nel senso che più elevata è la carica rivestita, maggiori sono le probabilità di venire a conoscenza di fatti di rilievo e di entrare in contatto con "uomini d'onore" di altre famiglie.

Ogni "uomo d'onore" è tenuto a rispettare la "consegna del silenzio": non può svelare ad estranei la sua appartenenza alla mafia, né, tanto meno, i segreti di *Cosa Nostra*; è, forse, questa la regola più ferrea di *Cosa Nostra*, quella che ha permesso all'organizzazione di restare impermeabile alle indagini giudiziarie e la cui violazione è punita quasi sempre con la morte.³⁹

All'interno dell'organizzazione la loquacità non è apprezzata: la circolazione delle notizie è ridotta al minimo indispensabile e "l'uomo d'onore" deve astenersi dal fare troppe domande, perché ciò è segno di disdicevole curiosità ed induce in sospetto l'interlocutore. Quando gli "uomini d'onore" parlano tra loro di fatti attinenti a *Cosa Nostra* hanno l'obbligo assoluto di dire la verità e, per tale motivo, è buona regola, quando si tratta con "uomini d'onore" di diverse famiglie, farsi assistere da un terzo consociato che possa confermare il contenuto della conversazione. Chi non dice la verità viene chiamato "*tragediaturi*" e subisce severe sanzioni che vanno dalla espulsione alla morte.

Così, attraverso le regole del silenzio e dell'obbligo di dire la verità, vi è la certezza che la circolazione delle notizie sia limitata all'essenziale e, allo stesso tempo, che le notizie riferite siano vere.

Se non si prende atto della esistenza di questo vero e proprio "codice" che regola la circolazione delle notizie all'interno di "*Cosa Nostra*" non si riuscirà mai a comprendere come mai bastino pochissime parole e perfino un gesto, perché "uomini d'onore" si intendano perfettamente tra di loro.

L'interpretazione dei segni, dei gesti, dei messaggi e dei silenzi costituisce una delle attività principali "dell'uomo d'onore".

³⁹ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "*Cose di Cosa Nostra*", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 99- 100.

La tendenza dei siciliani alla discrezione, per non dire al mutismo, è proverbiale. Nell'ambito di *Cosa Nostra* raggiunge davvero il culmine. L'uomo d'onore deve parlare soltanto di quello che lo riguarda direttamente, solo quando gli viene rivolta una precisa domanda e solo se è in grado e ha diritto di rispondere. Su tale principio si basano i rapporti interni alla mafia e i rapporti tra mafia e società civile.

Un'altra cosa non è generalmente compresa, e cioè che l'appellativo "Signore" usato da un mafioso non ha nulla a che vedere con il *Monsieur* francese, il *Sir* britannico o il *Mister* americano. Significa semplicemente che l'interlocutore non ha diritto ad alcun titolo, altrimenti verrebbe chiamato "Zio" o "Don", se è un personaggio importante nell'organizzazione, oppure "Dottore", "Commendatore", "Ingegnere" e così via.

Tutto è messaggio, tutto è carico di significato nel mondo di *Cosa Nostra*, non esistono particolari trascurabili.

Si può scorgere qualcosa di patologico in questo scambio di cerimonie, in questo attaccamento ai dettagli. Ma chi vive a contatto con il pericolo ha bisogno di comprendere il significato degli indizi apparentemente più irrilevanti, di interpretarli mediante un'opera costante di decodificazione. E questo vale per chiunque, poliziotto, magistrato, criminale.

I messaggi di *Cosa Nostra* diretti al di fuori dell'organizzazione, informazioni, intimidazioni, avvertimenti mutano stile in funzione del risultato che si vuole ottenere. Si va dalla bomba al sorrisetto ironico accompagnato dalla frase: "Lei lavora troppo, fa male alla salute, dovrebbe riposare"⁴⁰.

In questo caso facili da interpretare, le minacce tendono a mettere in moto un processo di autocensura. Si minaccia qualcuno solo quando lo si ritiene sensibile alle minacce. Se la minaccia non raggiunge il segno, passa a un secondo livello, riuscendo a coinvolgere intellettuali, uomini politici, parlamentari, inducendoli a sollevare dubbi sull'attività di un poliziotto o di un magistrato "ficcanaso", o esercitando pressioni dirette a ridurre il personaggio scomodo al silenzio. Alla fine ricorre all'attentato.⁴¹

Il mafioso non cessa mai di esserlo quali che siano le vicende della sua vita. L'arresto e la detenzione non solo non spezzano i vincoli con *Cosa Nostra* ma, anzi, attivano quell'indiscussa solidarietà che lega gli appartenenti alla mafia: infatti gli "uomini d'onore" in condizioni finanziarie

⁴⁰ Frase rivolta a Giovanni Falcone

⁴¹ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 49-52, 56-61.

disagiati ed i loro familiari vengono aiutati e sostenuti, durante la detenzione, dalla “famiglia” di appartenenza; e spesso non si tratta di aiuto finanziario di poco conto.⁴²

La criminalità organizzata ancora una volta assume funzioni simili a quelle svolte da un Stato, provvedendo al sostentamento dei “deboli”, di coloro che non sono in grado di mantenersi con le proprie risorse.

Altra regola fondamentale di *Cosa Nostra* è l’assoluto divieto per “l’uomo d’onore” di fare ricorso alla giustizia statale. Unica eccezione, pare riguardi i furti di veicoli, che possono essere denunciati alla polizia per evitare che “l’uomo d’onore”, titolare del veicolo rubato, possa venire coinvolto in eventuali fatti illeciti commessi con l’uso dello stesso; naturalmente, può essere denunciato soltanto il fatto obiettivo del furto, ma non l’autore.⁴³

Le decisioni della Commissione devono essere eseguite a qualsiasi costo e il capo della famiglia del territorio su cui viene consumato il crimine deve esserne assolutamente informato.⁴⁴

Quando la Commissione invia un ordine ad un proprio “uomo d’onore”, questo ha l’obbligo di eseguire e di persona. Quando un “uomo d’onore” riceve l’ordine di uccidere, non ha altra scelta se non quella di obbedire. Se deve uccidere, uccide. Senza porsi domande e senza farne. Senza lasciare trapelare incertezze e soprattutto senza averne. Senza manifestare compassione. Chi tentenna di fronte alla necessità di uccidere è un uomo morto.

Per gli “uomini d’onore” quel che conta è il coraggio dimostrato dall’omicida, la sua professionalità. Quanto più cruenta, spietata, crudele l’esecuzione appare ai nostri occhi di semplici cittadini, tanto più fiero potrà andarne “l’uomo d’onore” e tanto più sarà esaltato il suo valore all’interno dell’organizzazione. *Cosa Nostra* si fonda sulla regola dell’obbedienza. Chi sa obbedire, eseguendo gli ordini con il minimo costo, ha la carriera assicurata.

E infatti è prassi che i capi partecipino di persona alle azioni particolarmente pericolose o importanti: accresce il loro prestigio.⁴⁵

Rispetto al passato vi sono stati alcuni mutamenti negli “uomini d’onore”. Il vecchio mafioso contadino aveva costumi austeri consoni al suo contesto. Il mafioso urbano di oggi ha assimilato la cultura del consumismo e si è adeguato ai canoni del mondo moderno, diventando funzionale ad

⁴² A cura di Corrado Stajano, “*Mafia – L’atto di accusa dei giudici di Palermo*” (Antonino Caponnetto consigliere istruttore, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello, Giovanni Falcone, Leonardo Guarnotta giudici istruttori delegati), Editori Riuniti, 1992, cit.45-46.

⁴³ A cura di Corrado Stajano, “*Mafia – L’atto di accusa dei giudici di Palermo*” (Antonino Caponnetto consigliere istruttore, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello, Giovanni Falcone, Leonardo Guarnotta giudici istruttori delegati), Editori Riuniti, 1992, cit. 47-48

⁴⁴ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 100

⁴⁵ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit.31

esso. Conserva però qualcosa di cui gli altri membri della collettività sono privi: la cultura della appartenenza e la fedeltà a valori fondamentali. In un mondo privo di punti di riferimento, i mafiosi tendono a conservare la loro identità.

La vita degli “uomini d’onore” è condizionata da tali valori. La dignità, per esempio, rimane molto importante. Un mafioso che tenta di impiccarsi nella cella del carcere è destinato a essere eliminato, poiché ha dimostrato di non essere capace di sopportare la durezza della vita carceraria e quindi, in generale, una qualsiasi situazione difficile. Un mafioso che lascia trapelare dei segni di disagio psicologico e quindi dimostra mancanza di sicurezza, rischia di essere messo a tacere per sempre.⁴⁶

1.2 La mafia come fenomeno sociale

1.2.1 La mafia come “alternativa sociale”

La mafia è un fenomeno complesso, con radici nel tempo. Comunemente storici e scienziati sociali collocano la sua nascita nel periodo dell’Unità d’Italia, a metà dell’800, come classe media pronta ad assumersi compiti e funzioni di mediazione, necessari e al tempo stesso mancanti.

Lo Stato centrale è lontano, geograficamente e politicamente; la comunicazione tra centro e periferia è discontinua, segnata dall’incertezza delle nuove regole. In questo contesto si impone una fascia di uomini uniti da un vincolo e da un giuramento di segretezza. Un ceto sociale in ascesa, uomini che conoscono profondamente la violenza del dominio feudale per il fatto di essere nati e cresciuti come servi. Uomini pronti a colmare il vuoto di potere, affermando la propria capacità di usare violenza in modo spregiudicato e brutale. Una classe media violenta, una nuova classe di mediatori violenti.

La funzione mediatrice però non è l’unica, vi sono anche altre funzioni per spiegare lo sviluppo storico del fenomeno, quali l’accumulazione, il controllo sociale, il governo locale.

Un aspetto centrale di tale organizzazione, sia nel passato che nel presente è il rapporto che essa intrattiene con le istituzioni dello Stato, e in particolare col monopolio statale della violenza. La mafia non è né soltanto un nemico dello Stato, una forza criminale che combatte il potere statale, né un’organizzazione che miri a sconfiggere lo Stato al fine di prendere il potere, e tantomeno rappresenta una forza che possa temporaneamente sopperire alle mancanze e alle debolezze dello Stato. Essa è un’organizzazione criminale che mira a un proprio potere, a tratti agendo dall’interno

⁴⁶ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 76-79.

delle istituzioni, a tratti combattendo contro i poteri legali. La mafia si presenta come un fattore d'ordine, dopo aver generato, con minacce, soprusi e violenza, uno stato di disordine.⁴⁷

Nonostante le differenze che possono correre tra i vari “tipi” di mafie (organizzazione verticale, orizzontale, legata al traffico d'armi o droga, all'ambiente, agli appalti, ecc.), un tratto comune nelle varie città delle regioni, soprattutto nelle città medio grandi quali i capoluoghi di provincia, è quello legato alla “manovalanza” e all'alternativa sociale che esse costituiscono, per mancanza soprattutto di un lavoro adeguato da parte dello Stato. Le mafie offrono favori, garantendo soprattutto la possibilità di portare avanti un tenore di vita apparentemente migliore rispetto a quello che, nella legalità, dovrebbe offrire la società e lo Stato.

Le mafie troppo spesso rappresentano un'alternativa sociale, soprattutto in mancanza di una sensibilizzazione da parte dello Stato al tema della legalità e della giustizia sociale; in troppe fasce del Paese, lo Stato è completamente assente, lasciando posto a un “para-Stato” rappresentato dalle mafie e dal loro “sistema” criminale.

Le mafie sono nate e si sono sviluppate nel sud Italia, a causa della mancanza di un apparato solido ed organizzato che governasse il territorio, avvalendosi di pratiche poco lecite, diffondendosi dunque, laddove c'era ignoranza, sudditanza e povertà.

La mancanza di sicurezza in campo lavorativo, di spazi sociali, ma anche la scarsa certezza del diritto ha fatto sì che un tale “sistema” proliferasse; la criminalità organizzata offre lavoro facile, seppur illegale e privo di ogni diritto, laddove il lavoro manca, ed offre anche una serie di “garanzie” e “protezioni”. Al di là di quelli che possono essere i grandi traffici di droga, o le grandi partite di merci, le organizzazioni mafiose hanno la capacità di controllare interi quartieri, non solo nel Mezzogiorno, non solo tramite lo strumento del terrore, della paura, ma soprattutto garantendo favori (che ben presto richiederanno di ritorno) ciò che lo Stato dovrebbe riconoscere e garantire come diritti.

Soprattutto nel Mezzogiorno, ma ormai anche nelle periferie delle grandi metropoli del nord Italia, c'è una situazione di abbandono da parte delle istituzioni che sarebbe da definire gravissima, e dove le istituzioni non sono in grado di garantire tutela, sviluppo e diritti, le mafie offrono “un'alternativa” e quindi vengono in qualche modo accettate attraverso un meccanismo di ignoranza o di disperazione.⁴⁸

⁴⁷ Renate Siebert, “*Mafia e quotidianità*”, ed. Il Saggiatore, Milano 1996, cit. 13-15.

⁴⁸ Mariano Di Palma, XV° giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie, Milano 20 marzo 2010, “*exportiamo l'antimafia sociale...Milano da bere, Milano d'avere - Cenni storici e appunti descrittivi delle criminalità organizzate in Italia*”.

Come viene sottolineato dall'Eurispes⁴⁹, Istituto di Studi Politici e Economici e Sociali, in uno studio del giugno 2004 dal titolo “Criminalità, sicurezza e devianza giovanile a Napoli: analisi di un distretto criminale complesso”, la difficile situazione economica è la causa principale della criminalità nel Mezzogiorno, lo dichiara il 28% dei partenopei. Seguita dalla mancanza di una cultura della legalità (19,7%) e del disagio sociale (19%). A ciò si aggiunge poi l'insufficiente presenza delle Istituzioni dello Stato (13,7%), le pene poco severe e le scarcerazioni facili (9,5%), il potere delle organizzazioni criminali (4,5%) e le scarse risorse a disposizione delle Forze dell'ordine (2,7%). Inoltre la microcriminalità è stata definita dal 47,4% dei napoletani come l'emergenza più grave nella città nell'ambito della criminalità. Anche la *Camorra* è stata citata da molti (23,4%), seguita dalla violenza minorile (9,8%) e dal traffico di sostanze stupefacenti (8,6%); in percentuali inferiori i cittadini hanno invece indicato l'immigrazione clandestina (4,7%), la pedofilia (1,6%), i crimini ambientali (0,6%) e la prostituzione (0,4%).

“La criminalità organizzata si sostituisce allo Stato dove lo Stato è tragicamente assente”.⁵⁰

In una realtà dove il concetto di cittadinanza tende a diluirsi mentre la logica dell'appartenenza tende a rafforzarsi, dove il cittadino con i suoi diritti e doveri cede il passo al *clan*, alle clientele, le organizzazioni mafiose crescono ed amplificano il loro potere ed il controllo sul territorio.

Non dobbiamo dimenticare che la mafia siciliana, in quanto prodotto della sicilianità, al pari dei siciliani in genere, si sente ferita dal disinteresse dello Stato e dagli errori perpetrati dalle istituzioni a danno dell'isola. E quanto più lo Stato si disinteresserà della Sicilia e le istituzioni faranno marcia indietro, tanto più aumenterà il potere dell'organizzazione.⁵¹

1.2.2 La mafia come “signoria territoriale”

Umberto Santino⁵² ha parlato di “*signoria territoriale*”, intesa come uno degli aspetti dell'agire mafioso dotato di maggiore continuità nel tempo. Si tratta di una forma di dominio personalizzato e capillare: l'organizzazione, i capi pretendono di sapere e di decidere, in linea di massima su tutto ciò che concerne la vita, le attività, le relazioni delle persone che vivono nel territorio sottomesso. Non esiste *privacy* sotto il dominio mafioso. Anche le relazioni intime sono

⁴⁹ www.eurispes.it

⁵⁰ Giovanni Falcone.

⁵¹ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 82.

⁵² Umberto Santino ha fondato e dirige il Centro siciliano di documentazione “Giuseppe Impastato” di Palermo. Da decenni è uno dei militanti democratici più impegnati contro la mafia ed i suoi complici. È uno dei massimi studiosi a livello internazionale di questioni concernenti i poteri criminali, i mercati illegali, i rapporti tra economia, politica e criminalità.

finalizzate all'accumulazione della ricchezza e all'esercizio del potere mafioso. Strategie matrimoniali tra cosche impongono le "scelte" sentimentali, il pericolo di infrangere i segreti malavitosi impone codici comportamentali imposti con la minaccia delle armi.

Il divieto di toccare la moglie di un "uomo d'onore"⁵³, il divieto di divorziare in ambiente mafioso, per esempio, trovano spiegazione nelle regole ferree del *business* e del comando mafioso.

Nel territorio egemonizzato dal dominio mafioso, la distinzione tra privato e pubblico è tendenzialmente azzerata, annullata. I diritti individuali e collettivi, tipici della democrazia parlamentare che fa da sfondo a queste enclavi territoriali, sono sospesi. La figura del privato cittadino, emblematica della società civile e dei diritti, scompare, o non trova spazio per esistere.

Dove regna la mafia, si ha paura di avere una vita privata, di dare nell'occhio ostentando spazi personali che apparirebbero sospetti. Nella sfera privata e personale, la prudenza consiglia conformismo, nella sfera pubblica, la paura impone la rinuncia ai propri diritti. Così accade che chi ha il diritto di voto non lo eserciti, oppure voti contro convinzione, che chi ha il diritto di partecipare a una gara d'appalto si ritiri senza apparente motivo, oppure trucchi le carte. Chi vede, non ha visto, chi sente afferma di non aver udito. La resa dell'individuo, tanto nel privato che nel pubblico, è dovuta all'angoscia di morte, generata dalla minaccia violenta.

Proporsi da signori sulla vita, imporsi da signori sulla morte: la signoria mafiosa sul territorio è totalizzante. Il controllo sociale mafioso avvolge e penetra tutto: la vita quotidiana, gli spostamenti, le frequentazioni, le scelte matrimoniali, il mercato del lavoro, gli investimenti.

Proprio perché così trasversale rispetto alla vita privata e a quella pubblica, proprio perché così radicata nella quotidianità, la *signoria territoriale* rappresenta una forma di dominio che richiede vaste complicità, che possono essere di tipo violento, ma anche dell'abitudine, come i codici comportamentali, modi di dire e di pensare che danno legittimazione alla violenza e al sopruso e che si trasmettono da generazione a generazione, diventando una modalità di comunicazione.

Quando Pietra Lo Verso, moglie di Quattrocchi ucciso il 17 ottobre 1994 a Palermo in una strage sanguinosa, insieme ad altre sette persone, si costituì parte civile nel processo contro gli assassini di suo marito, nessuno entrò più nella sua macelleria per acquistare carne.

Quando Vita Rugnetta si costituì parte civile al Maxiprocesso contro gli assassini di suo figlio, nessuno comprò più mobili nel suo negozio.

Quando Michela Buscemi si costituì parte civile sempre al Maxiprocesso, dovette chiudere il suo bar.

⁵³ "Uomo d'onore": denominazione degli affiliati alle associazioni segrete di stampo mafioso, con evidente riferimento al "codice d'onore" che i mafiosi dicono di rispettare.

Quando invece, con foto pubblicate sui giornali, Calogero Ganci, venne incriminato per aver preso parte alla strage di Capaci, la clientela non rinunciò a frequentare la sua macelleria.

Mafia e territorio sono legati tra di loro a filo doppio: l'organizzazione criminale ha base territoriale e diventa soggetto politico nella misura in cui esercita un potere sulle istituzioni operanti nel territorio. Le relazioni tra mafia e istituzioni sono molteplici e sovente ambivalenti. I rapporti non sono soltanto impregnati di minacce e paure, ma spesso dettati da interessi, da alleanze, da consenso.⁵⁴

La criminalità organizzata necessita anche di “sudditi”, di individui sottomessi al suo volere.

Vincenzo Marsala, figlio del capomafia di Vicari in provincia di Palermo, ha dichiarato che “il prestigio all'interno della famiglia si raggiunge soprattutto con la consumazione di omicidi, nel senso che questo è il banco di prova nel quale si dimostra la “capacità professionale” dell'uomo d'onore. In tal caso si dice che trattasi di una persona che “vale”. E più importante è l'omicidio che viene commesso, più si innalza il prestigio del mafioso”.⁵⁵

L'abilità nell'uso della violenza ha un ruolo decisivo nello status di “uomo d'onore”.

Spesso questi uomini di mafia risultano prigionieri di loro stessi. La bassa qualità della loro vita ne è la prova. Da un lato accumulano ricchezze materiali, ingenti patrimoni e somme di denaro, ma dall'altro sono caratterizzati dall'incapacità e dall'impossibilità di goderselo.

Salvatore Anselmo, *boss* palermitano, viveva con la “paura addosso” (“Giornale di Sicilia”, 15 novembre 1984), i suoi assassini si fecero aprire la porta, probabilmente erano parenti o amici intimi. Parenti o amici intimi, infatti, sono spesso coloro che ingannano la vittima designata, per poi ucciderla: una circostanza che esprime fino in fondo la devastazione delle relazioni in ambiente mafioso.

Gli appartenenti ai *clan* perdenti sono spesso costretti a vivere nascosti come topi, con il rischio di impazzire, vengono spesso chiamati “morti che camminano”, proprio per indicare che hanno i giorni contati.

La promessa di felicità è spesso un miraggio in tali ambienti.⁵⁶

⁵⁴ Renate Siebert, “*Mafia e quotidianità*”, ed. Il Saggiatore, Milano 1996, cit. 17-22.

⁵⁵ Paoli Letizia, “*Fratelli di mafia. Cosa Nostra e Ndrangheta*”, il Mulino, Bologna 2000, cit. 91

⁵⁶ Renate Siebert, “*Mafia e quotidianità*”, ed. Il Saggiatore, Milano 1996, cit. 31.

1.3 La mafia come fenomeno economico

1.3.1 L'obiettivo dell'arricchimento (di pochi)

Le mafie sono organizzazioni che si propongono di perseguire l'utile economico di un'élite attraverso il controllo e/o la conquista di posizioni di potere politico, la gestione diretta e massiccia dei mercati illegali nonché l'uso strumentale di sezioni crescenti di mercati legali, l'annullamento dei rapporti di solidarietà civile, utilizzando come mezzo non esclusivo, ma specifico, la violenza.

La mafia è innanzi tutto un sistema, un'organizzazione complessa, dalla struttura gerarchica, che pure, al tempo stesso lascia ampi margini di adattabilità. Le connessioni tra i singoli individui possono produrre aggregazioni a diversi livelli di complessità e con gradi differenti di centralizzazione. Saranno le esigenze funzionali del sistema mafioso stesso, insieme agli *input* provenienti dall'ambiente circostante, a determinare la cristallizzazione di una certa struttura ad un dato momento.

Il sistema mafioso è funzionale all'arricchimento, più che al vero benessere, di un gruppo ristretto di persone. Di ricchezza ne viene prodotta molta, ma si tratta di ricchezza improduttiva, in quanto non crea occupazione, non crea sviluppo e crescita economica della società, non dà vita ad una redistribuzione della stessa, non genera eguaglianza.

Il sistema mafia, in quanto tale, entra in comunicazione con l'ambiente, a sua volta formato da altri sistemi, come ad esempio quello politico. Se è vero che può esistere una politica senza la mafia, una politica chiara, corretta, trasparente, al servizio dell'interesse generale, non è invece vero il contrario, non può esistere una mafia in assenza di politica, perché la mafia per poter sopravvivere ha bisogno della politica. La mafia cerca sempre nella politica un alleato per poter operare indisturbata nei propri affari.

Al fine di perseguire il proprio utile economico, il sistema mafioso si appropria, con l'obiettivo di ottenerne il controllo tendenzialmente monopolistico, della gestione dei mercati illegali, per poi espandere il proprio intervento anche in settori sempre più ampi dei mercati legali.⁵⁷

1.3.2 In che settori opera la mafia

Negli anni Settanta, gli anni del terrorismo, cala una cappa di silenzio sul fenomeno mafioso. Tutti i migliori magistrati o quasi, il grosso delle forze dell'ordine, sono impegnati nella lotta contro le Brigate rosse e altre organizzazioni terroristiche. Pochi si interessano di mafia. Proprio allora prende il via il traffico di stupefacenti e la mafia si trasforma nella potenza che è oggi. Grave quindi

⁵⁷ Fabio Armao, *“Il sistema mafia – Dall'economia-mondo al dominio locale”*, Ed. Bollati Boringhieri, 2000, cit. 15, 17, 18, 20.

l'errore commesso in un momento in cui si disponeva di tutte le informazioni e condizioni per capirla e combatterla.

Il passaggio da una mafia poco attiva in campo economico a una mafia sempre più aggressiva si consuma tra il 1974 e il 1977. Negli anni seguenti, grazie alla debolezza della repressione, la mafia prospera in tutti i settori dell'economia.⁵⁸

Secondo recenti dati forniti dall'Eurispes sembra che la *Camorra* guadagni ben 7.230 milioni di euro l'anno dal traffico di droga, 2.582 milioni da crimini legati all'imprenditoria (appalti truccati, riciclaggio del denaro sporco ecc.), 258 milioni dalla prostituzione, 2.066 milioni dal traffico di armi (il primato in questo campo va alla *Camorra*) e 362 milioni dall'estorsione e dall'usura. Il giro d'affari complessivo è di circa 12 miliardi e mezzo di euro.

Nel rapporto 2008 dell'Eurispes si rivela un giro d'affari della *'ndrangheta* di circa 44 miliardi di euro. Pari al 2,9% del PIL italiano. Il 62% degli introiti viene dal traffico di droga.

Sempre secondo l'Eurispes, la *Sacra corona* unita guadagna 878 milioni di euro l'anno dal traffico di stupefacenti, 775 milioni dalla prostituzione, 516 milioni dal traffico di armi e 351 milioni dall'estorsione e dall'usura. Un giro d'affari di circa 2 miliardi e mezzo di euro.

Secondo recenti stime fornite dall'Eurispes sembra che il giro d'affari di *Cosa nostra* ammonti a quasi 13 miliardi di euro l'anno, così suddivisi: ⁵⁹

- 8.005 milioni di euro l'anno dal traffico di droga
- 2.841 milioni da crimini legati ad imprese (appalti truccati, aziende lavorando per il riciclaggio di denaro sporco, ecc...)
- 1.549 milioni dal traffico di armi
- 351 milioni dall'estorsione e dall'usura
- 176 milioni dalla prostituzione.

Ma in che settori opera *Cosa Nostra*?

Il pentito Antonino Calderone ha dichiarato: “*Cosa Nostra* non organizza la prostituzione perché è un'attività sporca.”⁶⁰ La prostituzione? Niente di più disonorevole per un siciliano, e ancor più per un “uomo d'onore”. Quindi va da sé che, contrariamente a quanto succede oltre Atlantico, dove per *Cosa Nostra* Americana (questo è il nome dell'organizzazione mafiosa che opera negli

⁵⁸ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 105.

⁵⁹ Mariano Di Palma, XV° giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie, Milano 20 marzo 2010, “*exportiamo l'antimafia sociale...Milano da bere, Milano d'avere - Cenni storici e appunti descrittivi delle criminalità organizzate in Italia*”.

⁶⁰ Pino Arlacchi, “*Gli uomini del disonore – la mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*”, ed. Mondadori, 1994, cit. 5.

Stati Uniti) lo sfruttamento della prostituzione costituisce un'entrata rilevante nel proprio bilancio, non riveste invece un'attività d'interesse per la mafia nostrana, almeno fino a qualche anno fa.⁶¹

Nemmeno il gioco rientrava tra le attività riconosciute da *Cosa Nostra*, almeno fino a qualche anno fa.

Le estorsioni sono invece importanti e diffuse. Praticate in modo sistematico, costituiscono un mezzo efficace per consolidare il controllo sul territorio obiettivo primario di ogni "famiglia". Procurano, in un certo senso, oltre che redditi non disprezzabili, riconoscimento concreto dell'autorità mafiosa. La pratica ha assunto forme e connotazioni diverse con il passare degli anni.

Agli inizi il *racket* veniva attuato con un certo pudore, sotto mentite spoglie, quasi cercando possibili giustificazioni: si chiedeva un "contributo" a un negoziante invocando, per esempio, la necessità per l'organizzazione di provvedere ai bisogni di chi stava in prigione. In cambio dei versamenti, un tempo molto meno diffusi di quanto si ritiene, la vittima dell'estorsione riceveva la garanzia effettiva da parte di *Cosa Nostra* che la sua bottega o la sua attività di artigiano sarebbero state protette. Le dichiarazioni dei pentiti Marino Mannoia, Calderone e altri, rivelano che non era infrequente il caso che la mafia eliminasse piccoli malviventi responsabili di avere provocato disordini in quartieri controllati da una certa "famiglia" alla quale i negozianti avevano regolarmente versato il "pizzo" o la tangente.

Il "pizzo" serve oggi a finanziare gli strati più bassi dell'organizzazione, la manodopera di *Cosa Nostra*, e il mondo che le ruota attorno.

Oggi comunque, contrariamente a quanto comunemente si ritiene, secondo quanto accertato dagli inquirenti, la tendenza è verso una diminuzione delle richieste di "pizzo" di importo considerevole. Brutto segno: se le tangenti del *racket* diminuiscono o meglio si trasformano, ciò può significare che il mafioso tende a trasformarsi lui stesso in imprenditore, a investire in imprese i profitti illeciti del traffico di droga. La crescente presenza di *Cosa Nostra* sul mercato legale non rappresenta un segnale positivo per l'economia in generale.

Anche il presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello, ha recentemente sottolineato che a Catania la mafia si è fatta imprenditoria ed è entrata nel circuito delle imprese.

Lo ha sottolineato anche il rapporto annuale della Fondazione Res⁶² dal titolo "Alleanze nell'ombra. Mafie e economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno", che ha messo in luce come negli

⁶¹ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 125.

⁶² La Fondazione Res è un istituto di ricerca su economia e società in Sicilia che studia temi di particolare rilievo per lo sviluppo locale e regionale. Res si propone di contribuire a un disegno più efficace delle politiche pubbliche, e di fornire alle forze sociali elementi utili per un migliore orientamento della loro azione a sostegno dello sviluppo. www.resricerche.it

ultimi 15 anni mentre i fenomeni delittuosi sono diminuiti, soprattutto in Sicilia (meno in Campania e in Calabria), l'area grigia, la collusione tra imprenditoria e mafie, appare sempre più strutturata.

E' emerso come la presenza delle mafie nell'economia aumenti con l'aumentare delle operazioni di polizia: "I successi dell'azione di magistratura e forze dell'ordine possono spingere i gruppi mafiosi verso strategie di investimento in settori leciti che, grazie alla compiacenza di imprenditori insospettabili e dal volto pulito, sono più difficili da svelare e contrastare".⁶³

Secondo tale ricerca, nelle regioni del Sud il costo diretto e indiretto per i soli reati di mafia è del 2,6% del PIL, in Campania si arriva al 2,9% del PIL. In Italia il costo è di 20,2 miliardi di euro, l'1,3% del Pil.⁶⁴

Cerchiamo di immaginarlo questo mafioso, divenuto capitano di industria. Ricco, sicuro di potere disporre di una quantità di denaro che non ha dovuto prendere a prestito e che quindi non deve restituire, si adopera per creare, nel suo settore di attività, una situazione di monopolio, basata sull'intimidazione e la violenza. Se fa il costruttore, amplierà il suo raggio d'azione fino a comprendervi le cave di pietra, i depositi di calcestruzzo, i magazzini di materiale, le forniture in genere e anche gli operai. In una simile situazione perché mai dovrebbe preoccuparsi delle estorsioni? Gli altri proprietari di cave, gli industriali del cemento e del ferro verranno a poco a poco inglobati in una rete monopolistica sulla quale egli eserciterà il controllo.

L'infiltrazione mafiosa nel mercato legale, accompagnata da una contrazione delle azioni criminali, per lo meno di quelle più eclatanti, rappresenta un fenomeno estremamente inquietante.

Il mafioso che si è arricchito illegalmente e si è inserito nel mondo economico legale, e ancor più di lui i suoi discendenti, non costituisce segno del riassorbimento e del dissolvimento della mafia nell'alveo della società civile. Né oggi né domani. Perché il mafioso non perderà mai la sua identità, continuerà sempre a ricorrere alle leggi e alla violenza di *Cosa Nostra*, non si libererà della mentalità di casta, del sentimento di appartenenza a un "ceto privilegiato".

Ma se questi mafiosi sono così intelligenti, così duttili e intraprendenti, perché mai preferiscono vivere come parassiti? La risposta è semplice: perché è più facile.

In Sicilia, per quanto uno sia intelligente e lavoratore, non è detto che faccia carriera, non è detto neppure che ce la faccia a sopravvivere. La Sicilia ha fatto del clientelismo una regola di vita. Difficile, in questo quadro, far emergere pure e semplici capacità professionali. Quel che conta è l'amico o la conoscenza per ottenere una raccomandazione. E la mafia, che esprime sempre

⁶³ "Gli affari della criminalità valgono il 2,6% del Pil", Nino Amadore, quotidiano "Il Sole 24 Ore", 2 dicembre 2010.

⁶⁴ "Gli affari della criminalità valgono il 2,6% del Pil", Nino Amadore, quotidiano "Il Sole 24 Ore", 2 dicembre 2010.

l'exasperazione dei valori siciliani, finisce per fare apparire come un favore quello che è il diritto di ogni cittadino.⁶⁵

Il mafioso non si maschera da imprenditore: è diventato un vero imprenditore; che sfrutta il vantaggio supplementare rappresentato dalla sua appartenenza a *Cosa Nostra*. Mutamento, questo, conseguente all'arrivo di un enorme flusso di denaro prima dal contrabbando di tabacco e poi dal traffico di droga.

La Sicilia è una terra dove, purtroppo, la struttura statale è deficitaria. La mafia ha saputo riempire il vuoto a suo modo e a suo vantaggio, ma tutto sommato ha contribuito ad evitare per lungo tempo che la società siciliana sprofondasse nel caos totale. In cambio dei servizi offerti (nel proprio interesse, non c'è dubbio) ha aumentato sempre più il proprio potere. E' una realtà che non si può negare.⁶⁶

Una delle fonti di maggior rilievo nelle entrate di *Cosa Nostra* è sicuramente costituita dal commercio di droga.

Traffico di droga uguale riciclaggio. Poiché le manovre finanziarie necessarie per riciclare il danaro sporco non possono essere effettuate integralmente dalle organizzazioni interessate cui fanno difetto le competenze tecniche necessarie, il compito è affidato ad esperti della finanza internazionale, i cosiddetti "colletti bianchi", che si pongono al servizio della criminalità organizzata per trasferire capitali di origine illecita verso paesi più ospitali, i ben noti "paradisi fiscali". Ma non è facile individuare le tracce di operazioni del genere. Il riciclaggio che consiste in operazioni dirette a ripulire la ricchezza dalla sua origine illegale per essere combattuto efficacemente richiede armoniche legislazioni internazionali e una seria collaborazione tra gli Stati interessati, oltre che il superamento del segreto bancario ancora persistente in alcuni Paesi.

Raramente i grandi flussi di denaro sporco coinvolgono un solo paese. E' indispensabile quindi una larga collaborazione tra Stati.

Parlando dei guadagni della mafia, non possiamo dimenticare gli appalti e i subappalti. Il controllo delle gare di appalto pubbliche risale a molte decine di anni fa, ma oggi ha raggiunto dimensioni impressionanti. Non importa se l'impresa che si è aggiudicata i lavori sia siciliana, calabrese, francese o tedesca: quale che sia la sua provenienza, l'impresa che vuole lavorare in Sicilia deve sottostare a talune condizioni, sottostare al controllo territoriale della mafia.

Il condizionamento delle gare di appalto si realizza sia nella fase di aggiudicazione dei lavori (gli imprenditori mafiosi ben conoscono i meccanismi e sono in grado di influire sui funzionari

⁶⁵ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "*Cose di Cosa Nostra*", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 126,128-130, 132.

⁶⁶ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "*Cose di Cosa Nostra*", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 126,128-130, 132.

preposti alle gare di appalto ad esempio offrendo tangenti, protezione, potere, favori) sia nella fase di esecuzione delle opere. Chiunque si occupi di lavori pubblici, in Sicilia e nel Mezzogiorno in genere, sa benissimo di dover acquistare il materiale dal tale fornitore e non da altri.⁶⁷

Non c'è quindi da stupirsi che le imprese mafiose assumano gradualmente in prima persona il controllo delle gare per gli appalti pubblici. Hanno in mano una carta vincente: la capacità di scoraggiare qualsiasi concorrente con l'intimidazione e la violenza; la facoltà, sempre attraverso l'intimidazione, di non rispettare le norme collettive sull'edilizia né le leggi sulla sicurezza del lavoro. L'impresa mafiosa è in grado, con la corruzione, di scardinare il controllo dei pubblici poteri e/o di comprarne la loro complicità, essa non ha più bisogno di sopportare "il costo inutile" della legalità; la possibilità di accedere ad enormi capitali (denaro sporco proveniente dal traffico di droga e da altre attività illecite) senza dover ricorrere al mercato dei capitali e dunque senza l'onere di dover sostenere il costo del danaro alla stregua di tutte le altre imprese.

Queste "imprese", a causa dei loro indebiti vantaggi competitivi hanno perciò una naturale capacità espansiva e spesso si traducono in monopoli di fatto. Si tratta di storia di successo "sleale" e "anticompetitivo" che però fa sorgere nell'immaginario collettivo il mito della mafia che produce e crea occupazione.

Il danno prodotto al sistema economico, con l'espulsione di imprese efficienti e il controllo delle risorse a danno dei soggetti estranei all'impresa criminale (gli altri produttori, i cittadini), unite alla mancata diffusione di una cultura d'impresa e di legalità, rendono il sistema incapace di rigenerarsi e di sfruttare la creatività: l'impresa mafiosa, infatti, non produce innovazione, perché non ha stimoli all'efficienza.

Tutto ciò produce una crescita senza qualità, un apparente benessere senza sviluppo, un'economia senza mercato, dipendente dal potere criminale e dal suo destino, uno sviluppo senza regole, ambientalmente non sostenibile. La commistione tra affari, politica e criminalità organizzata dunque può anche dar luogo a forme di crescita economica ma crea solitamente sistemi produttivi fragili, crea un'economia malata.⁶⁸

Quanto è accaduto e continua ad accadere nel campo degli appalti smentisce tutte le teorie secondo cui il decollo socio-economico della Sicilia avrebbe portato automaticamente alla scomparsa della mafia. *Cosa Nostra* ha saputo invece innestarsi nello sviluppo, deviandone il corso degli effetti. La sola possibilità per lo Stato di segnare un'inversione di rotta può consistere nel garantire un livello minimo di convivenza civile, una forma minima di contratto sociale. Una delle

⁶⁷ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 138-139, 142-143

⁶⁸ Luigi Fiorentino, "Attività d'impresa della criminalità organizzata e distorsioni della concorrenza", 17 aprile 2009, in www.astrid.it, cit. 3, 5

pre-condizioni, delle clausole fondamentali di un simile contratto di convivenza consiste nell'assicurare l'applicazione della legge e nel contrastare efficacemente la criminalità. Se non si realizzano queste condizioni, è inutile rifugiarsi nell'illusione che lo sviluppo possa cancellare come per magia la mafia.⁶⁹

1.4 Per sconfiggere la mafia

La lotta alla mafia non può prescindere dall'analisi e dalla conoscenza di un fenomeno che è al tempo stesso giuridico, economico, sociale e politico: si tratta di una realtà complessa e multiforme che fa parte di un sistema di vita (e a volte purtroppo anche di morte) che è in movimento, che si trasforma, che si interroga, che viene interrogato.⁷⁰

La mafia sistema economico da sempre implicata in attività illecite, fruttuose e che possono essere sfruttate metodicamente. La mafia organizzazione criminale che usa e abusa dei tradizionali valori siciliani. La mafia che, in un mondo dove il concetto di cittadinanza tende a diluirsi mentre la logica dell'appartenenza tende, lei, a rafforzarsi; dove il cittadino, con i suoi diritti e i suoi doveri, cede il passo al *clan*, alla clientela, la mafia, dunque, si presenta come un'organizzazione dal futuro assicurato.

Il contenuto politico delle sue azioni ne fa, senza alcun dubbio, una soluzione alternativa al sistema democratico. Ma quanti sono coloro che oggi si rendono conto del pericolo che essa rappresenta per la democrazia?

Molto probabilmente proprio la mancanza di senso dello Stato, di Stato come valore interiorizzato, ha generato quelle distorsioni presenti nell'animo siciliano: il dualismo tra società e Stato; il ripiegamento sulla famiglia, sul gruppo, sul *clan*; la ricerca di un alibi che permetta a ciascuno di vivere e lavorare in perfetta anomia, senza alcun riferimento a regole di vita collettiva. Che cosa se non il miscuglio di assenza di regole sociali e di violenza primitiva è all'origine della mafia? Quella mafia che essenzialmente, a pensarci bene, non è altro che espressione di un bisogno di ordine e quindi di Stato.⁷¹

Secondo Giovanni Falcone "Perché una società vada bene, si muova nel progresso, nell'esaltazione dei valori della famiglia, dello spirito, del bene, dell'amicizia, perché prosperi senza

⁶⁹ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 138-139, 142-143

⁷⁰ "Questioni di mafia", Il Mulino, n. 3/2001, cit. 475.

⁷¹ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, "Cose di Cosa Nostra", Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 18-19, 71.

contrasti tra i vari consociati, per avviarsi serena nel cammino verso un domani migliore, basta che ognuno faccia il suo dovere”.

Le leggi non servono se non sono sorrette da una forte e precisa volontà politica, se non sono in grado di funzionare per carenza di strutture adeguate e soprattutto se le strutture non sono dotate di uomini professionalmente qualificati.⁷²

I mafiosi sono uomini abili, decisi, intelligenti, per contrastarli serve capacità, intuito e professionalità.

Le affinità tra Sicilia e mafia sono innumerevoli e questo ci fa capire quanto sia difficile la battaglia contro *Cosa Nostra*: essa richiede non solo una solida specializzazione in materia di criminalità organizzata, ma anche una certa preparazione interdisciplinare.

Stefano Bontate, capomafia di *Cosa Nostra*, quando alla fine degli anni Sessanta impartì l'ordine di far piazza pulita di tutti i ladri del suo quartiere, compì un'operazione di ordine pubblico che gli valse notevole credito agli occhi della popolazione locale.⁷³

Ma la mafia non è una società di servizi che opera a favore della collettività, bensì un'organizzazione criminale che agisce a spese della società civile e a vantaggio solo dei suoi membri.⁷⁴

E' necessaria una massiccia azione, contro la criminalità, basata soprattutto sulla sottrazione dei cittadini alle fila delle mafie. Miglioramento delle condizioni abitative, politiche di redistribuzione del reddito, occupazione slegata dal meccanismo della precarietà, spazi di socialità sono dei tasselli che la politica deve prendersi per contrastare le mafie.

Per sconfiggere la criminalità organizzata come fenomeno complesso bisogna prima di tutto cancellare la visione comune del mafioso buono che offre la possibilità di avere una vita agiata, che protegge dai pericoli della vita quotidiana e che attraverso tali organizzazioni si possa ottenere il “rispetto”.

Per sconfiggere le mafie bisogna partire “dal basso”, partendo dalla consegna alle organizzazioni che hanno capacità di aggregare cittadini, dei beni confiscati alle mafie per costituire spazi sociali dedicati ai giovani, soprattutto nelle regioni meridionali dove il tasso di criminalità

⁷² Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 154.

⁷³ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 93.

⁷⁴ Giovanni Falcone in collaborazione con Marcelle Padovani, “*Cose di Cosa Nostra*”, Ed. Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008, cit. 94.

minorile e di dispersione scolastica è il più elevato d'Europa. Spazi capaci di essere presidio ed alternativa in tutti i centri dove oggi la criminalità organizzata controlla il territorio.⁷⁵

Per sconfiggere *Cosa Nostra*, secondo Falcone bisogna agire seguendo tre direttive: la prima e sicuramente la più importante, è la repressione. Tale azione portata avanti dalla magistratura e dalle forze dell'ordine deve essere costante, forte e supportata soprattutto da una legislazione adeguata che pur garantendo le libertà fondamentali dell'individuo permetta ai magistrati di svolgere al meglio la funzione investigativa.

La seconda fondamentale nel lungo periodo deve essere l'educazione alla legalità delle nuove generazioni, al fine di contrastare quelli che sono i disvalori della mafiosità. Riuscire a sconfiggere l'omertà e l'indifferenza significa anche togliere alla mafia la possibilità di affermare il proprio dominio sul territorio. La terza e sicuramente non meno importante consiste nel creare uno sviluppo economico non inquinato dalle pressioni della criminalità che ubbidisca soltanto alle leggi di mercato⁷⁶.

Ciò che le organizzazioni criminali vogliono è che di loro non si parli, che il loro nome non venga pronunciato, che tutti ne neghino l'esistenza perché è l'omertà la loro forza.

“Parlate della mafia. Parlatene alla radio, in televisione, sui giornali. Però parlatene”, sono le parole di Paolo Borsellino.

“La lotta alla mafia, il primo problema da risolvere nella nostra terra bellissima e disgraziata, non doveva essere soltanto una distaccata opera di repressione, ma un movimento culturale e morale che coinvolgesse tutti e specialmente le giovani generazioni, le più adatte a sentire subito la bellezza del fresco profumo di libertà che fa rifiutare il puzzo del compromesso morale, dell'indifferenza, della contiguità e quindi della complicità”.⁷⁷

⁷⁵ Mariano Di Palma, XV° giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie, Milano 20 marzo 2010, “*exportiamo l'antimafia sociale...Milano da bere, Milano d'avere - Cenni storici e appunti descrittivi delle criminalità organizzate in Italia*”.

⁷⁶ Maria Falcone, Presidente della Fondazione “Giovanni e Francesca Falcone”.

⁷⁷ Paolo Borsellino.

Cap. II La corruzione nella pubblica amministrazione italiana, una falla aperta

2.1 Che cos'è la corruzione

Il termine “corruzione” deriva dal latino “*corruptio*” “*corrompere*”, ovvero guastato, infetto, deteriorato, che ha avuto una trasformazione da bene a male, diventato difettoso, marcio, ma anche viziato. Indica alterazione, disfacimento, depravazione ovvero la qualità di ciò che, avendo perso la sua ragione naturale, si manifesta in forma degenerata. In senso generico pertanto la corruzione identifica il processo di transito da uno stato di integrità ad uno stato di decomposizione. Nel soggetto umano la perdita dell'integrità è anzitutto disfacimento dell'unità morale essenziale: pertanto la corruzione coincide col compimento o l'induzione di altri al compimento di atti immorali.

La corruzione è un fenomeno che ha molte cause, molte manifestazioni e molte implicazioni, un fenomeno purtroppo diffuso, capillare, troppo spesso sottovalutato, se non addirittura giustificato e condonato. Alcuni lo giustificano attribuendolo alle tradizioni, presumibilmente da non infrangere, di vari popoli e paesi; altri invece ritengono che una modica dose di corruzione agevoli lo sviluppo economico (certamente, a danno di quello socio-politico). Tali atteggiamenti sono pericolosamente comprensivi nei confronti dell'esistenza stessa della corruzione.

Soltanto di recente sembra finalmente essere aumentata la consapevolezza che ogni forma di corruzione costituisce invece un fenomeno negativo e criticabile in tutti i settori nei quali si manifesta: economia, società, politica.

In passato si condonavano alcune manifestazioni della corruzione affinché nei paesi in via di sviluppo venissero “oliare le ruote della burocrazia” e si consentissero decisioni e attuazioni opportunamente rapide.

Oggi sono oramai molte le ricerche che documentano come la corruzione sia un costo che si scarica negativamente sullo sviluppo e che si riversa sui settori più deboli della società.

La corruzione non è solo un malcostume, ma un vero e proprio danno per l'intero Paese.

La corruzione corrompe non soltanto tutti i suoi protagonisti, ma in special modo le sfere dell'economia, della società, della politica, dell'etica e della morale alla base di una comunità, e le rende meno suscettibili di qualsiasi sviluppo. A danno soprattutto di una forma di sviluppo che si tende spesso a sottovalutare, quella etica e morale, capace di favorire una democrazia funzionante, di qualità ed una convivenza civile non basata su estorsioni e ricatti.⁷⁸

⁷⁸ Paolo Esposito, “*State Capture, corruzione, accountability nelle Amministrazioni Pubbliche: una lettura basata sugli approcci economico-aziendali e di public management*”, dottorato di ricerca in economia e gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Facoltà di Economia, cit. 39-40.

La corruzione comporta costi elevati, non solo quelli in parte misurabili di carattere strettamente economico, ma anche, e nel lungo periodo forse soprattutto, quelli indiretti per gli effetti devastanti e poco misurabili sui “beni intangibili” di una società, come la credibilità del corpo politico, la fiducia nelle istituzioni, il tessuto della società civile, con conseguenze pesanti anche sulla vita quotidiana delle persone.

La corruzione agisce nel profondo delle strutture organizzative pubbliche (e private) minacciando la loro capacità di perseguire i propri fini istituzionali e o economici; interviene a livello decisionale, modificando gli obiettivi generali a favore di interessi particolari; agisce a livello attuativo, impedendo un’efficace attuazione delle regole predisposte dalle autorità. In questo senso la corruzione interviene negli spazi discrezionali, caratterizzati da forti concentrazioni di potere politico e potere economico, lasciati ai pubblici ufficiali, mutando i principi che ne guidano l’azione.⁷⁹

La corruzione è uno scambio di favori fra persone che ne traggono vantaggio a scapito di altri, molti o pochi. Uno scambio di favori che in talune società è spesso ritenuto inevitabile, accettabile, talvolta addirittura positivo, se non fondamentalmente dovuto.⁸⁰

Transparency International, organizzazione non governativa, no profit, presente in oltre 90 nazioni, anche in Italia (*Transparency International Italia* fondata nel 1996), *leader* nel mondo per le sue azioni di contrasto alla corruzione e di promozione dell’etica, definisce la corruzione un flagello che induce povertà, sconvolge l’economia e tutta la società con gravi conseguenze per ognuno. La definizione di corruzione di *Transparency International* è: “l’insieme di comportamenti di pubblici ufficiali o di impiegati pubblici finalizzati all’arricchimento personale (o di persone vicine), e che si realizzano attraverso l’abuso dei poteri preposti al loro ufficio; tale abuso comporta necessariamente una violazione dell’insieme dei doveri d’ufficio”.

Secondo una definizione largamente condivisa la corruzione consiste in un uso distorto degli uffici pubblici al fine di trarne vantaggi personali. Tale denotazione presenta il vantaggio di includere in un’unica categoria fattispecie diverse, quali la vendita illegale di beni pubblici da parte dei funzionari corrotti, le tangenti nelle gare ad evidenza pubblica o l’appropriazione o distrazione di risorse pubbliche. Rispetto al termine “vantaggi personali” è importante ricordare che questi non

⁷⁹ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 3-4.

⁸⁰ Paolo Esposito, “*State Capture, corruzione, accountability nelle Amministrazioni Pubbliche: una lettura basata sugli approcci economico-aziendali e di public management*”, dottorato di ricerca in economia e gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Facoltà di Economia, cit. 39-40.

sono solo meramente monetari, ma includono altri beni materiali e immateriali come lo *status* o il potere o i favori di diversa natura.⁸¹

In Italia alla figura di corruzione sono dedicati ben sette articoli del Codice Penale (dall'art. 318 all'art. 322).

La corruzione può essere definita come un accordo fra un pubblico funzionario ed un privato, in forza del quale il primo accetta dal secondo, per un atto relativo all'esercizio delle sue attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto. Il codice distingue la "corruzione propria" dalla "corruzione impropria". La corruzione è propria se il mercimonio dell'ufficio concerne un atto contrario ai doveri d'ufficio (tale reato è identificabile con l'art. 319 del Codice Penale "Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"), la corruzione è impropria se la compravendita concerne un atto conforme ai doveri d'ufficio (tale reato è identificabile con l'art. 318 del Codice Penale: "Corruzione per un atto d'ufficio").⁸²

Dunque nella corruzione è il detentore del potere decisionale, politico o burocratico, che estorce risorse, per lo più denaro o beni di lusso, in cambio di una decisione, dovuta o non dovuta, che avvantaggerebbe una persona, una famiglia, un gruppo, un *clan*, un'azienda o un partito a scapito e a danno di tutti gli altri.

La volontà dei soggetti coinvolti nella corruzione è paritaria e converge verso un comune obiettivo illecito ai danni della pubblica amministrazione.

Nella concussione invece è il pubblico funzionario o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità.

2.2 Le cause della corruzione

2.2.1 I fattori che possono dar vita alla corruzione

Nelle società democratiche i cittadini, attraverso l'esercizio del diritto di voto, nominano i propri rappresentanti affinché perseguano il bene della collettività, l'interesse generale. I cittadini eletti sono anch'essi portatori di interessi personali che se in contrapposizione con l'interesse generale, possono dar luogo a un conflitto di interessi. Per la natura stessa del proprio incarico, chi fa parte del settore pubblico si può trovare in una posizione facilitata nel perseguire obiettivi di tipo personale e quindi in conflitto di interessi. La prevenzione e il controllo del conflitto di interessi è

⁸¹ Vincenzo Visco Comandini, "Profili economici della corruzione", in "La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi" a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 73.

⁸² A cura di Antonia Messina, "Corruzione, Concussione, Peculato", in www.aspirantiuditori.it.

un passaggio fondamentale alla prevenzione della corruzione. Tra l'altro i cittadini si trovano spesso in una situazione di asimmetria informativa, cioè detengono un'informazione parziale sull'agire politico, nonché sulla qualità delle azioni operate dai politici. A ciò va aggiunto che vi è uno spazio discrezionale in cui sia i membri della politica che quelli della pubblica amministrazione possono agire, spazi lasciati liberi da norme che ovviamente non possono regolamentare ogni singolo dettaglio, ogni singolo aspetto nel loro ambito di applicazione. E' pertanto necessaria l'esistenza di organi di controllo e garanzia che impongano il rispetto delle regole dello Stato, punendo gli eventuali trasgressori. L'azione del sistema giudiziario è finalizzata a garantire un controllo sia dell'operato degli organi dello Stato, sia dell'operato dei singoli cittadini.

Anche il sistema elettorale rappresenta uno strumento dei cittadini per controllare l'operato dei politici: una valutazione negativa da parte dei cittadini comporta la loro non rielezione e dunque l'esclusione dal governo. Tuttavia l'abbassamento del livello di istruzione dei cittadini può avere importanti effetti su tale strumento: cittadini meno istruiti sono anche elettori meno consapevoli ed hanno una minore capacità di incidere sugli indirizzi politici del Paese.⁸³

Ecco che allora asimmetrie informative, gestione discrezionale da parte di politici e burocrati nonché gruppi di interesse che operano al fine di ottenere benefici personali con l'ausilio del potere pubblico sono fattori che possono dare origine a corruzione.

La funzione pubblica è depositaria della fiducia del pubblico. I cittadini contano sull'impegno dei funzionari ad operare nell'interesse generale, dimostrando imparzialità e amministrando quotidianamente le risorse pubbliche in modo appropriato. Un'equa e affidabile pubblica amministrazione ispira fiducia al pubblico e crea un clima favorevole alle imprese, contribuendo quindi al buon funzionamento dei mercati e alla crescita economica.⁸⁴

Alcuni⁸⁵ sostengono che per estirpare il fenomeno della corruzione sia necessario ridurre il peso dello Stato nell'economia, ma l'esempio dei Paesi scandinavi non sembra confermare tale tesi, visto che tali Paesi sono caratterizzati da un settore pubblico molto esteso con livelli di corruzione estremamente bassi.⁸⁶

La corruzione è in relazione con l'integrità morale dei pubblici ufficiali, dei pubblici dipendenti, dei politici nonché dei cittadini.

⁸³ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, *“La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali”*, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 19-20.

⁸⁴ OCSE, *“Rafforzare l'etica nella pubblica amministrazione: le misure dei paesi dell'OCSE”* in *“nota di sintesi dell'OCSE sulla gestione pubblica”*, 2000.

⁸⁵ Tra i quali anche il premio Nobel per l'economia Gary Becker.

⁸⁶ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, *“La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali”*, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 25.

La presenza di discrezionalità in determinate categorie di decisioni può lasciare spazio a comportamenti illeciti, come ad esempio nel caso di scelte dei soggetti destinatari di incentivi fiscali, o di autorizzazioni, o di particolari tipi di benefici; ma anche l'attività decisionale relativa alla spesa pubblica rappresenta un settore di rischio: i conflitti di interesse possono incidere fortemente nella scelta del contraente della pubblica amministrazione ad esempio per l'acquisto di beni o servizi. Pensiamo alle spese urgenti ed improrogabili o le spese straordinarie, che presentano un elevato carattere di discrezionalità, in quanto per loro natura sono scarsamente regolamentate.

In settori caratterizzati da elevati margini di discrezionalità, in presenza di conflitto di interesse la scelta da parte dei funzionari della pubblica amministrazione non sarà fatta in base ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, al fine di perseguire l'interesse generale, ma sarà una scelta che mira al perseguimento di un interesse personale, quello del pubblico funzionario appunto, producendo in tal modo un'allocazione delle risorse inefficiente.⁸⁷

Nel settore pubblico una delle cause dei fenomeni di corruzione ed alterazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, è da ricercarsi nelle norme contabili sugli acquisti, sulle assunzioni del personale, sui collaudi dei progetti o delle opere pubbliche, particolarmente farraginose e negli schemi di rendiconto inadeguati che spesso non mostrano alcuna valutazione di efficacia, efficienza, economicità (e oggi potremmo dire anche di eco-sostenibilità), causando di conseguenza forti sbilanci sociali ed economici nel Paese. E' dunque fondamentale nel caso di organizzazioni così complesse, come sono le amministrazioni pubbliche, la presenza di norme "di qualità", che permettano da un lato il governo di tali strutture, ed allo stesso tempo la realizzazione di una "buona amministrazione", soprattutto nell'ottica del perseguimento di fini che non debbono essere dell'Amministrazione stessa o di chi la dirige, ma quella del soddisfacimento di un interesse generale.⁸⁸

Il livello di corruzione del settore pubblico dipende anche dalle caratteristiche qualitative dell'apparato burocratico, aspetto correlato sia alla qualità delle istituzioni di un Paese, sia ai membri che ne fanno parte. Qualora la qualità dell'assetto istituzionale e burocratico sia bassa, si formano le condizioni adatte allo sviluppo di fenomeni di corruzione. Ad esempio in una pubblica amministrazione dove le assunzioni sono effettuate secondo criteri che rispecchiano relazioni personali, è ragionevole pensare che il personale non sia dotato di alti standard qualitativi. Tali condizioni stimolano la creazione di circoli viziosi che non impediscono l'accesso alle cariche

⁸⁷ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, *"La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali"*, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 26.

⁸⁸ Paolo Esposito, *"State Capture, corruzione, accountability nelle Amministrazioni Pubbliche: una lettura basata sugli approcci economico-aziendali e di public management"*, dottorato di ricerca in economia e gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Facoltà di Economia, cit. 16.

pubbliche di persone non qualificate. Al contrario, sistemi di assunzione e retribuzione basati su criteri di merito possono rappresentare un incentivo diretto al fine di innalzare la qualità del personale e quindi un incentivo indiretto per combattere la corruzione.

Infine il livello di corruzione di un Paese è anche in relazione all'efficacia del sistema di controllo e di punizione dei trasgressori. All'aumentare della probabilità di essere scoperti e puniti, la corruzione diminuisce. Ma è anche vero che se all'aumentare del rischio di essere scoperti il numero di illeciti può diminuire, il valore dei benefici e dei pagamenti può aumentare. Al crescere della probabilità di essere scoperti, aumenta anche il costo opportunità dell'atto illecito, di conseguenza il soggetto corrotto richiederà benefici più elevati, tali da compensare il rischio di essere scoperto (e punito), così come il soggetto corruttore offrirà compensi maggiori al fine di ottenere i benefici desiderati.

Nelle valutazioni di rischiosità della transazione illecita entrambe le parti massimizzano i propri benefici tenendo conto anche della probabilità che le punizioni previste dal sistema siano effettivamente attuate.⁸⁹

Secondo Della Porta e Vannucci la corruzione tende a crescere con la complessità e il grado di discrezionalità nella regolazione, l'inefficienza dell'amministrazione pubblica, il tempo richiesto alle imprese per gestire i loro rapporti con lo Stato, la sfiducia nel funzionamento della democrazia; essa tende invece a diminuire quanto più elevati sono la qualità dello Stato sociale (e la quantità di servizi pubblici forniti), i livelli di libertà economica, il rispetto dello Stato di diritto, la libertà d'informazione, l'entità delle sanzioni penali attese.⁹⁰

2.2.2 Le cause della corruzione secondo il “Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione”

Con provvedimento del Presidente della Camera dei deputati del 27 settembre 1996, fu istituito il “Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione”, insediato il 2 ottobre 1996, presieduto da Sabino Cassese, avente lo scopo di “elaborare, nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento amministrativo italiano, ipotesi di intervento legislativo per prevenire fenomeni di corruzione, tenendo conto delle caratteristiche del sistema delle imprese e delle principali esperienze straniere”. Il lavoro del Comitato si è sviluppato attraverso un'analisi delle varie situazioni di corruzione in Italia, delle istituzioni che ne sono colpite e delle conseguenze che esse

⁸⁹ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 27-28.

⁹⁰ Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, “*Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*”, 2007, Roma-Bari, ed. Laterza.

comportano, considerando i luoghi della corruzione quali si delineano nel triangolo dei rapporti tra potere economico privato, pubblica amministrazione e personale politico.

Secondo il Comitato, la corruzione è vista generarsi grazie alle possibilità che hanno i privati di accumulare ingenti somme in nero, che gli amministratori delle società sono in grado di utilizzare allo scopo sia di arricchimento personale, sia di proteggere la loro impresa, comprando l'aiuto di politici o funzionari.

Gli appartenenti alla pubblica amministrazione vengono coinvolti sia per desiderio di arricchimento personale, sia per accrescere il loro potere nei confronti del personale politico. Questo, a sua volta, è interessato a trarre vantaggi da rapporti corrotti, sia per desiderio di arricchimento personale, sia per rafforzare la sua posizione, di partito, o di corrente, o personale, nei confronti di coloro con cui è in competizione.

La corruzione è dunque una forma di accordo fra una minoranza, allo scopo di appropriarsi di beni che spettano alla maggioranza della popolazione, considerata questa, o come insieme di consumatori, o come insieme di cittadini elettori.⁹¹

Il diffondersi della corruzione nella pubblica amministrazione incide sul suo funzionamento, portando ad inefficienze, disuguaglianze, diseconomie, danneggiando i rapporti di fiducia provocando così un cattivo funzionamento generalizzato. Inoltre, quando il numero dei funzionari corrotti supera una certa soglia o, in ogni caso, quando i singoli funzionari corrotti non si sentono più isolati, si dà vita ad un meccanismo che rischia di inglobare nell'illegalità anche coloro che inizialmente erano restii.

La corruzione porta inevitabilmente ad una perdita di fiducia non solo tra i cittadini e la pubblica amministrazione, ma anche verso la parte politica e di conseguenza questo danneggia sia i rapporti economici sia sociali.

A tutto ciò si aggiunga quanto mettono in evidenza recenti ricerche condotte in Italia sul fenomeno che potrebbe chiamarsi della "corruzione della politica non corrotta". In queste ricerche si mostra che, in presenza di corruzione, anche i politici non corrotti sono portati a non denunciare la corruzione di cui vengono a conoscenza, e ad usare, invece, le loro informazioni al riguardo per ottenere vantaggi politici dai loro colleghi di altri partiti, pur senza seguirli sulla via della corruzione.⁹²

⁹¹ "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI, n.1, presentato al Presidente della Camera dei Deputati il 23 ottobre 1996, cit. 7.

⁹² "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI, n.1, presentato al Presidente della Camera dei Deputati il 23 ottobre 1996, cit. 8.

Per quanto concerne le possibili cause della corruzione, ovvero i fattori ricorrenti che nel nostro Paese possono portare alla corruzione, il Comitato ha individuato:⁹³

1. **L'ampiezza dell'intervento statale:** ed in particolare lo sviluppo dei finanziamenti pubblici e della gestione pubblica di affari economici sono occasione frequente di reati contro la pubblica amministrazione. La regolazione e la presenza pubblica in numerosi campi di attività economica determinano posizioni di rendita la cui assegnazione ai privati è stabilita con larghi margini di discrezionalità cosicché le relative scelte divengono influenzabili da negoziazioni occulte.
2. **Il disordine normativo e la negoziazione della disciplina da applicare:** uno dei fattori di inefficienza e di arbitrarietà del sistema, condizioni che a loro volta favoriscono la corruzione, è la proliferazione di norme. Il disordine normativo è fattore di cattivo funzionamento della pubblica amministrazione, con aggravii procedurali, ritardi ed altre disfunzioni che ostacolano o vanificano il raggiungimento degli stessi interessi collettivi che tali norme si propongono di perseguire. Questo fa sì che il valore del fattore tempo aumenti, e parallelamente crescano per i privati gli incentivi a comperarne l'impiego. Inoltre, l'inflazione normativa genera un'alta conflittualità; per prevenire o dirimere le controversie, che sono un fattore di costo per i privati, talvolta questi acquistano, tramite tangenti, una generale protezione politica presso i centri di potere che sono in grado di condizionare stabilmente l'azione amministrativa.
3. **Le modalità di attuazione del decentramento amministrativo:** un'altra causa dell'aumento della corruzione è da ricondursi al trasferimento di numerose funzioni e di ingenti risorse dal "centro alla periferia", registrando un aumento dei reati contro la pubblica amministrazione commessi in sede locale. Gli enti locali sono luoghi privilegiati per lo scambio corrotto per via dell'alto numero di provvedimenti individualizzati in essi adottati, della minore esperienza delle burocrazie locali, dell'emergere di figure di intermediazione specializzata con informali funzioni di supplenza, dell'inadeguatezza e politicizzazione dei controlli previsti, della mancata corrispondenza tra incremento del potere locale e responsabilità della classe politica.
4. **Il finanziamento della politica :** il finanziamento della politica genera corruzione quando:
 - a) lo Stato ha larghi poteri di nomina a cariche pubbliche e private. Chi va ad occupare tali cariche tende ad acquistare la disponibilità di fondi che può in parte usare per sovvenzionare illegalmente il partito o i partiti, della cui protezione ha bisogno;

⁹³ "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI, n.1, presentato al Presidente della Camera dei Deputati il 23 ottobre 1996, cit. 19-26.

- b) i partiti vedono diminuire le fonti interne di finanziamento (iscrizioni, donazioni disinteressate, lavoro volontario di iscritti o simpatizzanti) e si trovano, quindi, a dover mantenere con fondi scarsi un apparato costoso;
- c) si moltiplicano i soggetti politici (nuovi partiti, correnti o frazioni autonome, gruppi o individui non legati a partiti), che non ricevono fondi dagli organi centrali di un partito e debbono, quindi, procurarseli autonomamente;
- d) mancano automatismi inerenti alla competizione politica (quali, ad esempio, un'effettiva alternanza al potere), che inducano i soggetti politici a denunciare reciprocamente le pratiche di finanziamenti illegali;
- e) mancano precisi limiti di legge alle spese dei soggetti politici.

5. **La confusione di ruoli tra personale politico e personale burocratico:** politica e pubblica amministrazione sono in grado di controllarsi reciprocamente, denunciando l'eventuale corruzione; di fatto però le parti trovano più conveniente la negoziazione rispetto al controllo.
6. **L'inefficienza amministrativa:** l'inefficienza amministrativa è causa di corruzione, in quanto attribuisce agli amministratori un potere arbitrario relativo al compimento degli atti d'ufficio, che estende la gamma di risposte alternative che essi possono dare alle domande e agli impulsi provenienti dall'esterno o dai livelli superiori della struttura amministrativa.
7. **L'insoddisfacente disciplina delle procedure amministrative:** spesso la disciplina delle procedure amministrative risulta antiquata ed eccessivamente complessa. Tale disciplina ignora la limitatezza di risorse umane, temporali ed organizzative disponibili nelle amministrazioni pubbliche, col risultato di determinare un sovraccarico di compiti ed attività rispetto a quelle espletabili dai dipendenti o funzionari che acquisiscono così il potere di decidere quali pratiche far viaggiare per corsie preferenziali, o come amministrare certe risorse. Essi potranno compiere o non compiere un certo atto, farlo speditamente o lasciar riposare la relativa pratica, scegliere l'uno o l'altro beneficiario privato, spendere più o meno risorse pubbliche. In cambio dell'esercizio di questo potere discrezionale, essi possono richiedere un prezzo.
8. **La debolezza dell'amministrazione e l'assenza di corpi tecnici:** la debolezza dell'amministrazione si riflette soprattutto nell'assenza o nella debolezza dei corpi professionali. Ciò costringe gli enti pubblici ad affidarsi a soggetti esterni per tutte le attività

che richiedono l'opera di specialisti. Questo fattore contribuisce alla diffusione della corruzione, per un verso alimentando le diverse fonti d'inefficienza, per un altro creando direttamente al momento dell'affidamento degli incarichi professionali occasioni di scambio occulto.

9. **L'inefficienza dei controlli:** il sistema dei controlli, nel nostro ordinamento, è tradizionalmente ispirato alla verifica formale della regolarità e della legittimità di singoli atti. A questo tipo di controlli sfuggono i casi in cui il procedimento è stato seguito correttamente, ma la decisione non risponde all'interesse pubblico, come, ad esempio, nei casi di distorsione della domanda con conseguente realizzazione di opere pubbliche non necessarie. Sprechi ed inefficienze di questo tipo sarebbero, invece, meglio individuabili tramite controlli di risultato.⁹⁴
10. **La sfiducia dei cittadini nella garanzia dei loro diritti:** il principio che in numerosi settori ispira i rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini non è quello della certezza dei tempi e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, bensì quello dell'arbitrio dell'amministrazione. Ciò favorisce la monetizzazione dei poteri amministrativi, dato che cittadini ed imprese spesso trovano conveniente pagare in cambio di atti dovuti, piuttosto che ricorrere ai rimedi previsti dall'ordinamento. Il cattivo funzionamento dell'amministrazione pubblica genera, tra i cittadini e gli imprenditori, una sfiducia diffusa nell'efficienza e nell'imparzialità delle procedure che regolano l'accesso allo Stato, ovvero nella possibilità di godere effettivamente dei diritti sanciti dalla legge. La paralisi amministrativa trasforma i diritti in favori e man mano che la corruzione si diffonde, la sfiducia dei cittadini nell'amministrazione aumenta sempre di più.

⁹⁴ Il Titolo II del decreto legislativo 150/2009 rappresenta sicuramente un elemento di notevole cambiamento per le amministrazioni pubbliche. Si prefigge la costituzione di un sistema globale di gestione della *performance* con quattro attori principali, tre interni alle amministrazioni ed uno esterno: il vertice politico amministrativo, la dirigenza, gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) e all'esterno la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (Commissione).

La Commissione individua le metodologie di base del ciclo di gestione delle performance, il vertice politico-amministrativo fissa le priorità politiche, i dirigenti ed i dipendenti della pubblica amministrazione attuano le priorità politiche traducendole, attraverso l'attività di gestione, in servizi per i cittadini, infine l'Organismo indipendente di valutazione supporta metodologicamente lo svolgimento del ciclo di gestione delle performance, assicura l'applicazione delle metodologie predisposte dalla Commissione.

L'obiettivo è chiaramente quello di raggiungere un'ottica di risultato e di trasparenza

La Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) ha emanato con propria delibera 89/2010, le linee guida per la definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici, previste dal decreto legislativo n. 198 del 2009 sull'azione collettiva nel settore pubblico. E' il primo passo verso la costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa e per l'operatività del sistema di tutela dei cittadini contro il cattivo funzionamento dei servizi pubblici. Si tratta di una delibera che indica alle singole amministrazioni il percorso per la definizione puntuale degli standard dei servizi pubblici da esse erogati, con particolare riferimento alla tempestività, alla qualità, alla trasparenza, all'accessibilità e all'efficacia degli stessi.

11. **Le distorsioni del sistema economico e le strutture d'impresa:** le strutture d'impresa inefficienti e prive di reale competitività nel settore privato tentano comunque di accedere al mercato pubblico ma con il pagamento di tangenti, con chiare conseguenze negative sulla stessa pubblica amministrazione la quale si trova ad affrontare pesanti costi, ritardi, scadente qualità delle prestazioni, inadempimenti o cattive esecuzioni.
12. **L'assenza di prestigio e di spirito di corpo dei dipendenti pubblici:** l'amministrazione italiana appare caratterizzata da una marcata debolezza del prestigio e dell'orgoglio di posizione, anche per l'influenza delle protezioni politiche o degli automatismi legati all'anzianità nel determinare l'avanzamento nella carriera burocratica. Spesso non sono la meritocrazia, la competenza, la professionalità, i criteri utilizzati e riconosciuti dalla pubblica amministrazione per la definizione del percorso di carriera dei propri dipendenti.

2.3 In quali settori della pubblica amministrazione la corruzione si annida maggiormente

Dal 2004 al 2008 in Italia le denunce registrate ogni anno per corruzione e reati contro la pubblica amministrazione sono rimaste stabilmente sopra il numero di 3.000, mentre le regioni dove si concentrano maggiormente gli episodi sono quelle del sud e la Lombardia. Il tipo di reati denunciati indica probabilmente che la criminalità organizzata cerca sempre più di accaparrarsi i fondi pubblici. Lo dice il rapporto al Parlamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), ottobre 2008 - ottobre 2009.⁹⁵

Secondo il rapporto, il fatto che il tipo di denunce più ricorrenti sia quello della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* Codice Penale), indica molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici. Le cinque regioni per numero di denunce di reati legati a corruzione sono Sicilia, Campania, Puglia, Calabria e Lombardia. Ma se si stila la graduatoria delle denunce ogni 1.000 dipendenti, allora in lista ci sono Calabria, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Molise e Basilicata.

La conclusione raggiunta è che della corruzione misuriamo solo una parte: la corruzione scoperta, cioè la "punta dell'*iceberg*" che emerge. Non misuriamo invece la parte più consistente, quella che c'è e che non si vede e non si scopre: "l'*iceberg* sommerso", dice il SAeT.⁹⁶

⁹⁵ www.anticorruzione.it

⁹⁶ "Corruzione Pubblica amministrazione: cresce crimine organizzato", 2009, in www.libera.it.

Rispetto ad altri paesi occidentali, l'esperienza italiana si contraddistingue, oltre che per la scala di diffusione della corruzione rivelata dalle indagini giudiziarie, anche per la capillare penetrazione del fenomeno nei gangli vitali dell'amministrazione pubblica. Episodi di corruzione si sono verificati tanto a livello di grandi decisioni che coinvolgono ingenti risorse finanziarie, come, ad esempio, in materia di urbanistica o di lavori pubblici, quanto nell'ordinaria attività amministrativa.

Corruzione e investimenti pubblici sono spesso un triste binomio: le grandi opere e le infrastrutture creano la possibilità di ingenti profitti, sia per gli operatori privati a cui viene commissionato l'appalto, sia per i pubblici ufficiali che decidono di accettare pagamenti in tangenti.⁹⁷

Secondo il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione (Cassese) si possono distinguere tre tipi di corruzione, a seconda del modo in cui si viene a configurare lo scambio occulto tra risorse pubbliche e risorse private⁹⁸:

1. La spesa dell'amministrazione pubblica per beni e servizi offerti da privati: un primo tipo di attività pubblica soggetta alla corruzione è la domanda da parte dell'amministrazione pubblica, di beni e servizi offerti dai privati. Rientrano in questo campo le decisioni di spesa degli enti pubblici, come ad esempio l'attività contrattuale per opere o forniture, la compravendita di immobili e l'assegnazione di incarichi a professionisti. In questi casi la corruzione è resa possibile dal pagamento di un prezzo superiore a quello minimo accettabile dall'offerente privato: si viene così a creare una rendita, spartita tra il decisore pubblico e l'assegnatario privato attraverso il versamento di una tangente. La scelta del contraente non riflette, dunque, i principi di imparzialità, di merito e di concorrenzialità ai quali si ispirano le procedure ufficiali, poiché l'individuazione del beneficiario privato scaturisce da un accordo illecito.

La corruzione indirizza l'impiego delle risorse pubbliche in funzione degli interessi contingenti di tali soggetti, indipendentemente da principi di razionalità e di interesse pubblico.

2. Le prestazioni e i servizi offerti dall'amministrazione: un secondo tipo di attività pubblica esposto al rischio di transazioni corrotte è legato alla distribuzione o all'offerta, da parte degli enti pubblici, di prestazioni, risorse e servizi richiesti dai privati.

⁹⁷ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, *“La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali”*, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 102.

⁹⁸ “Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione”, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI, n.1, presentato al Presidente della Camera dei Deputati il 23 ottobre 1996, cit. 16-18.

Anche in questo caso, una posizione di rendita viene assegnata discrezionalmente dal decisore pubblico, talora accettando una somma inferiore al prezzo che i privati sarebbero disposti a pagare per ottenere la disponibilità di quella risorsa, in altri casi monetizzando risorse non monetarie (legate all'esercizio di compiti amministrativi che rivestono valore economico per i privati). In cambio della sua decisione, l'amministratore pubblico corrotto riceve sotto forma di tangente parte di quella rendita, come contropartita dello scambio occulto.

Questo tipo di corruzione può aversi in svariati campi di attività amministrativa, come ad esempio il rilascio di concessioni edilizie, licenze o autorizzazioni al commercio, la concessione di crediti agevolati, l'inserimento di farmaci nel prontuario, i provvedimenti amministrativi che aumentano il prezzo di mercato di beni di proprietà privata (specie nel settore dell'urbanistica), la vendita di beni di proprietà pubblica.

Talora la prestazione richiesta all'amministratore pubblico corrotto consiste semplicemente nella rimozione di ostacoli al godimento di un certo bene o diritto, oppure nell'accelerazione dell'iter burocratico di una determinata pratica. Per questi motivi la corruzione trova un fertile terreno di coltura nelle aree di estesa regolazione pubblica delle attività economiche ed in tutti i settori dell'apparato pubblico caratterizzati da una persistente inefficienza.

- 3. I poteri autoritativi dell'amministrazione:** il terzo tipo di attività pubblica nel quale possono emergere occasioni di corruzione è connesso all'esercizio del potere autoritativo di cui dispone l'ente pubblico, e che può concretizzarsi nell'imposizione di costi ai privati. In questo caso, il corruttore è disposto a pagare una tangente pur di non effettuare un certo esborso, nonché per ritardare od evitare di essere assoggettato a sanzioni e provvedimenti punitivi. L'amministratore corrotto si appropria di una quota di questo valore economico, sotto forma di tangente, astenendosi, in cambio, dall'esercitare i poteri che collidono con gli interessi esclusivamente privati. Esempi di questo tipo si presentano con riferimento ai controlli amministrativi e fiscali, al potere discrezionale di emanare provvedimenti che diminuiscono il valore di risorse private, o di revocare licenze, autorizzazioni, concessioni, ecc. In questi campi di attività, le occasioni di corruzione crescono quanto più elevati sono i costi che gli amministratori pubblici possono imporre discrezionalmente. Si può rilevare ancora una volta come il fenomeno si intrecci strettamente con alcuni fattori di cattiva amministrazione. Per un verso, la stratificazione e la complessità della legislazione relativa a tali attività di controllo accresce il potere di ricatto di chi esercita le relative funzioni: la certezza di poter comunque rilevare irregolarità ed i costi subiti dai privati per il semplice esercizio del controllo creano le condizioni per la ricerca di patteggiamenti occulti. Inoltre, interesse dei corruttori privati è in taluni casi il rallentamento

delle procedure che li riguardano, di modo che effetto immediato della corruzione diviene l'ulteriore rallentamento dell'attività amministrativa.

L'attività funzionale della pubblica amministrazione deve essere gratuita o, se è previsto un compenso, esso deve essere disciplinato dal Diritto pubblico e incamerato dalla pubblica amministrazione.

Le occasioni di corruzione possono presentarsi in tutti i campi di attività in cui i privati cercano di influenzare a proprio vantaggio l'esercizio del potere pubblico, o di ottenere informazioni riservate.

In generale, le decisioni pubbliche risultano più o meno vulnerabili alla corruzione a seconda dell'ammontare delle risorse in gioco, del grado di discrezionalità della decisione, della generalità e della prevedibilità dei loro effetti.

I luoghi privilegiati della corruzione sono quelli in cui queste condizioni ricorrono simultaneamente, ma le indagini giudiziarie mostrano come l'illecito abbia trovato un terreno fertile in numerosi settori "sensibili" dell'amministrazione italiana: i mercati pubblici; gli enti locali; le concessioni di pubblici servizi; le concessioni per la progettazione e la costruzione di opere pubbliche; il commercio e la cooperazione internazionale; l'urbanistica; gli apparati che dispongono di poteri autorizzativi, ispettivi e di controllo; le amministrazioni centrali che gestiscono i maggiori flussi di spesa; le aree di intersezione tra pubblico e privato, con particolare riferimento alle società, locali o nazionali, a capitale pubblico o a capitale misto, per le quali la privatizzazione della forma giuridica sembra poter garantire l'elusione sia dei controlli amministrativi che di quelli relativi alle società private, nonché di "quello del mercato".⁹⁹

2.4 Come si misura il fenomeno della corruzione

La corruzione tipicamente assume nella scena pubblica un andamento anomalo. Per sua natura occulto, il fenomeno emerge occasionalmente in superficie, di solito per breve tempo, in occasione di particolari vicende o inchieste giudiziarie che riescono a risvegliare l'attenzione dei mezzi di comunicazione e l'interesse della pubblica opinione. Ma perlopiù esso si sviluppa in profondità, invisibile agli occhi dei più, percepibile solo all'interno della ristretta cerchia di beneficiari diretti o di collusi.

Le statistiche giudiziarie forniscono un quadro parziale della diffusione del fenomeno, mostrando la parte emergente di un *iceberg* le cui dimensioni subacquee rimangono ignote. Al pari di altri "crimini senza vittime" o meglio, di altri crimini dai costi sociali diffusi, aventi molte

⁹⁹ "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI, n.1, presentato al Presidente della Camera dei Deputati il 23 ottobre 1996, cit. 18-19.

vittime inconsapevoli, lo scambio corrotto quando si realizza con successo, non lascia “corpi del reato” né tracce visibili, né vi sono soggetti interessati a denunciarlo.

Il dato statistico rappresenta però un indicatore dell’ampiezza della “corruzione perseguita”.

Secondo fonti Istat il trend discendente è piuttosto chiaro. L’ammontare di persone coinvolte e reati denunciati per corruzione e concussione, in rapida crescita dal 1992, è in diminuzione dopo il picco raggiunto nel 1995, quando ci sono stati quasi 2.000 crimini e oltre 3.000 persone denunciate.

Un decennio dopo, nel 2006, i numeri sono ridotti a circa un terzo per i crimini, della metà per le persone. I dati del Ministero dell’Interno¹⁰⁰, che comprendono una gamma più estesa di crimini (abuso d’ufficio, peculato, frode nelle forniture pubbliche, ecc.), mostrano come questa linea di tendenza prosegua fino al 2009: da 3.400 reati e 12.400 persone coinvolte del 2004 si passa a 1.300 reati e 5.500 persone del primo semestre 2009, che presenta uno dei livelli più bassi di “corruzione svelata” dal 1992. Il medesimo andamento, come prevedibile, caratterizza il numero di condanne per reati di corruzione, per le quali il calo in proporzione risulta ancora più marcato. Si passa infatti da un massimo di oltre 1700 condanne per reati di corruzione nel 1996 alle appena 239 del 2006, quasi un settimo di 10 anni prima, con una caduta verticale che si accentua a partire dal 2001

Un altro indicatore utilizzabile per stimare la diffusione della corruzione è fornito da sondaggi e rilevazioni statistiche, che misurano percezioni ed esperienze degli intervistati. In questo caso le rilevazioni sono convergenti nel delineare la sensazione generalizzata di un aggravamento del fenomeno. Tra il 2005 e il 2008, secondo Eurobarometro¹⁰¹, la percentuale di cittadini italiani che ritengono la corruzione un problema rilevante è cresciuta dal 75% all’84%, l’89% ritiene queste pratiche piuttosto frequenti nel governo nazionale e nelle istituzioni. Nel 2009 la percentuale di cittadini italiani che nell’anno precedente ha vissuto in prima persona l’esperienza di vedersi chiedere od offrire una tangente è pari al 17%, una tra le più alte in Europa (la media dell’Unione europea è del 9%), erano il 10% nel 2007.¹⁰²

Transparency International ha definito alcuni indici per misurare il fenomeno della corruzione:

¹⁰⁰ Servizio Anticorruzione e Trasparenza, “Corruzione. Gli Andamenti. Stralcio della relazione al Parlamento 2009”, 19 febbraio 2010, in www.anticorruzione.it

¹⁰¹ Eurobarometro è un servizio della Commissione europea, istituito nel 1973, che misura ed analizza le tendenze dell’opinione pubblica in tutti gli Stati membri e nei paesi candidati. Aiuta a conoscere gli orientamenti dell’opinione pubblica e fornisce dati alla CE utili nella stesura delle sue proposte legislative, nel prendere decisioni e valutare il proprio operato. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

¹⁰² Alberto Vannucci, “L’evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto”, in “La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi” a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 42-44.

- **Indice di Percezione della Corruzione** (*Corruption Perception Index - CPI*) è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascuna nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Si tratta di un indice composito, ottenuto sulla base di varie interviste e ricerche somministrate ad esperti del mondo degli affari e a prestigiose istituzioni. La metodologia viene modificata ogni anno al fine di riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali. Le ricerche vengono svolte da Università o Centri di Studio, su incarico di *Transparency International*.

L'indice di Percezione della Corruzione, pubblicato per la prima volta nel 1995, è il più conosciuto fra gli strumenti di *Transparency International*. È stato ampiamente riconosciuto, ponendo *Transparency International* e l'argomento "corruzione" nell'agenda politica internazionale.

Il CPI classifica le nazioni (nel 2009 sono stati censiti 180 Paesi e nel 2010 178) in base ai loro livelli percepiti di corruzione, determinati attraverso valutazioni di esperti e sondaggi d'opinione.

Nel CPI 2009 l'Italia viene classificata al 63° posto, con un punteggio di 4.3 al pari con l'Arabia Saudita e dopo paesi come la Turchia e Cuba al 61° posto con 4.4, Slovacchia al 56° posto con 4.5, Sud Africa al 55° posto con 4.7, Spagna al 32° posto con 6.1, Francia al 24° posto con 6.9, Germania al 14° posto con 8.0.

Ai vertici della graduatoria si trovano tutti i paesi scandinavi, come Danimarca, Svezia, Finlandia, Olanda e poi ancora Svizzera nonché Nuova Zelanda, Australia, Canada e Singapore, il cui autoritarismo politico si accompagna a un rigoroso controllo sulle possibilità di corruzione e a pesanti sanzioni.

Il 26 ottobre 2010 *Transparency International* ha diffuso i nuovi dati relativi all'Indice di Percezione della Corruzione e il nostro Paese ora sceso al 67° posto, ha registrato un "risultato" di 3.9 che segna un peggioramento della percezione della corruzione rispetto al dato del 2009.

L'Italia si posiziona dopo il Ruanda (66° posto, 4 punti) e solo un gradino sopra la Georgia (68° posto, 3.8 punti). Rispetto al 2009, quando era al 63° posto con 4.3 punti, l'Italia perde così quattro posizioni (addirittura 12 rispetto al 2008). Il Belpaese si trova in compagnia di paesi quali Romania (3.7), Serbia (3.5), Colombia (3.5), Grecia (3.5) Cina (3.5), Marocco (3.4), Albania (3.3) ed India (3.3).

Al vertice si riconfermano Danimarca, Nuova Zelanda e Singapore, tutte con 9.3 punti, seguite da Finlandia e Svezia (9.2 punti ciascuna) e dal Canada (8.9 punti). In fondo alla classifica, ci sono Paesi devastati dalla guerra come Iraq, Afghanistan e Somalia o governati da una giunta militare come la Birmania. Voti lusinghieri anche per la Germania (quindicesima con 7.9

punti), Barbados (7.8), Qatar (7.7), Gran Bretagna (7.6). Più attardata la Francia (6.8). Buoni risultati anche per Giappone (al 17° posto 7.8), Cile (21° posto 7.2) Uruguay (24° posto con 6.9).

Fuori dalla top venti dei meno corrotti figurano anche gli Stati Uniti (che si collocano al 22esimo posto con 7.1 punti).¹⁰³

In un comunicato della sezione italiana di *Transparency International* l'esito peggiorativo dell'Italia non sorprende più di tanto, in considerazione dei dodici mesi passati, caratterizzati dal riemergere di fatti corruttivi, o sospettati tali, a vari livelli di governo (locale, regionale, nazionale) e che ha visto coinvolti sia funzionari che esponenti politici di ogni schieramento.

Va sottolineato che il CPI concerne la percezione della corruzione nella pubblica amministrazione e non la percezione della corruzione nel settore privato, che pure trova collegamenti sostanziali nei rapporti tra pubblico e privato. Riguarda dunque il complesso delle pubbliche amministrazioni in Italia, e in particolare l'aggregato regioni, enti locali e governo centrale. Poiché la performance non è positiva, ciò chiama in causa direttamente tutte le amministrazioni pubbliche italiane. In questo senso il CPI rappresenta (al di là della misurazione in sé) uno strumento rilevante poiché il fenomeno corruttivo tende ad essere interpretato in genere non solo in senso stretto, ma quale indicatore della certezza dello stato di diritto in un Paese. E qui è noto che l'Italia soffre di un importante *deficit* di credibilità interna e internazionale. Laddove lo stato di diritto è debole, è intuitivo nella percezione generale che gli spazi per il diffondersi della corruzione accrescono.

Oltre ai casi di corruzione in senso stretto, influiscono sul CPI tutte quelle questioni di malgoverno della cosa pubblica in senso lato che si manifestano nel Paese, in larghissima misura a livello locale. Infatti, la sanità (gestita dalle regioni) appare il settore dove tale malgoverno più si manifesta.¹⁰⁴

- **Indice di Propensione alla Corruzione** (*Bribe Payers Index - BPI*) evidenzia la graduatoria dei paesi corruttori tra le principali nazioni industrializzate, che pur avendo adottato leggi che rendono un crimine il pagamento di tangenti, l'uso della corruzione per ottenere commesse non è stato eliminato. L'indagine di *Transparency International* sui Paesi corruttori è il più ampio e

¹⁰³ Stefano Natoli, "Corruzione, l'Italia scende al 67esimo posto nel mondo. La mappa di *Transparency International*", quotidiano *Il Sole 24 Ore*, 26 ottobre 2010.

¹⁰⁴ *Transparency International Italia*, www.transparency.it.

completo sondaggio di opinione sulla percezione delle fonti di corruzione che sia mai stato intrapreso. Esso amplia il primo BPI del 1999.

I risultati di oggi forniscono dettagliate risposte sulla propensione delle aziende esportatrici a corrompere; i settori più contaminati dalla corruzione; il grado di consapevolezza dei dirigenti delle più grandi società circa l'extraterritorialità della Convenzione OCSE contro la corruzione che ha reso illegale il pagamento di tangenti a pubblici ufficiali stranieri; il livello con cui queste imprese stanno implementando l'osservanza della Convenzione; la percezione delle pratiche commerciali scorrette, oltre al pagamento delle tangenti, usate per ottenere contratti.

Il BPI è stato condotto tra i paesi emergenti maggiormente coinvolti in investimenti stranieri o importazioni.

Le interviste sono state condotte tra dirigenti *senior* di aziende nazionali e multinazionali, ma anche tra dirigenti e responsabili finanziari, Camere di Commercio, banche commerciali nazionali e straniere e studi legali commerciali. Le domande dell'indagine si riferiscono alle impressioni delle aziende multinazionali dei Paesi corruttori.

I risultati riflettono le opinioni di esperti *leaders* del commercio internazionale, che si trovano nella migliore posizione per valutare l'ampiezza della corruzione e delle tangenti ai pubblici ufficiali dei paesi in via di sviluppo.

L'indice di Propensione alla Corruzione del 2008 classifica 22 tra i paesi più ricchi ed economicamente influenti a seconda della probabilità con cui le loro aziende si trovino implicate in episodi di corruzione all'estero. E' basato su due domande poste a 2.742 alti dirigenti d'azienda di 26 diverse nazioni. Per valutare quale sia la richiesta di tangenti internazionali, viene chiesto agli alti dirigenti d'azienda qual è la probabilità che aziende straniere con cui sono in affari prendano parte ad episodi di corruzione mentre operano nel loro paese.

In breve, gli alti dirigenti d'azienda forniscono la loro percezione sulle origini della corruzione dall'estero, e questi punti di vista formano la base del BPI.

Il punteggio varia da 0 (alta propensione alla corruzione) a 10 (bassa propensione alla corruzione), indicando la probabilità che aziende di questi paesi diano tangenti mentre operano all'estero. Più alto è il punteggio di una nazione, più bassa è la propensione delle aziende di quella nazione a corrompere quando operano all'estero.

L'Italia nell'Indice di Propensione alla Corruzione 2008 si trova al 17°, con un punteggio pari a 7.4 al pari con il Brasile, e dopo Taiwan, Corea del Sud, Sud Africa che occupano il 14° posto con un punteggio di 7.5, Hong Kong al 13° posto con 7.6, Spagna al 12° posto con 7.9, Francia e Stati Uniti al 9° posto con 8.1, Germania e Regno Unito al 5° posto con 8.6.

Anche in questo caso al vertice della classifica troviamo Belgio, Canada, Paesi Bassi e Svizzera.

- **Il Barometro di Percezione della Corruzione** (*Global Corruption Barometer – GCB*), ideato nel 2003 da *Transparency International* in collaborazione con *Gallup International*¹⁰⁵, è un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini, indagando sulla loro percezione della diffusione della corruzione nei vari settori (es. politica, magistratura, settore privato, istituzioni pubbliche, informazione, ecc.).

Dopo anni di indagini analitiche *Transparency International* e altre fonti, non hanno più dubbi sui deleteri effetti della corruzione nella società.

Con il barometro della corruzione globale (GCB) *Transparency International* fa un passo avanti nell'indagare come la gente comune risenta dell'impatto della corruzione nella quotidianità: il barometro della corruzione globale esplora come la corruzione influenza la vita di tutti i giorni, come pervade le istituzioni, raccoglie le loro esperienze e le loro previsioni per il futuro.

Il barometro 2007 intervista 63.199 persone in 60 nazioni e territori tra giugno e settembre 2007.

Alcune indicazioni chiave emergono dal sondaggio 2007 sulla media delle nazioni prese in considerazione:

- i poveri sia che abitino in nazioni ricche o meno sviluppate sono i più penalizzati dalla corruzione. Essi sono anche i più pessimisti sulle prospettive di miglioramento nel futuro;
- circa una persona su 10 ha dovuto pagare una tangente nel 2006. La corruzione è aumentata nell'Europa sud-orientale e nella zona Asia-Pacifico. Metà degli intervistati ritiene che la corruzione aumenterà nei prossimi anni, salvo qualche eccezione in Africa;
- almeno metà degli intervistati ritiene che i partiti politici, i parlamenti e il sistema giudiziario siano corrotti. Non deve quindi stupire che gli sforzi dei governi per contrastare la corruzione siano considerati inefficaci.

Nell'insieme si nota tuttavia un regresso della corruzione in tutti i settori considerati rispetto al 2004, ad eccezione delle Organizzazioni non governative e degli Istituti religiosi che tuttavia, insieme alle Forze armate e all'educazione sono sempre in testa alla pattuglia dei più virtuosi.

¹⁰⁵ *Gallup International*, società che fornisce ricerche di mercato, è stata ufficialmente fondata nel maggio 1947 con 11 membri originali e il Dr. George Gallup come suo primo Presidente, fino alla sua morte nel 1984. Attualmente *Gallup International* ha la sua sede a Zurigo in Svizzera, conta quasi 60 membri e offre una capacità di sviluppare ricerche in quasi 100 paesi in tutto il mondo. www.gallup-international.com

Per quanto riguarda l'Italia, vediamo sempre nel plotone di testa tra i meno corrotti (0 non corrotti/5 estremamente corrotti) le Forze armate (2.2) e la Polizia (2.3) che risultano i più virtuosi (questo in assoluta controtendenza verso la maggior parte delle nazioni considerate dove sono considerati settori molto corrotti). Seguono il sistema dell'Educazione (2.4), gli Enti religiosi (2.5) e le Organizzazioni non governative (2.6). In fondo alla classifica troviamo, come quasi dovunque nel mondo, i partiti politici (4.2) e il sistema legislativo/Parlamento (3.7).¹⁰⁶

L'8 dicembre 2010 *Transparency International* ha rilasciato i dati del Barometro di percezione della corruzione 2010, che ha coinvolto 91.500 persone in 80 Paesi.

Fra i dati di interesse che emergono nel GCB 2010, in termini assoluti e comparativamente rispetto al 2009, per quanto concerne l'Italia, va segnalato che la percentuale di coloro che sono stati concussi o che hanno pagato tangenti si attesta su 3,8% sì e 96,2% no. Si tratta di un dato assai serio, poiché comporta che, stando a questa percentuale, oltre un milione di persone sarebbe coinvolto in fatti corruttivi. All'interno di questo dato, la suddivisione per segmento, riscontra le seguenti percentuali: per ottenere permessi il 6,4%, per le *utilities* il 8,7%, per le imposte il 6,9%; un forte incremento si ha nelle transazioni immobiliari (12,9%) e doganali (13,9%). Di grande impatto sono infine i dati relativi al sistema sanitario (10%) e al sistema giudiziario, per cui le risposte affermative arrivano fino al 28,8%.

In merito al dato più aggregato sulla corruzione (se è aumentata, se è uguale, se è diminuita), le risposte in Italia non differiscono in buona sostanza da quelle in Francia e nel Regno Unito, mentre il sondaggio rileva l'impennata negativa della Germania (di cui si è avuto difatti testimonianza nei recenti episodi concernenti imprese tedesche in Russia e in Cina).

Analoga similarità concerne la domanda relativa al ruolo del governo (ossia se opera con incisività o meno per contrastare la corruzione): la risposta è quasi sempre negativa, comprese la Finlandia e ancora la Germania (77%), oltre all'Italia (64%).

La "società civile" dà segni di presenza e di consapevolezza del proprio ruolo: l'85% degli intervistati sosterrrebbero chi denuncia casi di corruzione o di abusi, e l'86% ritiene che i cittadini possono fare la differenza nel migliorare la situazione. Il livello di fiducia premia le organizzazioni non governative (15,3%), curiosamente il governo con 13,4%, dunque percepito probabilmente come "animato da buone intenzioni, ma con le mani legate". Il dato penalizza i media (9,1%). Un dato assai negativo, "drammatico", è che il 40% dei cittadini dichiara che non si fida di nessuno degli organismi indagati nel sondaggio.

¹⁰⁶ Transparency International Italia, www.transparency.it.

Le categorie percepite come più corrotte in Italia sono i media (voto 3,3 su 5), le imprese (3,7 su 5), il Parlamento (4 su 5) e il sistema giudiziario (3,4 su 5). Quelle meno corrotte sono le organizzazioni non governative, l'esercito, il sistema educazione e la polizia 31%. Questi dati rispecchiano anche la scheda generale sulla percezione della corruzione per settori. Infine, è utile evidenziare un dato comparativo: mentre per Germania e Francia la corruzione è meno presente nei partiti politici nel 2010 rispetto al 2005, in Italia cresce dal 4,2 al 4,4 su 5.

La Presidente di *Transparency International* Italia, Maria Teresa Brassiolo, ha dichiarato che "Il *Global Corruption Barometer* è "la voce della gente" e va preso molto sul serio. Il dato sconcertante che emerge è l'aumento della sfiducia in Italia: il 40% non si fida di nessuna delle istituzioni prese in esame. Il costo della sfiducia è un costo altissimo nelle società e nelle economie. Anche a livello globale c'è una crescente generalizzata crisi di sfiducia". Brassiolo ha aggiunto peraltro che: "Questo dato è controbilanciato in Italia da due numeri di speranza. L'85% degli intervistati sosterranno chi denuncia casi di corruzione o di abusi: ciò conforta se si pensa all'opera di sostegno che stiamo conducendo per l'introduzione legislativa del cosiddetto *whistleblowing*, la protezione a chi denuncia reati all'interno delle organizzazioni. A noi piace usare l'espressione "vedette civiche" in senso più esteso, poiché si è convinti che solo da una diretta assunzione di responsabilità dei singoli cittadini che il problema della corruzione potrà essere debellato nelle sue forme endemiche e pervasive che purtroppo si stanno diffondendo nel mondo intero. Infine, l'86% dichiara che i cittadini possono fare la differenza: si tratta di un segnale forte che la società civile non è passiva".¹⁰⁷

Dai dati sopra esposti possiamo trarre una considerazione. nell'ultimo decennio si riduce la corruzione perseguita, condannata e presentata al pubblico, mentre il fenomeno percepito e vissuto dai cittadini e dalle istituzioni non governative che lo misurano, è in crescita.

Se le percezioni e i sondaggi sulle esperienze personali rispecchiano la diffusione effettiva della corruzione, il fenomeno cresce negli anni in cui la spinta propulsiva delle inchieste tende ad esaurirsi, e sia incriminazioni che condanne diventano eventi via via più rari. Questo significa che negli ultimi dieci anni si è allargata la forbice tra corruzione praticata e corruzione denunciata e perseguita, e dunque è lievitata la "cifra nera" della corruzione, l'ammontare di reati portati a compimento con successo. Dal momento che le condanne diventano in proporzione ancora più infrequenti, si può spiegare la rinnovata sensazione di impunità per i protagonisti.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Transparency International Italia, www.transparency.it.

¹⁰⁸ Alberto Vannucci, "L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto", in "La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi" a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 49.

Non è però da escludere che proprio l'appartenenza all'Unione Europea possa consentire una più ampia ed efficace azione di contrasto nei confronti della corruzione.

2.5 La corruzione della pubblica amministrazione: gli elevati costi che incidono sul bilancio del nostro Paese

Accanto all'emergenza economica e all'urgenza di risanare la finanza pubblica, vi è oggi in Italia una terza gravissima emergenza: la diffusione di illegalità, corruzione, spregio per le leggi e le istituzioni pubbliche.

La corruzione si accompagna a sperperi di denaro pubblico verso usi improduttivi. L'abuso di potere da parte di chi ha responsabilità pubbliche alimenta il cinismo e la sfiducia verso le istituzioni, e ciò influisce sui comportamenti dei cittadini. L'illegalità diffusa scoraggia l'afflusso di capitali e, in certe zone del Paese, impedisce qualunque forma di investimento che non sia nell'economia sommersa. L'evasione fiscale costringe ad alzare le aliquote su chi non evade, e rende più difficile il risanamento della finanza pubblica. Nel Mezzogiorno questi fenomeni hanno raggiunto livelli abnormi, ma non è solo nel Mezzogiorno, anche in altre parti del Paese la politica e i rapporti con il settore pubblico sono contaminati dalla piaga della corruzione e del malcostume.¹⁰⁹

La Banca Mondiale stima in circa il 3% del PIL lo sperpero medio di risorse dovuto alla corruzione. Estrapolando il dato dell'Italia, la corruzione divora risorse per circa 50-60 miliardi di euro l'anno, una somma che basterebbe quasi a ripagare gli interessi del nostro enorme debito pubblico. Il costo della corruzione nella pubblica amministrazione grava anche sui neonati: ogni anno il "tributo" pro-capite dei residenti italiani per tangenti e reati corruttivi, oscilla tra 828 e 994 euro, senza contare il danno d'immagine.¹¹⁰

Alla tassa occulta miliardaria, calcolata per la prima volta nel rapporto presentato al Senato il 2 marzo 2009 dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza della Presidenza del Consiglio, bisogna aggiungere dunque il costo dei mancati investimenti esteri a causa degli alti indici di corruzione.

Le aziende, a causa dell'alto livello di corruzione, vedono progressivamente ridursi gli investimenti esteri, poiché gli investitori, soprattutto se provenienti da Paesi con una cultura della legalità particolarmente marcata, sono più restii nell'avventurarsi in tale mercato.

Fra gli effetti economici della corruzione si distinguono gli effetti sulla crescita economica e quelli sui meccanismi di redistribuzione delle risorse. Per quanto concerne i meccanismi

¹⁰⁹ Guido Tabellini, "*L'informazione vera medicina anti-corruzione*", quotidiano "Il Sole 24 Ore", 4 luglio 2010.

¹¹⁰ Roberto Galullo, "*La corruzione in Italia è una tassa occulta da 60 miliardi l'anno e grava anche sui neonati*", quotidiano "Il Sole 24 Ore", 6 luglio 2010.

distributivi, avvantaggiando chi ha i mezzi per ottenere benefici personali, la corruzione incentiva la disuguaglianza sociale.¹¹¹

Le aziende che svolgono la loro attività in un Paese ad alto indice di corruzione sono costrette ad operare in un mercato distorto. La concorrenza è sleale poiché sul mercato operano soggetti corruttori i quali, nonostante siano disonesti e spesso meno capaci dei soggetti onesti, ottengono agevolazioni nelle gare, negli appalti e nelle concessioni in genere.

La corruzione genera inoltre notevoli costi indiretti per le imprese. Basti pensare che la Banca Mondiale ha stimato un incremento dei costi di circa il 10% per le imprese a causa dell'elevato livello di corruzione presente nel Paese. La corruzione di un Paese influisce dunque sulla concorrenzialità dei prodotti provenienti da quella nazione e danneggia l'immagine complessiva del settore e dell'economia del Paese stesso.

Oltre al prelievo coatto nel portafoglio degli italiani e la riduzione degli investimenti stranieri, il terzo salatissimo prezzo economico pagato dagli italiani alla corruzione è l'alterazione della composizione della spesa pubblica, e ad essere contratta è in particolar modo la quota di spesa per l'istruzione, ovvero il futuro del Paese. Un concetto caro anche al Servizio Anticorruzione, che nel rapporto consegnato al Senato scrive "si rischia di uccidere la fiducia nelle istituzioni e rubare la speranza nel futuro alle generazioni di giovani, cittadini e imprese".¹¹²

Maggiore è la corruzione interna di un Paese, maggiori sono le risorse dedicate ad attività che permettono benefici nei settori in cui il potere economico e politico sono particolarmente concentrati, dove in sostanza circolano quantità rilevanti di denaro. Dato che l'istruzione non presenta tali caratteristiche, risulta un ambito particolarmente sfavorito in sistemi pervasi da corruzione.

La spesa pubblica per l'istruzione è una variabile rappresentativa delle politiche economiche dello Stato in quanto approssima il valore attribuito all'istruzione dal governo; data la relazione tra crescita economica e istruzione, l'importanza che le istituzioni attribuiscono al sistema scolastico ha notevoli implicazioni per lo sviluppo del Paese. In generale, il livello di spesa pubblica può essere indicativo anche della qualità del sistema di istruzione.

Il livello di istruzione agisce sul grado di corruzione attraverso importanti canali di trasmissione. Un alto livello di istruzione è di fatto associato ad una buona qualità dei politici e delle istituzioni. Cittadini più consapevoli e informati sono in grado di scegliere una classe dirigente di livello più alto e di controllarne l'operato. Queste condizioni hanno un forte impatto sulla qualità

¹¹¹ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, "La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali", Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 29.

¹¹² Roberto Galullo, "La corruzione in Italia è una tassa occulta da 60 miliardi l'anno e grava anche sui neonati", quotidiano "Il Sole 24 Ore", 6 luglio 2010.

delle istituzioni e sono vincoli efficaci contro il diffondersi di fenomeni di “cattiva amministrazione”.¹¹³

Secondo lo studio Ocse sull’istruzione “*Education at a glance 2010*”¹¹⁴, presentato a Parigi il 7 settembre 2010, l’Italia investe poco nell’istruzione: spende il 4,5% del Pil nelle istituzioni scolastiche, contro una media Ocse del 5,7%; solo la Repubblica Slovacca spende meno tra i paesi industrializzati. Nel suo insieme, la spesa pubblica nella scuola (inclusi sussidi alle famiglie e prestiti agli studenti) è pari al 9% di quella pubblica totale, il livello più basso tra i paesi industrializzati (13,3% la media Ocse) e l’80% della spesa corrente è assorbito dalle retribuzioni del personale, docente e non, contro il 70% medio nell’Ocse. La spesa media annua complessiva per studente è di 7.950 dollari, non molto lontana dalla media (8.200), ma focalizzata sulla scuola primaria e secondaria e a scapito dell’università, dove la spesa media per studente, inclusa l’attività di ricerca, è 8.600 dollari, contro i quasi 13mila Ocse.

In base alle statistiche dell’Organizzazione solo il 14% della popolazione adulta italiana ha una laurea contro la media Ocse del 28% e sono meno anche i diplomati (53% contro 71%). Il numero dei laureati nella Penisola è però in aumento (+5,3% medio annuo rispetto al 1998) e raggiunge il 20% nella fascia d’età 25-34 anni (ma la media Ocse è del 27%), mentre è solo il 10% tra gli ultra 55enni. L’85% dei giovani arriva al diploma di scuola media superiore, ma all’università si iscrive solo il 51% (contro la media Ocse del 56%) e le donne (61%) in maggior misura degli uomini (43%).¹¹⁵

La corruzione fa aumentare la spesa per investimenti pubblici ma deprime la produttività delle opere realizzate. Infatti, la scelta delle spese di investimento non riflettendo criteri di efficienza può dar luogo a investimenti poco produttivi. Un alto livello di corruzione è associato a infrastrutture di bassa qualità e a scarsa manutenzione delle opere; i benefici privati che possono derivare illegalmente dalla manutenzione sono di minore entità se paragonati a quelli che si possono ottenere nell’ambito della costruzione delle infrastrutture.¹¹⁶

In presenza di corruzione anche le risorse introitate dallo Stato sono minori, per effetto della sottrazione di una parte di esse ad opera dei pubblici ufficiali corrotti per soddisfare i propri interessi. Dunque il livello di risorse pubbliche risulta inferiore a quello che si avrebbe in totale

¹¹³ Marco Arnone, Eleni Iliopulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 87, 89.

¹¹⁴ www.oecd.org - www.rappocse.esteri.it

¹¹⁵ Claudio Tucci, “*Ocse: l’Italia investe poco in istruzione*”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 7 settembre 2010.

¹¹⁶ Marco Arnone, Eleni Iliopulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 31.

assenza di corruzione, questo significa che le decisioni relative alla spesa pubblica risultano influenzate dal livello di corruzione presente nel Paese. In particolare la corruzione influenza sia il processo decisionale relativo alle scelte di spesa, che la destinazione delle risorse e la composizione della spesa pubblica, che risulteranno pertanto distorte.

La corruzione incide sull'offerta di servizi pubblici imponendo un prezzo maggiore e una quantità inferiore di ciò che si determinerebbe in assenza di corruzione, proprio per il fatto che le risorse a disposizione dello Stato sono minori. In alternativa il prezzo dei servizi può rimanere invariato, ma la qualità diminuisce. Inoltre la tendenza degli stati corrotti a indirizzare le risorse pubbliche verso ambiti dove sono possibili extraprofiti, comporta la riduzione di risorse in settori dove non è possibile realizzare extraprofiti (es. spese per lavori di manutenzione che non vengono eseguite perché non ci sono i fondi necessari, oppure nei casi più gravi per giustificare appalti di costruzione di nuove opere).¹¹⁷

In Italia l'allarme corruzione è stato recentemente rilanciato nel corso della cerimonia di insediamento del 19 ottobre 2010, dal Presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino, il quale ha denunciato che gli episodi di corruzione hanno una dimensione sempre più grave, tanto da incidere sulla qualità della vita pubblica e sullo sviluppo dell'Italia. Fenomeno non nuovo, naturalmente. Ma tale da provocare un'esplicita nota da parte della massima magistratura contabile nazionale.

“Gli episodi di corruzione e dissipazione delle risorse pubbliche, talvolta di provenienza comunitaria, persistono e preoccupano i cittadini ma anche le istituzioni il cui prestigio ed affidabilità sono messi a dura prova da condotte individuali riprovevoli”. Un richiamo netto all'etica, che arriva dal nuovo presidente della Corte dei Conti. Durante il suo discorso di insediamento, Giampaolino ha evidenziato come soluzione “il retaggio di valori dei quali la Corte dei Conti è depositaria: l'onestà degli intenti e dei comportamenti, l'etica del servizio, il corretto agire delle pubbliche amministrazioni, il perseguimento del bene dell'uomo e della collettività”. Valori che “hanno conosciuto e verosimilmente sempre conosceranno offese ed offuscamenti, ma hanno sempre finito e sempre finiranno per riflettere di un loro proprio, nitido splendore”.¹¹⁸

2.6 La criminalità organizzata e la corruzione

Uno dei più lucrosi campi di attività della criminalità organizzata è sicuramente quello del cattivo funzionamento della pubblica amministrazione. Che si tratti di erogazioni illecite, di appalti

¹¹⁷ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 98-99.

¹¹⁸ “*Il monito della Corte dei Conti Corruzione persistente, serve onestà*”, quotidiano “La Repubblica” 19 ottobre 2010.

irregolari, di acquisti pilotati di beni o servizi, di concessioni ed autorizzazioni illegittime, le vicende di questi ultimi anni stanno dimostrando quanto siano corposi gli interessi coinvolti. E certamente la maggior parte di questi interessi sono attribuibili alla criminalità organizzata, che, direttamente o per interposti funzionari pubblici infedeli, in queste “distorsioni” del funzionamento della pubblica amministrazione riesce ad inserirsi agevolmente, aumentando così ulteriormente gli introiti da investire in altre attività, non necessariamente illecite, tramite il riciclaggio, ma comunque molto redditizie.¹¹⁹

Le infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione sono fortissime nelle regioni del Mezzogiorno. E soprattutto nel meridione si indaga per intrecci politico-mafiosi e voto di scambio. E’ quanto emerge dalla relazione annuale presentata dalla Direzione nazionale antimafia (DNA), guidata da Piero Grasso. Secondo la DNA, le maggiori inchieste giudiziarie avviate dalle procure Distrettuali antimafia riguardano collusioni fra *boss* e politici, ma soprattutto fra esponenti della criminalità organizzata e amministratori pubblici.¹²⁰

Le organizzazioni criminali utilizzano frequentemente lo strumento della corruzione nei rapporti con i funzionari della pubblica amministrazione, proprio per il fatto che attraverso di essa si presentano grandi opportunità di profitto, dato l’ammontare di risorse allocate dagli enti pubblici (appalti e forniture sono la più rilevante attività economica legale in quei territori). Inoltre vi è l’opportunità di tessere una tela di relazioni con una gamma di attori strategici (amministratori politici e burocratici, professionisti, imprenditori), capaci di garantire ai mafiosi accesso a competenze, processi decisionali e informazioni riservate, accrescendone tanto il prestigio sociale che le speranze d’impunità.

Negli scambi corrotti vengono create e scambiate rendite, mentre negli accordi di cartello si realizza un’intesa restrittiva della concorrenza tra imprenditori che barattano offerte concordate, oppure l’astensione dalla partecipazione alle gare, contro promesse di ricambiare in futuro con uguali condotte. Per quanto logicamente distinte, le attività degli attori coinvolti nella corruzione e negli scambi collusivi hanno un terreno d’intersezione, un “mercato comune” nel quale gli stessi amministratori pubblici, i mafiosi e gli imprenditori collusi offrono e domandano contestualmente garanzie di salvaguardia degli accordi e delle pretese maturate nelle diverse arene di scambio. La disponibilità dei servizi forniti in ciascuno di questi mercati, infatti, incrementa i profitti attesi e riduce i “costi di produzione” negli altri. Questa complementarità è evidente nel caso della protezione mafiosa, che attenua l’incertezza e favorisce l’applicazione degli accordi illeciti di

¹¹⁹ Vito d’Ambrosio, “I profili penali della corruzione e della *maladministration*” in “*La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*” a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 135.

¹²⁰ “*Forti infiltrazioni della mafia nelle amministrazioni del Sud*”, quotidiano “La Repubblica”, 29 gennaio 2008.

cartello e della corruzione. Allo stesso tempo, la salvaguardia dagli organi di controllo fornita da taluni amministratori politici in cambio di tangenti rafforza le aspettative d'immunità dalle indagini dei mafiosi, migliorando la qualità dei servizi protettivi offerti, e così consolida le aspettative di adempimento fra gli imprenditori collusi. Il successo dei cartelli che si spartiscono le risorse destinate agli appalti pubblici, infine, permette di drenare un maggiore ammontare di risorse dai bilanci pubblici, ridistribuendolo nel reticolo di scambi e pacificando eventuali tensioni, assicurando ai mafiosi un ulteriore canale di comunicazione per allacciare relazioni con i soggetti che occupano gli snodi decisionali nella pubblica amministrazione.

La mafia assicura una regolazione più estesa della corruzione e degli accordi di cartello, che permette di sviluppare le transazioni lungo due assi. Il primo, orizzontale, assicura la generalizzazione degli scambi illeciti, che investono ogni appalto, senza possibile eccezione.

La seconda linea di sviluppo, verticale, investe invece le diverse fasi della procedura di appalto. Il "governo" mafioso degli scambi illeciti, infatti, interviene a monte, garantendo la stabilità degli equilibri politici fra i soggetti che sanciscono i criteri di allocazione delle risorse e di delega nei ruoli di autorità pubblica, fino a comprendere la presentazione del progetto nei programmi elettorali o il suo finanziamento, ma anche nella fase successiva all'aggiudicazione, disinnescando l'intervento degli organi di controllo.¹²¹

Viene infine assicurata maggiore stabilità del sistema di corruzione e degli accordi collusivi, giacché la protezione mafiosa scoraggia le denunce e rafforza l'omertà. Come osserva Giuseppe Li Pera, capoparea in Sicilia dell'impresa Rizzani de Eccher, "il sistema degli appalti funziona in Sicilia come funziona in Italia. La differenza è che in Sicilia c'è più disciplina. Che significa? Significa che in Sicilia, al contrario di quanto avviene in Italia, ogni tanto ci scappa il morto e la disciplina ne è una conseguenza".¹²²

Il sistema di regolazione mafiosa ha così attraversato indenne anche le inchieste giudiziarie dei primi anni Novanta: "a differenza che in altre regioni d'Italia, gli imprenditori attenti a vario titolo da inchieste riguardanti l'illecita gestione degli appalti hanno generalmente assunto un atteggiamento di ostinata omertà, chiudendosi a qualsiasi collaborazione con l'Autorità Giudiziaria".¹²³ Ciò significa che nell'evoluzione del sistema di corruzione in Sicilia e nelle altre

¹²¹ Alberto Vannucci, *"L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto"*, in *"La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi"* a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 61-64.

¹²² Tribunale di Palermo, sentenza 2 luglio 2002, n. 2537 contro Buscemi Antonino + 9, procedimento penale n. 937/96 R.G.T., n. 5902/95 R.G.N.C, p. 127.

¹²³ Tribunale di Palermo, estratti dall'ordinanza *"Mafia e appalti"* del Gip Renato Grillo nei confronti di Buscemi Antonino + 9, 2 ottobre 1997

regioni ad alta densità mafiosa non c'è alcuna frattura tra un prima e un dopo “mani pulite”, quanto piuttosto una graduale evoluzione delle regole informali che hanno governato le relazioni tra i soggetti mafiosi, politici e imprenditoriali coinvolti. Nell'ultimo decennio vi sono stati alcuni momenti di crisi, corrispondenti alla collaborazione di alcuni coordinatori e garanti mafiosi nelle inchieste giudiziarie, che tuttavia si sono manifestati in tempi diversi, indipendentemente da quelli osservabili nel resto d'Italia. In queste regioni il mercato della corruzione e delle intese collusive ha tuttavia mostrato migliori capacità di resistenza alle inchieste giudiziarie.¹²⁴

Il Sottosegretario all'Interno Alessandro Pajno, in un'intervista al Giornale di Sicilia del maggio 2008, sottolineò l'esigenza e l'importanza di dotare i partiti di un codice o sistema di autoregolamentazione che imponga delle regole etiche tali da imporre un filtro nel procedimento di acquisizione del consenso elettorale al fine di evitare meccanismi di scambio.

È evidente, infatti, che le diverse associazioni di stampo mafioso necessitano, perché la loro azione criminosa risulti efficace, della collaborazione o quanto meno dell'assenza di controlli da parte dei titolari di cariche elettive presso i vari enti locali. Gli appoggi nella competizione elettorale, invece, determinano in capo agli appartenenti alle diverse associazioni criminali la possibilità di influenzare profondamente l'operato degli amministratori pubblici.

Contro la possibile infiltrazione delle mafie nell'attività delle amministrazioni locali, la provincia di Roma e Roma capitale lanciano la stazione unica appaltante, uno strumento che affiancherà gli enti pubblici nelle procedure delle gare a tutela della trasparenza e della legalità. È l'iniziativa promossa in occasione del vertice che si è svolto il 12 novembre 2010 nella sede della provincia di Roma, in presenza del ministro dell'Interno Roberto Maroni, del procuratore nazionale antimafia Piero Grasso, del prefetto della capitale Giuseppe Pecoraro, del presidente della provincia Nicola Zingaretti, del sindaco Gianni Alemanno, dei vertici delle Forze dell'ordine e dei sindaci di molti comuni. L'idea non è quella di ridurre i poteri degli enti locali, ma predisporre capitolati unici per le singole opere pubbliche. La stazione unica appaltante sarà composta da consulenti a disposizione dei comuni, dirigenti dei lavori pubblici a livello statale e provinciale. Questo consentirà di tenere lontane le procedure dal territorio di riferimento, ma il comune di Roma individuerà il responsabile unico del procedimento e del presidente della commissione aggiudicatrice degli appalti. La struttura servirà tutti i comuni della provincia aderenti ma non quello della capitale, che, come ha precisato il sindaco Alemanno, sta predisponendo una struttura

¹²⁴ Alberto Vannucci, *“L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto”*, in *“La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi”* a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 64.

analoga al suo interno. Il Campidoglio potrà comunque avvalersene mediante una convenzione specifica con la prefettura.¹²⁵

2.7 L'anticorruzione

2.7.1 Trasparenza e responsabilità, due potenti antidoti alla corruzione

Una buona qualità delle istituzioni si riflette nell'esistenza di sistemi di controllo capaci di impedire lo sviluppo di dinamiche di mal funzionamento degli organi vitali dello Stato. Qualora le istituzioni sono vincolate a rendere conto del loro operato, il margine di discrezionalità dei pubblici ufficiali risulta molto limitato e lo sviluppo di episodi corruttivi o di "cattiva amministrazione" viene ostacolato. Purtroppo la difficoltà di valutare l'operato delle istituzioni, consente spesso ai pubblici ufficiali di perseguire interessi personali.

Quando le istituzioni devono rendere conto del proprio operato di fronte ai cittadini o dinanzi a organi di controllo, si instaura un processo di selezione basato su criteri meritocratici; gli spazi di discrezionalità non possono venire gestiti in modo arbitrario dai singoli funzionari pubblici, ma necessitano di criteri oggettivi. E' quindi evidente che le istituzioni responsabilizzate sul proprio operato sono organismi all'interno dei quali il possibile abuso di poter o il perseguimento di interessi personali a scapito degli interessi della collettività viene ostacolato e combattuto.

Trasparenza e responsabilità sono fattori che incidono significativamente sulla qualità delle istituzioni e sulla possibilità che si instaurino meccanismi che danneggiano il conseguimento degli interessi della collettività.¹²⁶

La trasparenza è un antidoto potente alla corruzione. È un alleato strategico e naturale nella lotta alla corruzione. È un elemento formalmente presente da sempre nei nostri ordinamenti ma, nei fatti, succube e vittima dell'autoreferenzialità storica delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 97 della Costituzione dispone che la pubblica amministrazione sia organizzata dalla legge, "in modo che ne siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità". La nozione di buon andamento è venuta ad inglobare le dimensioni, distinte ma interrelate, di efficienza, efficacia, economicità ed etica.

E' così emersa l'esigenza di assicurare una maggiore comunicazione e vicinanza tra cittadini, società civile e pubblica amministrazione e garantire, attraverso la conoscibilità dell'attività amministrativa, il controllo democratico sulla stessa. Il principio di trasparenza è venuto a

¹²⁵ Ministero dell'Interno. www1.interno.it

¹²⁶ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, "La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali", Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 111-112, 130-131.

configurare un'attualizzazione del principio di pubblicità dell'azione dei poteri pubblici, il quale, pur non esplicitamente codificato nella Carta costituzionale, rappresenta uno dei connotati essenziali dello stato di diritto, ritenuti dal costituente premessi ed acquisiti rispetto al precetto, più puntuale, dell'art. 97 della Costituzione.¹²⁷

La trasparenza è presupposto per l'attivazione di un'ulteriore forma di controllo, diffuso e generalizzato, dei cittadini sull'operato dell'amministrazione. È mirata ad attivare la responsabilità politica, ma se attivata ampiamente è essa stessa strumento di emersione di fenomeni di corruzione e di "cattiva amministrazione".¹²⁸

Poiché la trasparenza è una caratteristica propria dei materiali che possono essere attraversati dalla luce, affermare che l'amministrazione deve essere trasparente significa auspicare che i cittadini possano "attraversare" con il proprio sguardo le metaforiche mura dell'amministrazione, sia per controllarne i processi decisionali, sia per collaborare con l'amministrazione stessa alla soluzione di problemi di interesse generale.¹²⁹

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche¹³⁰ ritiene che "Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di essere trasparenti nei confronti dei cittadini e della collettività. La trasparenza è uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e sul rispetto del principio di legalità e ha portata generale, tanto che l'adempimento degli obblighi di trasparenza da parte di tutte le pubbliche amministrazioni rientra, secondo la legge nei livelli essenziali delle prestazioni

¹²⁷ Servizio Anticorruzione e Trasparenza, Primo rapporto al Parlamento, febbraio 2009, cit. 13.

¹²⁸ Francesco Merloni e Benedetto Ponti, "La Trasparenza", in "La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi" a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 403-404.

¹²⁹ Gregorio Arena, "Le diverse finalità della trasparenza amministrativa", in Astrid, www.astrid.it, cit. 2.

¹³⁰ La Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) è stata istituita dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

La legge affida alla Commissione, chiamata ad operare in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, il non facile compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, garantendo la trasparenza dei sistemi adottati e la visibilità degli indici di andamento gestionale delle amministrazioni pubbliche.

A questo compito – che è volto essenzialmente a favorire l'efficienza dell'attività pubblica e la qualità dei servizi resi ai cittadini, anche riconoscendo e premiando effettivamente il merito dei singoli e dei gruppi che operano all'interno delle amministrazioni – si accompagna quello di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, cioè l'accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento anche con la fornitura in rete di una accorta selezione di quelli veramente utili a consentire alle istituzioni e ai cittadini di operare un partecipato controllo sul modo di gestione della "cosa pubblica".

Anche questa funzione è particolarmente rilevante, perché, nell'intento del legislatore, la trasparenza dei dati deve costituire lo strumento per assicurare l'integrità delle pubbliche amministrazioni e prevenire in tal modo il grave fenomeno della corruzione. www.civit.it

disciplinati nella Costituzione (articolo 117, comma 2, lett. m). Il rispetto pieno e diffuso degli obblighi di trasparenza è anche un valido strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, rende visibili i rischi di cattivo funzionamento, facilita la diffusione delle informazioni e delle conoscenze e consente la comparazione fra le diverse esperienze amministrative.”¹³¹

Fare rispettare le leggi è un altro elemento importante per combattere la corruzione: bassi livelli di legalità creano terreno fertile per lo sviluppo della corruzione. La corruzione prende piede proprio laddove è possibile aggirare il sistema di leggi senza incorrere in gravi conseguenze. Se le norme giuridiche vengono violate con un’alta frequenza, la probabilità di venir scoperti e puniti è molto bassa ed esistono ampi gradi di libertà per l’ottenimento di extraprofiti illegali.¹³²

Buone leggi, amministrazione efficiente, magistratura indipendente, giustizia rapida sono il *mix* ottimale per un ambiente sfavorevole alla corruzione, un effettivo deterrente dato dalla consapevolezza che violare la legge non paga.¹³³

Per contrastare la corruzione, non soltanto nei paesi in via di sviluppo ma in tutti i paesi, uno strumento importante è sicuramente anche quello della costruzione intelligente di istituzioni indipendenti dotate di potere di controllo e di sanzione: i sistemi giudiziari. L’analisi di questi sistemi, del modo in cui sono formati, come i loro operatori vengono addestrati e operano, costituisce un contributo di enorme importanza per la lotta alla corruzione. Laddove i giudici sono integerrimi, reclutati su base di merito e di competenza, promossi perché capaci, dotati di stabilità nelle loro funzioni e pagati adeguatamente, grande è la finestra di opportunità attraverso la quale è possibile combattere la corruzione politica, quella della pubblica amministrazione e di qualsiasi altro tipo.¹³⁴

Per contrastare il fenomeno della corruzione ogni stato necessita tanto di un sistema di giustizia penale efficace, quanto di un ambiente normativo e sociale in cui siano presenti trasparenza, semplicità amministrativa, cultura della legalità, coesione tra i cittadini, senso delle istituzioni.¹³⁵

¹³¹ Delibera n. 06/2010: “Prime linee di intervento per la trasparenza e l’integrità” 26 febbraio 2010, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), www.civit.it

¹³² Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 134-135.

¹³³ Massimo Villone, “*Alla ricerca della buona amministrazione perduta*”, 2010, www.Astrid-online.it, cit. 12-13.

¹³⁴ Paolo Esposito, “*State Capture, corruzione, accountability nelle Amministrazioni Pubbliche: una lettura basata sugli approcci economico-aziendali e di public management*”, dottorato di ricerca in economia e gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Facoltà di Economia, cit. 48.

¹³⁵ Andrea Di Nicola, “*Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare*”, capitolo in M. Barbagli (a cura di), “*Rapporto sulla criminalità in Italia*”, Il Mulino, Bologna, 2003

2.7.1.1 *Governance*: un nuovo modello di amministrazione per favorire la trasparenza

A fronte della crisi della tradizionale amministrazione locale, con le sue regole e procedure stabilite in sede centrale e la sua forma gerarchica per livelli (*government*), in Italia si è andato formando un largo schieramento politico e d'opinione favorevole alla formazione di nuovi criteri di organizzazione e gestione del governo locale, che ponesse al centro anziché il principio di competenza, come nell'esperienza passata, il principio dell'efficacia, vale a dire della capacità di individuare e perseguire un obiettivo, misurando opportunità e pertinenza delle proprie azioni sulla base dell'effettiva possibilità di avvicinare l'esito positivo dell'azione. A tale approccio è stato dato il termine anglosassone di *governance*.

Dunque con il termine *governance* viene indicato il processo con il quale vengono collettivamente affrontati e risolti i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona *governance* quando nella comunità le azioni del governo (come strumento istituzionale) si integrano con quelle dei cittadini e le sostengono. La *governance* si attua con processi di democrazia attiva e si basa sull'integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico (governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative). Un governo è strumento di buona *governance* quando applica principi per il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini: centralità del cliente-cittadino, capacità di creare visioni condivise sulle prospettive di sviluppo, comportamenti amministrativi coerenti con tali visioni, definizione di risultati attesi e gestione snella per realizzarli, apprendimento continuo, apertura al mercato, partecipazione e non gerarchia, conferimento di responsabilità e potere alle varie componenti del sistema sociale, perseguendo flessibilità, apertura organizzativa e trasparenza.¹³⁶

Si passa quindi da logiche di accentramento delle decisioni e da rigide strutture gerarchiche e piramidali, a un diverso modello, in cui il raggiungimento dei risultati, in termini di benefici per il sistema economico e sociale, implica maggiore partecipazione, corresponsabilità e trasparenza.

Da un paradigma bipolare ad un nuovo paradigma fondato sull'amministrazione condivisa.¹³⁷

La *governance* nasce come una risposta all'indebolimento dello Stato (in particolare del modello di Stato-nazione accentrato, troppo distante dai bisogni dei cittadini e dunque incapace di elaborare una risposta differenziata per le variegate esigenze dei cittadini). Essa intende rappresentare una nuova tecnica di cura dell'interesse comune attraverso il coordinamento e il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, i portatori di interesse (*stakeholders*) e mediante un processo di redistribuzione del potere decisionale. Infatti, sotto il profilo degli strumenti adoperati

¹³⁶ A cura di Pierluigi Properzi, "Sistemi e processi di pianificazione – Governance e Government" in "Rapporto dal Territorio 2005", www.rapportodalterritorioinu.it.

¹³⁷ Gregorio Arena, "Cittadini attivi", Editori Laterza, 2006

per effettuare tale redistribuzione, viene favorita l'auto-organizzazione attraverso l'implementazione di strutture reticolari e orizzontali, caratterizzate da relazioni di collaborazione (anziché di gerarchia) e improntate alla massima informalità e alla ricerca del consenso di tutti gli *stakeholders* nell'elaborazione e nell'attuazione delle decisioni.¹³⁸

2.7.2 La libertà di espressione, la libertà di stampa “ingredienti” che non possono mancare nella lotta alla corruzione

Sicuramente la libertà di stampa e il rispetto dei diritti sono due variabili che si accompagnano a più bassi livelli di corruzione, e che dunque dovrebbero essere garantite in un Paese che deve intraprendere seriamente la lotta alla corruzione.

La libertà di espressione è un dei principi fondamentali che stanno alla base delle società aperte e democratiche. La libertà di espressione è anche una condizione necessaria affinché la scienza e, più in generale, la cultura di un Paese, progrediscono. La negazione della libertà di espressione non è un lontano ricordo di epoche passate o un fenomeno che caratterizza unicamente i Paesi governati da severe dittature, le limitazioni alla piena libertà di espressione possono assumere molteplici forme ed ostacoli che si possono sperimentare anche nelle economie avanzate.

Il livello di libertà di espressione di un Paese si riflette nelle condizioni dei mezzi di comunicazione di massa e nella possibilità che questi possano esercitare la propria attività liberi da condizionamenti esterni. Esiste una stretta relazione tra libertà di stampa e corruzione.¹³⁹

Freedom House¹⁴⁰ è l'organizzazione statunitense nata nel 1941 per vigilare sul rispetto delle libertà. Jennifer Windsor, il direttore esecutivo di Freedom House, afferma: “La libertà d'espressione è fondamentale per tutte le altre libertà. L'ordinamento legislativo, le elezioni libere, i diritti delle minoranze, la libertà d'associazione, e un governo responsabile dipendono da una libertà di stampa che può mettere in pratica la sua funzione di controllo e vigilanza”.¹⁴¹

Dal rapporto 2009 della Ong americana sulla libertà di stampa nel mondo, emerge che l'Italia si trova al 72° posto. È il penultimo Paese europeo. La stampa italiana viene definita “parzialmente libera” e giudicata simile a quella di Sudafrica, Filippine, Congo, Thailandia e Nepal. Prima

¹³⁸ Christian Iaione, “*Public governance: la nuova frontiera della p.a.*”, 17 febbraio 2008, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

¹³⁹ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 155-157.

¹⁴⁰ www.freedomhouse.org

¹⁴¹ Viviana Lucca “L'Italia e la libertà di stampa: al 72esimo posto nella classifica mondiale”, 5 maggio 2010, in www.cultumedia.it

dell'Italia si trovano Suriname (sud America), Trinidad (America centrale caraibica), Tobago, (America centrale caraibica) Israele e Cile.

Freedom House considera l'Italia un Paese "di serie B", dove la libertà di stampa è limitata, nonostante l'esistenza dell'articolo 21 della Costituzione, che recita espressamente: "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". Senza dimenticare che: "La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure".

I primi posti della classifica sono occupati da Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia. Gli Stati Uniti si trovano al 24° posto, mentre la Gran Bretagna al 26°. Gli ultimi posti sono invece ricoperti da Paesi quali Libia, Birmania, Turkmenistan e Corea del Nord, qui, la stampa è "non libera".¹⁴²

Freedom House ritiene che la stampa italiana sia "parzialmente libera" anche perché il 90% delle emittenti televisive è in realtà controllato (direttamente o indirettamente) da un unico soggetto, lo stesso che risulta essere il principale azionista di una delle più importanti case editrici italiane nonché della più grande concessionaria di pubblicità, e allo stesso tempo sia anche a capo dell'esecutivo.

Secondo Freedom House le condizioni sono peggiorate quando la stampa si è scontrata con la sfera personale del presidente del Consiglio dando vita ad azioni legali contro le principali testate italiane e straniere e, soprattutto, introducendo la censura dei contenuti critici da parte dell'emittente pubblica. Un'ulteriore causa secondo l'organizzazione americana sarebbero "le limitazioni imposte dalla legislazione, l'aumento delle intimidazioni nei confronti dei giornalisti da parte del crimine organizzato e di gruppi dell'estrema destra, la preoccupante concentrazione della proprietà dei media".¹⁴³

Analogo scenario viene rappresentato nella classifica annuale stilata dall'organizzazione Report Sin Frontier¹⁴⁴, organizzazione non governativa internazionale che agisce da 25 anni in difesa della libertà di stampa in tutto il mondo. Ogni anno Report Sin Frontier (Rsf) pubblica un rapporto sulla libertà di stampa nel mondo e la classifica mondiale della libertà di stampa. Nella classifica della libertà di stampa 2010 l'Italia risulta al 49° posto a pari merito con il Burkina Faso (Africa) e in leggero vantaggio su El Salvador (America Centrale).

Nelle motivazioni del rapporto, pubblicato il 22 maggio 2010, si legge: "Non c'è stato alcun progresso in vari paesi dove Rsf ha evidenziato problemi. Tra questi, soprattutto, Francia e Italia,

¹⁴² Viviana Lucca "L'Italia e la libertà di stampa: al 72esimo posto nella classifica mondiale", 5 maggio 2010, in www.cultumedia.it

¹⁴³ Rosaria Amato, "Stampa, Freedom House declassa l'Italia: non è più un Paese pienamente libero", quotidiano La Repubblica, 1 maggio 2009.

¹⁴⁴ <http://rsfitalia.org>

dove gli eventi dello scorso anno - le violazioni della tutela delle fonti dei giornalisti, la continua concentrazione della proprietà dei media, le dimostrazioni di disprezzo e di impazienza da parte di esponenti governativi nei confronti dei giornalisti e del loro lavoro, le convocazioni giudiziarie - hanno confermato la loro incapacità di invertire questa tendenza.”¹⁴⁵

Al primo posto, a pari merito, si trovano Finlandia, Islanda, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Svizzera. Tutti hanno già avuto quest'onore da quando la classifica è stata creata nove anni fa, tranne che nel 2006 (Norvegia) e 2009 (Islanda). Si tratta di sei nazioni in cui il rispetto per i giornalisti e in generale per il lavoro dei mass-media è considerato un valore intoccabile così come la necessità di proteggerli da abusi giudiziari.

Agli ultimi posti della classifica troviamo Eritrea, Corea del Nord e Turkmenistan (Asia centrale), Laos (sud-est asiatico), Rwanda (Africa), Yemen, Cina, Sudan, Siria, Birmania e Iran.

Il legame tra corruzione e mezzi di comunicazione è rafforzato da un altro importante canale di trasmissione, l'istruzione. Alti livelli di istruzione sono generalmente associati ad una maggior propensione alla lettura di quotidiani da parte dei cittadini, a discapito di altri mezzi di comunicazione, quali la televisione.¹⁴⁶

In Italia i mezzi di comunicazione, influenzati anche dal controllo politico o di gruppi economici sulla linea editoriale, spesso si limitano a “filtrare” notizie circa i casi di corruzione.

Le rilevazioni disponibili confermano che dopo il caso di “mani pulite”, quei pochi mesi nei quali televisioni e giornali hanno dato grande risalto all'emergente problema della corruzione, si è realizzata dalla metà degli anni Novanta una rapida normalizzazione dell'offerta di notizie. Nell'ultimo decennio nel sistema dei media il problema della corruzione, al di là di alcune episodiche e circoscritte fiammate, si è smaterializzato, finendo in un cono d'ombra.¹⁴⁷

2.7.3 Le indicazioni del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione

Il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione (Cassese) individua i mezzi per prevenire la corruzione nei principi costituzionali e nelle loro implicazioni:

- a) in primo luogo il principio di imparzialità e quello in base al quale i funzionari sono al servizio esclusivo della nazione. Da questi discendono regole quali:

¹⁴⁵ <http://rsfitalia.org>

¹⁴⁶ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, “*La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*”, Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 157.

¹⁴⁷ Alberto Vannucci, “*L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*”, 2010, www.Astrid-online.it, cit. 7-8.

- un'organizzazione amministrativa ispirata a modelli che consentano la separazione dalla politica, o almeno la mettano al riparo dalla politicità indotta per effetto della presenza di rappresentanti elettivi al vertice degli apparati;
 - un'attività non arbitraria e non decisa caso per caso, bensì sulla base della predeterminazione e pubblicazione di criteri generali di attività;
 - separazione tra interessi e patrimonio della pubblica amministrazione, da un lato, e interessi e patrimonio degli addetti ad essa, dall'altro;
- b) in secondo luogo, il principio di fedeltà e quello di svolgimento delle attività pubbliche con onore e disciplina. Tali principi non vanno riferiti ai soli funzionari, ma a tutti coloro che prestano servizi pubblici. Questi principi impongono il disinteresse personale e il rispetto delle norme. Da essi deriva la possibilità di far riacquistare prestigio alla funzione pubblica;
- c) in terzo luogo, il principio di responsabilità personale, amministrativa, penale e civile del funzionario nei confronti della collettività servita e dell'ente pubblico in cui il funzionario presta la propria opera. Il principio di responsabilità è legato, in primo luogo, alla regola della selezione secondo il criterio del merito; in secondo luogo, alla produttività dei dipendenti pubblici e al loro obbligo di conseguire i risultati indicati dalla legge e al significato costituzionale della partecipazione al lavoro.

2.7.4 L'importanza della lotta alla corruzione a livello internazionale e la scarsa attenzione dell'Italia a questo grave problema

Se non combattuta adeguatamente, la corruzione produce costi enormi, destabilizzando le regole dello Stato di diritto e del libero mercato, veri pilastri delle democrazie moderne. Inoltre, la corruzione spesso facilita le attività criminali, come il traffico di droga ed il riciclaggio e alimenta il crimine organizzato e i conflitti socio politici che minacciano la sicurezza.¹⁴⁸

Secondo il Servizio Anticorruzione e Trasparenza¹⁴⁹ per combattere la corruzione serve volontà politica, pressione dell'opinione pubblica, strumenti tecnici, risorse adeguate (è un investimento per il bene del Paese), una rivisitazione del sistema di finanziamento dei partiti, nonché la riaffermazione dei principi dell'integrità dell'etica pubblica.

¹⁴⁸ Silvio Bonfigli, "L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione", in *"La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi"* a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 109.

¹⁴⁹ www.anticorruzione.it

La crisi italiana è soprattutto una crisi etica e morale, che spinge verso un declino politico e sociale.¹⁵⁰

L'opinione pubblica italiana è poco o per nulla consapevole della crescente attenzione rivolta a livello mondiale alla corruzione in tutte le sue forme. Istituzioni di primario rilievo, come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale, considerano il contrasto alla corruzione come un obiettivo primario, e sono direttamente impegnate in tale contrasto.

Non meraviglia pertanto che i Paesi del G8, nel corso del *Summit* dell'Aquila (luglio 2009), abbiano posto all'ordine del giorno la necessità dell'adozione di efficaci politiche di contrasto per limitare gli effetti negativi generati dalla corruzione sulle economie mondiali ed hanno espressamente riconosciuto come le politiche di prevenzione della corruzione rappresentino uno dei principali parametri per misurare l'efficacia delle azioni di contrasto al fenomeno da parte delle moderne democrazie.

Il recente G20 di Toronto, del giugno 2010, afferma nel documento finale che la corruzione minaccia l'integrità dei mercati, erode la concorrenza equa, distorce l'allocazione delle risorse, distrugge la fiducia pubblica, mette a rischio lo Stato di diritto. Viene inoltre sollecitata la ratifica e la completa attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite (UNCAC), approvata il 31 ottobre 2003.

In sintesi, la lotta alla corruzione non può fondarsi soltanto o prevalentemente su misure repressive ma deve fare perno anche e soprattutto su efficaci azioni di prevenzione. L'azione di contrasto alla corruzione risulta ormai trascesa gli ambiti nazionali per assumere una dimensione internazionale, o meglio, transnazionale.

Efficaci politiche di contrasto alla corruzione devono quindi necessariamente combinare la prevenzione con la repressione e la cooperazione internazionale.

Si è più volte rilevato in questi anni come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) del 2003, ratificata dal nostro Paese con Legge n. 116 del 3 agosto 2009, rappresenti uno strumento globale contro la corruzione, sia per il suo ampio campo di applicazione sia per il numero di Paesi che ne fanno parte (ad oggi la Convenzione è stata ratificata da 143 Paesi).

Dalla seconda metà degli anni Novanta, altre importanti iniziative hanno assunto un ruolo centrale nel contrasto del fenomeno corruttivo: si richiamano in particolare le Convenzioni contro la corruzione elaborate in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), Consiglio d'Europa (COE) e Unione Europea (UE). L'adozione di specifici strumenti accompagnati dall'istituzione di meccanismi di controllo delle politiche di lotta alla corruzione, il

¹⁵⁰ Massimiliano Alacqua, "A scuola di etica", 13 agosto 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) presso il COE, il Gruppo di Lavoro (WGB) sulla corruzione dell'OCSE e, recentissimo, il progetto di istituire un meccanismo anticorruzione in ambito UE, progetto che va di pari passo con l'istituzione della rete europea delle agenzie anticorruzione (*European Anti-Corruption Network*), rappresentano senz'altro ulteriori risposte al problema.

La Convenzione ONU contro la corruzione firmata a Merida (Messico) nel 2003, entrata in vigore nel 2005, affronta il problema della corruzione come fenomeno transnazionale, contribuendo alla costruzione di un sistema di regole condivise e un allargamento del diritto internazionale. Dopo un ampio preambolo volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto, e alcune disposizioni di carattere generale, la Convenzione sviluppa cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni provento di illecito e l'assistenza tecnica. Di particolare rilievo, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione (intervenuta in data 14 dicembre 2005), una Conferenza degli Stati Parte con cadenza annuale, per monitorare l'applicazione e l'implementazione della Convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione.¹⁵¹

La Convenzione contiene altresì importanti prescrizioni in materia di efficienza, trasparenza e meritocrazia nel pubblico impiego (art. 7), integrità e codici etici (art. 8), diritto di accesso e semplificazione delle procedure amministrative (art. 10) e partecipazione della società civile nelle politiche di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (art. 13).

Il Consiglio d'Europa ha istituito un Gruppo europeo di Stati contro la corruzione (GRECO), di cui l'Italia fa parte dal 2007. Il rapporto GRECO sull'Italia per il 2008 sottolinea tra l'altro il bisogno di un piano nazionale e di una politica generale anticorruzione, non affidata a sporadiche risposte legislative; esprime preoccupazione per la lunghezza dei processi e per il rischio della prescrizione; per le immunità concesse a titolari di pubblici uffici; per la necessità di rafforzare la difesa dell'etica pubblica e della trasparenza nelle amministrazioni pubbliche. Il Rapporto rivolge all'Italia numerose raccomandazioni: specifiche innovazioni legislative, miglioramento della preparazione professionale e del coordinamento delle forze dell'ordine impegnate sul fronte della

¹⁵¹ Silvio Bonfigli, "L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione", in *"La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi"* a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze, cit. 109-112.

corruzione, limiti alla sospensione dei giudizi penali per i titolari di cariche, previsione di incompatibilità con la carica pubblica nel caso di condanna per reati di corruzione, programmi incisivi per la prevenzione e la scoperta dei fenomeni corruttivi nell'ambito delle singole amministrazioni, norme per incoraggiare la denuncia da parte di privati o pubblici funzionari, incisive prescrizioni di trasparenza, pubblicità e accesso agli atti, e molto altro ancora.

Analisi e rapporti si susseguono, ed evidenziano il grave danno che viene dai fenomeni corruttivi. Danni allo spirito pubblico, ovviamente, ma non solo. Perché ne risente anche il sistema produttivo, e l'efficienza di un sistema-paese. La corruzione scoraggia gli investimenti esteri, e impatta sulla qualità e composizione della spesa pubblica, recando danno all'allocazione di risorse a servizi pubblici fondamentali.¹⁵²

Se è difficile incidere, almeno in tempi brevi, sugli orientamenti culturali diffusi che plasmano le barriere morali alla violazione della legge, è possibile attuare riforme che rendono meno conveniente il ricorso agli scambi corrotti. La ricetta di qualsiasi efficace politica di prevenzione della corruzione è ben conosciuta, e si fonda su diversi meccanismi: concorrenza nell'allocazione dei benefici che derivano dall'azione dello Stato; trasparenza dei processi decisionali; responsabilizzazione degli attori pubblici; controlli orientati al prodotto e non all'adempimento procedurale; promozione della cultura della legalità.

E' necessario investire nella formazione etica dei dipendenti pubblici, promuovendo sia in sede di selezione del personale che di aggiornamento e specializzazione, modelli di attuazione concreta dei principi della cultura della legalità nell'attività amministrativa; in questo modo questa potrà tradursi in prassi operativa, codici informali di condotta, strumenti di controllo sociale diffuso.¹⁵³

Purtroppo negli ultimi anni in Italia abbiamo assistito ad una serie di riforme strutturate esattamente sul versante opposto dove si ravvisano provvedimenti che evidenziano una volontà politica di tollerare, se non addirittura di contribuire a nuove occasioni di malcostume, ostacolando di fatto il perseguimento penale dei crimini di corruzione, alimentando un senso generalizzato di impunità. Ne sono un esempio i condoni edilizi, il processo breve, il legittimo impedimento, lo scudo fiscale, i condoni fiscali, tutte sanatorie a comportamenti antitetici, che indeboliscono le infrastrutture etiche della società, ma soprattutto che non si pongono nell'ottica di una strategia per combattere il fenomeno della corruzione.

¹⁵² Massimo Villone, *“Alla ricerca della buona amministrazione perduta”*, 2010, www.Astrid-online.it, cit. 1-2.

¹⁵³ Alberto Vannucci, *“L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto”*, 2010, www.Astrid-online.it, cit. 19.

In seguito ai tragici eventi dell'11 settembre 2001, la comunità internazionale, su forte pressione degli Stati Uniti, ha dato inizio a un'intensa attività finalizzata ad eliminare tutte le fonti che potessero incentivare episodi di terrorismo, corruzione e di riciclaggio di denaro sporco. Accordi internazionali ed azioni finalizzate alla concretizzazione degli obiettivi sottoscritti si sono susseguiti nella maggior parte delle economie avanzate. Il caso italiano appare invece contraddittorio.

Con Decreto Legge 350/2001 del 25 settembre 2001 (il cosiddetto "scudo fiscale", proposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti) convertito in Legge n. 409/2001 il 20 novembre 2001, l'Italia ha introdotto nel proprio ordinamento normativo una specifica legislazione diretta a favorire il rientro dei capitali di soggetti residenti che abbiano maturato o esportato tali disponibilità senza darne comunicazione all'autorità fiscale (capitali la cui provenienza potrebbe essere anche illecita o esportati illegalmente, anche da esponenti della criminalità organizzata), quando nell'ottobre 2010 nell'ambito della riunione G8 ministri delle finanze dei Paesi membri (compresa l'Italia) sottoscrissero un programma per combattere il finanziamento del terrorismo (*Action Plan to Combat the Financing of Terrorism*), un programma composto da un insieme di misure da attuare nel breve periodo al fine di bloccare i flussi di capitali finalizzati al finanziamento del terrorismo (fra i quali i "capitali sporchi").

La Legge 409/2001 consiste in una sanatoria che permette ai capitali esportati nel resto del mondo illegalmente di ritornare in Italia, sotto il pagamento di un'ammenda. Questa sanatoria implica inoltre che tutta l'informazione relativa al tragitto che il "denaro sporco" ha fatto prima di rientrare in Italia vada persa per sempre. Le implicazioni di questo provvedimento sono palesi in quanto consentono deliberatamente il riciclaggio di denaro sporco; non solo c'è un'implicita accettazione dell'esistenza di capitali sporchi esportati all'estero, ma c'è un intento esplicito di consentire che il denaro risultante da attività illecite possa essere comunque utilizzato da parte di coloro che riciclano il denaro.¹⁵⁴

Da sottolineare inoltre il fatto che nella procedura di rimpatrio dei beni all'estero viene garantito l'anonimato, che esclude dunque la punibilità in conseguenza di accertamenti tributari su tali beni. Questi "capitali sporchi" di cui non si possono rintracciare le origini illecite, vengono reinvestiti in vari mercati ed entrano in competizione con imprenditori e "capitali puliti" e a poco a poco li marginalizzano, rendendo alcuni mercati sempre più invasivi da capitali illeciti.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, "La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali", Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 180-182.

¹⁵⁵ Marco Arnone, Eleni Iliopoulos, "La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali", Ed. Vita e Pensiero, 2005, Milano, cit. 183.

Nel 2003 fu istituito in Italia l'Alto Commissario per la lotta alla corruzione, con una dotazione irrisoria di risorse, poteri inconsistenti e per giunta posto "alle dirette dipendenze funzionali" del Presidente del Consiglio (secondo Governo Berlusconi), contraddicendone così le necessarie garanzie d'autonomia. Nel 2008 con l'art. 68, comma 6, lettera a) del Decreto Legge n. 112 del 2008, convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133 l'Alto commissario è stato soppresso, sostituendolo con il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), stavolta alle dipendenze del Ministro della funzione pubblica, con una dotazione organica ulteriormente ridotta rispetto a quella dell'Alto Commissario per la lotta alla corruzione.

2.7.5 Un disegno di legge per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione in Italia

Con Legge n. 116 del 3 agosto 2009 l'Italia ratifica e dà esecuzione alla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003.

All'art. 5 della convenzione ONU contro la corruzione, viene chiesto agli Stati di elaborare, applicare e perseguire politiche efficaci e coordinate di prevenzione della corruzione, che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità. Si chiede altresì di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione. È esplicito l'invito a superare l'approccio puramente repressivo e penalistico. Una deterrenza affidata alla sola norma penale non potrebbe mai ritenersi una politica di prevenzione. Si ipotizza invece un complesso articolato di interventi, in cui assume centralità anche il controllo sociale.

Una piena osservanza del trattato impone in prospettiva a qualsiasi governo di avere nel programma un punto specifico di lotta alla corruzione.¹⁵⁶

Vi è in maniera particolare la necessità di creare un ambiente complessivamente sfavorevole alle condizioni che aprono la via a fenomeni di corruzione, come il rafforzamento dell'interdizione dai pubblici uffici; l'introduzione di meccanismi premianti che incentivino la rottura del sodalizio tra corrotto e corruttore; un'adeguata protezione dei dipendenti pubblici onesti che hanno il coraggio di denunciare i fatti corruttivi, dal rischio di subire ritorsioni.¹⁵⁷

Serve pertanto un piano nazionale anticorruzione che introduca delle innovazioni normative, organizzative e di politiche pubbliche rivolto a tutte le amministrazioni.

¹⁵⁶ Massimo Villone, *"Alla ricerca della buona amministrazione perduta"*, 2010, www.Astrid-online.it, cit. 13-14.

¹⁵⁷ Guido Sirianni *"Il ddl anticorruzione: molto rumore per nulla"*, 2010, in www.Astrid-online.it.

Il 1 marzo 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge contenente “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”. Il provvedimento è composto da una serie di norme che mirano a prevenire i fenomeni corruttivi e a rendere virtuoso il comportamento della pubblica amministrazione, sanzionando chi si comporta in maniera infedele.

Dei tre capitoli di cui si compone il ddl, il primo, di competenza del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, prevede in particolare:

1. **Un Piano nazionale anticorruzione** per ridurre i rischi anticorruzione nella pubblica amministrazione, in attuazione di una delle previsioni di cui all’articolo 5 della Convenzione ONU contro la corruzione, predisposto e coordinato dal Dipartimento della Funzione pubblica, quale Autorità nazionale anticorruzione.

Esso prevede che le amministrazioni pubbliche debbano:

- valutare e “mappare” il livello di corruzione dei diversi uffici
- definire misure idonee a presidiare il rischio corruzione e prevenire le potenziali minacce all’integrità del sistema (ad esempio, con la rotazione dei dipendenti nelle posizioni più esposte al rischio corruzione)
- integrare i programmi di formazione continua con azioni informative dedicate.

Tale Piano dovrà essere aggiornato dalla Rete nazionale anticorruzione, formata dai referenti individuati dalle diverse amministrazioni, che proporrà al Governo eventuali interventi normativi correttivi.¹⁵⁸

2. **Misure sulla trasparenza**, che insieme a quelle già adottate con il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, incidono su tre dei settori maggiormente a rischio corruzione (appalti, contributi, assunzioni), esaltano il ruolo delle risorse tecnologiche e valorizzano il ruolo dell’Autorità di vigilanza per i contratti pubblici per servizi, lavori e forniture.

Le Amministrazioni Pubbliche dovranno assicurare la trasparenza come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, con particolare riferimento ai procedimenti di:

- autorizzazione o concessione
- scelta del contraente per l’affidamento dei lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari
- concorsi e prove selettive per l’assunzione del personale e progressioni di carriera.

¹⁵⁸ www.governo.it

Le Amministrazioni pubbliche dovranno anche provvedere al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali, anche al fine di evidenziare eventuali anomalie. La mancata o incompleta pubblicazione di queste informazioni sarà una violazione degli standard qualitativi ed economici e sarà oggetto di responsabilità dirigenziale.

Per quanto riguarda la trasparenza negli appalti pubblici, l’Autorità di vigilanza per i contratti pubblici dovrà inoltre pubblicare nelle proprie banche dati le informazioni che, in maniera completa e tempestiva, le verranno comunicate dalle singole stazioni appaltanti su ciascun contratto: bandi e avvisi di gara, aggiudicatari ed elenco dei partecipanti, inizio dell’esecuzione del contratto, sospensioni e varianti, imprese subappaltanti, durata e importi finali del contratto, dati sul contenzioso e relativo esito (compresi gli eventuali arbitrati).

L’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dovrà poi provvedere ad integrare l’attuale sistema di qualificazione, con parametri reputazionali oggettivi, basati sulla valutazione del comportamento tenuto dalle imprese nell’esecuzione del contratto e, sulla scorta di tali parametri, predisporre schemi di valutazione utilizzabili anche dalle altre amministrazioni appaltanti.¹⁵⁹

Quest’ultimo punto è forse la parte più innovativa ma allo stesso tempo delicata, “la reputazione”. Certo non sarà facile individuare i “parametri reputazionali oggettivi”, ma se la volontà politica sarà confermata, se non sarà stravolto l’impianto del disegno di legge, stralciando magari la parte degli appalti come se non fosse lì che si annida buona parte della corruzione, se sarà usata la tecnologia per la trasparenza e non per l’occultamento dei dati, se sarà data veramente la possibilità ai cittadini di conoscere e di giudicare, allora avremo fatto un passo avanti non da poco verso uno Stato di diritto.¹⁶⁰

- 3. Un Osservatorio sulla corruzione e altri illeciti contro la pubblica amministrazione,** istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, avente il compito di curare l’analisi aggiornata dei fenomeni corruttivi e riferirne con cadenza annuale al Ministro per la pubblica amministrazione e l’Innovazione, il quale informerà il Governo, il Parlamento, gli organismi internazionali nonché la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle Pubbliche Amministrazioni.

¹⁵⁹ www.governo.it

¹⁶⁰ Carlo Mochi Sismondi, “*Il disegno di legge anticorruzione: l’importanza della reputazione*”, editoriale del 2 marzo 2010, in Forum PA, <http://saperi.forumpa.it>

Costituirà una sorta di “faro” per quanti cercano informazioni ufficiali, complete e corrette su questo fenomeno; il suo compito sarà infatti quello di curare l’analisi aggiornata dei fenomeni corruttivi.

Sul sito www.anticorruzione.it verranno rese disponibili le informazioni ufficiali più aggiornate sulla materia:

- le statistiche della delittuosità, originate grazie al Sistema di indagine del Ministero dell’Interno. Esse fotografano il numero dei casi denunciati da parte di tutte le forze di polizia, la regione nella quale è stato accertato l’illecito, il genere e l’età dell’autore
- le statistiche sulla criminalità o giudiziarie predisposte dal Ministero della Giustizia e dall’Istat, con l’indicazione dei dati relativi all’esercizio dell’azione penale e alle condanne
- l’attività in materia di responsabilità svolta dalla Corte dei Conti.

L’Osservatorio avrà anche il compito di raccogliere, condividere e sviluppare ogni notizia utile o analisi sulla fenomenologia, con l’obiettivo di migliorare progressivamente l’obiettività dell’informazione.¹⁶¹

L’annuncio di tale pacchetto non poteva che destare curiosità, visto che la politica contro la corruzione non è mai finora comparsa nei programmi del Governo, in cui viceversa figura una forte restrizione della possibilità di utilizzare nelle attività investigative della magistratura le intercettazioni telefoniche, che notoriamente costituiscono, in ogni Paese, lo strumento più efficace di repressione dei fenomeni corruttivi.¹⁶²

Una prima perplessità nasce dal fatto che i piani anticorruzione delle amministrazioni, una Rete nazionale anticorruzione, un Osservatorio sulla corruzione, si dovrebbero attuare “con le risorse finanziarie, organizzative e di personale disponibili a legislazione vigente” e senza che determinino “nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica”. Il timore è che se le risorse non sono sufficienti e queste non vengono potenziate adeguatamente, proprio per il fatto che si deve attuare una nuova politica contro la corruzione, essa stessa non sarà in grado di produrre gli effetti sperati e desiderati, con il rischio di non riuscire ad ostacolare e sradicare il fenomeno corruzione, tenuto conto tra l’altro che fino ad oggi le risorse che sono state destinate a tale obiettivo risultano piuttosto esigue: l’Alto Commissario, alla data della sua soppressione presentava un organico di 57 unità (comprehensive di 4 consulenti) a fronte di 88 unità previste dalla pianta organica (comprensiva invece di 5 consulenti), oggi il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT) consta di 17 unità, incluso un magistrato consulente, il direttore d’ufficio ed esclusi invece due consulenti *part-time*.

¹⁶¹ www.governo.it

¹⁶² Guido Sirianni “*Il ddl anticorruzione: molto rumore per nulla*”, 2010, in www.Astrid-online.it.

Nelle sue linee fondamentali, l'impostazione pare riflettere le finalità indicate della Convenzione ONU, eppure non mancano elementi di perplessità. Anzitutto, sotto un profilo generale, l'attribuzione del compito di prevenire la corruzione è affidato, secondo la Convenzione, ad un organo indipendente (art.6). Questo organo è ora identificato, nel nostro Paese, con il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, dopo la soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e il trasferimento delle funzioni al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (dPCM 5 agosto e 2 ottobre 2008), nell'ambito del quale opera il Servizio anticorruzione e trasparenza.

Secondo il decreto, il Dipartimento opera "con autonomia e indipendenza dell'attività", nello svolgimento dei compiti anticorruzione; ma non è facile ritenere che una configurazione di questo tipo sia adeguata rispetto ai requisiti richiesti dalla Convenzione ONU, che esigono una posizione dell'organo di effettiva indipendenza e autonomia, anche sotto il profilo strutturale e non solo funzionale, "al riparo da ogni indebita influenza".

Quanto alla rete chiamata a fornire al Dipartimento della funzione pubblica gli elementi conoscitivi e progettuali necessari, è da auspicare che produca risultati adeguati; anche se dalle precedenti esperienze sembra emergere una certa reticenza, da parte delle amministrazioni pubbliche, a fornire gli elementi previsti dalla legge.¹⁶³

La lotta alla corruzione dovrebbe diventare quello che si diceva un tempo per la sicurezza: una "cultura da indossare" sia sul fronte interno delle pubbliche amministrazioni sia sul fronte esterno dell'opinione pubblica.¹⁶⁴

2.7.6 La lotta alla corruzione in Sicilia

Il Mezzogiorno presenta divari allarmanti rispetto al centro-nord nei servizi essenziali quali istruzione, giustizia civile, assistenza sociale, trasporti e sanità. Lo ha sottolineato il governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, aprendo un convegno di Bankitalia sul Mezzogiorno nel 2009.¹⁶⁵

In molte parti del sud d'Italia il peso della criminalità organizzata che si infiltra nelle amministrazioni pubbliche accresce i costi della vita economica e inquina la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

¹⁶³ Francesco Merloni e Luciano Vandelli, "Prevenzione e repressione della corruzione: aprire una nuova pagina", 2010, in www.Astrid-online.it, cit. 12-13.

¹⁶⁴ Servizio Anticorruzione e Trasparenza, Primo rapporto al Parlamento, febbraio 2009, cit. 11.

¹⁶⁵ Mario Draghi, allarme nel Sud: "C'è criminalità nella Pa Troppi ritardi nei servizi", quotidiano "il Giornale", 26 novembre 2009.

Nel quadro delle iniziative rivolte al potenziamento delle azioni di contrasto alla criminalità organizzata, la Regione Sicilia ha ritenuto necessario procedere alla costituzione di una Commissione che elaborasse un corpus normativo finalizzato ad incrementare l'impermeabilità delle amministrazioni pubbliche della Regione rispetto a qualsiasi forma di collusione ed infiltrazione mafiosa. Per l'espletamento di tale attività, nel gennaio 2009, l'Assessore alla Presidenza della Regione Sicilia, Giovanni Ilarda, ha dato incarico ad un *pool* di esperti di diversa estrazione e professionalità guidati dal Presidente Pierluigi Vigna (ex Procuratore Nazionale Antimafia dal 1995 al 2005), di elaborare una sorta di codice comportamentale del pubblico dipendente, ove sono indicate alcune regole alle quali attenersi per il buon funzionamento dell'amministrazione e per garantire l'impermeabilità del sistema amministrativo ai fenomeni mafiosi e corruttivi.¹⁶⁶

Secondo la Commissione, le maggiori criticità nell'apparato della pubblica amministrazione si riscontrano nella mancanza di formazione ed informazione del personale. In particolare, è stato riscontrato che in materia di contratti pubblici sia nel panorama europeo (direttive, regolamenti, procedure d'infrazione e giurisprudenza) che statale e, in particolare in Sicilia, regionale (che gode di potestà legislativa primaria in alcune materie) è soggetta a continue e repentine modifiche legislative, le quali rendono difficile un aggiornamento costante e una conoscenza approfondita dell'interpretazione e applicazione della normativa. Motivi per i quali, sovente, il comportamento del personale appartenente alle pubbliche amministrazioni sfocia in casi di "cattiva amministrazione": programmazione dell'ente pubblico quasi inesistente, progettazioni delle opere pubbliche non eseguite secondo i dettami normativi, bandi di gara "anomali", procedure di scelta del contraente che sfiorano l'arbitrarietà, gestione del contratto superficiale e rapporti con gli operatori economici basati su comportamenti vessatori e di squilibrio contrattuale. Appare evidente che le conseguenze di tali fattispecie di cattiva amministrazione non sono circoscritte nel rapporto tra il singolo cittadino o operatore economico e la pubblica amministrazione, ma certamente hanno una ricaduta sull'intera collettività: opere non costruite a regola d'arte, mancato sviluppo economico, degrado urbano, ecc.

La Commissione ha ritenuto che le suesposte criticità potrebbero essere contrastate, quale forma di prevenzione, partendo dal miglioramento delle conoscenze e dell'organizzazione delle committenze pubbliche, attraverso vasti e significativi programmi di formazione professionale, informazione e aggiornamento costante dei vari ruoli del personale operante nei vari settori (contratti pubblici, urbanistica, edilizia, ecc.), nonché evitare e/o colpire eventuali fenomeni di cattiva amministrazione che possono favorire infiltrazioni criminali nella pubblica amministrazione,

¹⁶⁶ "Codice antimafia e anticorruzione della pubblica amministrazione", Regione Sicilia, Commissione nominata con D.A. 306924 del 24/9/2009, Presidente Dott. Pier Luigi Vigna, cit. 2

ed attuando delle azioni di monitoraggio e controllo del personale, dell'attività loro espletate e di coloro (parenti, utenti) che sono o possono venire in contatto con i pubblici dipendenti.

Il Codice si compone di sette parti o titoli:

1. **Appalti:** dove sono indicate ulteriori cause di esclusione dalla partecipazione alle gare d'appalto rispetto a quelle previste nell'art. 38 D.Lgs n. 163/2006 e ulteriori cause di risoluzione del contratto oltre a quelle previste dalla vigente legislazione. Ritenendo particolarmente critica la fase dell'espletamento della gara, sono state inserite clausole per garantire una maggiore trasparenza e pubblicità da un lato e una maggiore efficacia dell'azione amministrativa, dall'altro.
2. **Personale:** formazione, informazione, rotazione periodica, obbligo di denuncia dei dipendenti della Regione Sicilia e questionario per valutare la professionalità degli stessi, sono le più importanti previsioni che riguardano il personale dipendente della Regione.
3. **Movimentazione di denaro:** viene prescritta la tracciabilità dei pagamenti da parte o a favore della pubblica amministrazione come strumento per controllare la movimentazione del denaro.
4. **Parte civile:** è previsto l'obbligo di costituzione di parte civile della Regione Sicilia per alcuni reati dei quali siano imputati i dipendenti dell'Amministrazione.
5. **Prevenzione e accertamento della corruzione:** si prevede la stipula di un protocollo d'intesa tra Guardia di Finanza e Regione per effettuare un controllo a campione sulle situazioni patrimoniali dei dirigenti e funzionari degli uffici della Regione.
6. **Disposizioni in tema di edilizia**
7. **Protocolli di legalità**

Il codice viene poi accompagnato da alcune linee guida relative ad una possibile implementazione della normativa regionale siciliana con riferimento all'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici, al Patto per la sicurezza e regolarità sul lavoro, alla compatibilità ambientale e ad elementi di valutazione dell'offerta e per il contrasto all'abuso del finanziamento pubblico alle imprese.

In particolare per quanto riguarda l'Osservatorio Regionale si ritiene importante, nell'ottica di una trasparente ed uniforme applicazione del regime degli appalti, attribuire a tale organismo le seguenti funzioni:

- evidenziare sulla base dei dati acquisiti ed elaborati, eventuali scostamenti dal costo della manodopera, anche con riferimento al costo previsto dai contratti collettivi nazionali (CCNL) di

comparto, sottoscritti dalle rappresentanze sindacali più rappresentative e dagli accordi territoriali di riferimento, compresi quelli aziendali;

- individuare, e diffondere, le buone pratiche delle stazioni appaltanti e degli operatori del settore, ivi comprese quelle relative alla responsabilità sociale delle imprese;
- elaborare atti di indirizzo, da sottoporre all'approvazione della Giunta Regionale, finalizzati a semplificare, rendere omogenee e mettere in rete le attività delle stazioni appaltanti;
- fornire, su richiesta delle stazioni appaltanti, un supporto per lo svolgimento dei controlli sul possesso dei requisiti di partecipazione dichiarati dalle imprese in sede di gara.

Viene attribuito alla Regione il compito di promuovere un apposito patto per la sicurezza e la regolarità sul lavoro, mediante intese ed accordi con gli enti locali, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni imprenditoriali, al fine di accrescere la cultura della legalità e della tutela del lavoro, nonché della sicurezza dei lavoratori.

Si dispone inoltre che la Regione e le stazioni appaltanti, nel caso di lavori di particolare complessità tecnica o rilevanza economica, ed in ogni caso per lavori di importo superiore a cinque milioni di euro, promuovano la sottoscrizione di specifici protocolli tra le stazioni appaltanti stesse, le imprese appaltatrici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni imprenditoriali, finalizzati alla realizzazione di ulteriori misure di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, nonché a migliorare l'organizzazione del lavoro.

Viene attribuita rilevanza alle clausole di compatibilità ambientale, che le stazioni appaltanti dovranno prevedere nei bandi di gara e nei capitolati, considerando:

- un minore impatto ambientale dei prodotti e servizi utilizzati;
- un minore consumo di risorse materiali non rinnovabili;
- una minore produzione di rifiuti;
- un utilizzo di materiali recuperati e riciclati;
- un utilizzo di tecnologie e tecniche ecocompatibili di sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale;
- un utilizzo di prodotti ecocompatibili e di facile smaltimento.

Vengono infine tracciati dei principi base per il contrasto all'abuso di finanziamento pubblico alle imprese:

1. trasparenza del procedimento di erogazione del pubblico finanziamento e del governo del progetto finanziario;
2. tracciabilità dei flussi di spesa;

3. integrazione delle strategie di controllo e monitoraggio con le strategie di contrasto all'uso illecito del sistema finanziario e di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nei sistemi economici e finanziari.

I suddetti principi trovano applicazione nelle seguenti azioni operative:

- a) obbligatorietà dei pagamenti attraverso un intermediario bancario nelle forme del bonifico o di pagamenti telematici;
- b) flussi di erogazione convogliati in uno o più conti dedicati al progetto;
- c) censimento degli strumenti di finanziamento alle imprese;
- d) introduzione di un sistema di rilevamento di indici di anomalia specificatamente orientato al trattamento di dati relativi a movimentazioni finanziarie connesse alla gestione di risorse derivanti da pubblici finanziamenti;
- e) formazione del personale preposto a funzioni istruttorie e di controllo dei finanziamenti agevolati alle imprese;
- f) costituzione di uno speciale organismo preposto alla pianificazione ed al coordinamento delle strategie di controllo con il compito, collegandosi a reti nazionali, di inserire tutti i finanziamenti pubblici alle imprese derivanti dalle normative comunitarie nazionali e regionali.¹⁶⁷

Il codice approvato dalla Giunta Regionale il 4 dicembre 2009, oltre a rappresentare un codice comportamentale del dipendente pubblico, per garantire il buon funzionamento dell'amministrazione, vuole perseguire due obiettivi: da un lato creare schemi protettivi per difendere la pubblica amministrazione da infiltrazioni mafiose e da fenomeni corruttivi, dall'altro l'applicazione di buone pratiche per creare ulteriori effetti di imitazione ed emulazione.

L'attenzione della Regione Sicilia alla trasparenza e all'eticità dell'attività amministrativa è confermata dall'inserimento delle norme più significative del Codice all'interno del disegno di legge sulla semplificazione e trasparenza, presentato dall'assessore delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, Caterina Chinnici (figlia del Procuratore Rocco Chinnici ucciso dalla mafia il 29 luglio 1983) ed approvato dalla Giunta Regionale il 9 febbraio 2010.

Il provvedimento si inserisce nell'ambito dell'attività di riforma dell'amministrazione regionale, che ha già portato, dal primo gennaio 2010, a una riorganizzazione dei 12 assessorati e dei 28 dipartimenti, in maniera più razionale ed uniforme. Il disegno di legge, secondo Chinnici, "introduce un più moderno sistema di regole che, ponendo il cittadino al centro dell'azione

¹⁶⁷ "Codice antimafia e anticorruzione della pubblica amministrazione", Regione Sicilia, Commissione nominata con D.A. 306924 del 24/9/2009, Presidente Dott. Pier Luigi Vigna, cit. 3-6.

amministrativa, allo stesso tempo, consente alla Regione di promuovere nuove e più ricche opportunità di crescita civile, economica e culturale della società siciliana”¹⁶⁸. L’obiettivo è lo snellimento e la modernizzazione dell’apparato burocratico dell’amministrazione regionale, finalizzato all’accrescimento della sua efficienza, trasparenza, competitività e al potenziamento della sua capacità ad attrarre investimenti, in un contesto di forte contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata. In particolare, allo scopo di accelerare l’iter amministrativo, il termine di conclusione dei procedimenti è stato ridotto a 30 giorni. In tema di silenzio assenso e diritto di accesso agli atti, si applicano le disposizioni nazionali. Prevista l’istituzione, da parte di Regione, Province e Comuni, di apposite strutture dedicate alla formazione obbligatoria del personale che svolge le proprie mansioni nel settore degli appalti, dell’urbanistica e dell’edilizia. Il dipendente dovrà segnalare, inoltre, con immediatezza, ogni fatto o comportamento anomalo riconducibile a possibili interferenze criminali nell’attività della pubblica amministrazione. Inserito, inoltre, il divieto di accettare regali di qualsiasi natura, tranne se di modico valore e per particolari ricorrenze e sempre che il dipendente non abbia in corso rapporti d’ufficio con il donante. In ogni caso, sia la ricezione dei regali di modico valore, che l’offerta respinta, dovranno essere segnalate al dirigente. Prevista l’attivazione di un numero verde telefonico per la segnalazione di episodi di infiltrazioni criminali negli uffici regionali. I dipendenti avranno inoltre l’obbligo di compilare un questionario indicando sia i rapporti di collaborazione, in qualunque forma retribuiti, svolti negli ultimi 5 anni, sia l’eventuale adesione ad associazioni od organizzazioni, anche di carattere riservato. Il questionario andrà aggiornato con cadenza biennale. I dipendenti dovranno comunicare, all’organo burocratico di vertice, l’avvio e la conclusione di eventuali procedimenti penali a loro carico per i reati di stampo mafioso, concussione, corruzione, scambio elettorale politico-mafioso, rapina, estorsione, usura, ricettazione, riciclaggio, truffa aggravata ai danni dello Stato, turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture. Prevista, inoltre, la rotazione periodica del personale che svolge mansioni nei settori più esposti al rischio di infiltrazioni di tipo mafioso e in particolare degli appalti, dell’urbanistica, dell’edilizia, dei trasporti e delle risorse umane. I dirigenti, nell’assegnazione del carico di lavoro inerente i procedimenti amministrativi, dovranno seguire predeterminati criteri di distribuzione ancorati a parametri oggettivi, resi pubblici con mezzi adeguati. Previsto il rigoroso rispetto dell’ordine cronologico nella trattazione di una pratica.

¹⁶⁸ “Più trasparenza e meno corruzione nella pubblica amministrazione, ecco cosa cambia in Sicilia”, *Sicilia informazioni*, www.siciliainformazioni.com, 9 febbraio 2010.

L'amministrazione, entro un anno, dovrà dotarsi di adeguati sistemi di rilevazione di coloro che accedono ai pubblici uffici e prevedere l'istituzione di una banca dati degli accessi.¹⁶⁹

¹⁶⁹ “Più trasparenza e meno corruzione nella pubblica amministrazione, ecco cosa cambia in Sicilia”, *Sicilia informazioni*, www.siciliainformazioni.com, 9 febbraio 2010.

Cap. III La confisca dei beni alla criminalità organizzata e l'importanza del loro riutilizzo a scopi sociali

3.1 L'evoluzione legislativa

Il nostro ordinamento giuridico, a partire dal secondo dopoguerra, ha visto il susseguirsi di una serie di provvedimenti legislativi volti a contrastare il fenomeno della criminalità organizzata.

In questa sede si cercherà di analizzare brevemente la normativa che colpisce direttamente l'illecita accumulazione di ricchezze provenienti dalle attività criminali mafiose.

Il testo normativo di riferimento è la **legge 31 maggio 1965, n. 575**, recante "*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*"¹⁷⁰, la quale, in ragione della pericolosità sociale dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, estende l'applicabilità delle misure di prevenzione personali previste nella legge n. 1423/1956. In particolare il legislatore del 1965 ha previsto che per i soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose possano essere applicate le misure della sorveglianza speciale e del soggiorno obbligato.

Un allargamento della legislazione antimafia da un punto di vista meramente soggettivo si è avuta dieci anni più tardi con la **legge 22 maggio 1975, n. 152**, recante "*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*", meglio nota come "legge Reale". Gli articoli 18 e 19 stabiliscono che le norme della legge n. 575/1965 vengano applicate sia ai soggetti responsabili di atti preparatori diretti alla commissione di reati di sovversione e terrorismo, sia alle varie classi di soggetti socialmente pericolosi già indicati nella citata legge del 1956.

Durante l'attività di contrasto alle organizzazioni mafiose emersero, però, importanti limiti della legislazione antimafia allora vigente. Innanzitutto mancava uno strumento legislativo per perseguire il fenomeno mafioso come associazione, limite che tra l'altro aveva favorito che i processi di mafia si risolvessero con assoluzioni generali per insufficienza di prove o al massimo con qualche provvedimento di soggiorno obbligatorio. Inoltre, gli interpreti ravvisavano anche la necessità di aggredire le organizzazioni criminali nella loro componente economico-finanziaria, connessa all'esercizio di attività criminali, al riciclaggio di denaro sporco e al reimpiego dei

¹⁷⁰ Rubrica così sostituita dall'art. 2, comma 5, Legge 15 luglio 2009, n. 94. Il titolo originario era "*Disposizioni contro la mafia*".

proventi illeciti, attraverso provvedimenti tendenti al sequestro ed alla confisca del patrimonio illecitamente ottenuto.¹⁷¹

La svolta legislativa è rappresentata dalla **legge 13 settembre 1982, n. 646**, recante “*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale*”, nota anche come legge “Rognoni-La Torre”. Con questa legge si introducono due elementi fondamentali che definiscono il cambiamento di strategia nel contrastare la criminalità organizzata, modificando sostanzialmente la fisionomia della legge sulle misure di prevenzione. Si tratta di una legge ispirata da ragioni contingenti e finalizzata a ripristinare la supremazia delle istituzioni statali che era stata intaccata a seguito di alcuni “omicidi eccellenti”, come il capo della Procura di Palermo Gaetano Costa (1980), il Presidente della Regione Sicilia Piersanti Mattarella (1980), il prefetto di Palermo Carlo Alberto dalla Chiesa (1982) e il promotore della legge stessa, segretario regionale siciliano del Partito Comunista Italiano e membro della commissione parlamentare antimafia, Pio La Torre (1982).

In seguito all’emanazione di tale legge veniva introdotto nel codice penale l’art 416-*bis*¹⁷², che, per la prima volta nell’esperienza giuridica nazionale, sanzionava l’associazione di tipo mafioso cui riconosceva autonoma rilevanza penale, individuandone sia i metodi operativi,

¹⁷¹ Giovanni Abbattista, Valeria Montaruli, Antonio Polignano, “*I reati associativi e gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata*”, Giappichelli editore, 2000, Torino, cit. 218-219.

¹⁷² Articolo 416-bis Codice Penale Associazioni di tipo mafioso anche straniera:

“Chiunque fa parte di un’associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da sette a dodici anni.

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l’associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da nove a quattordici anni.

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

Se l’associazione è armata si applica la pena della reclusione da nove a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da dodici a ventiquattro anni nei casi previsti dal secondo comma.

L’associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell’associazione, di armi o materie esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l’impiego.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla ‘ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniera, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso. (1)

(1) Le pene stabilite per i delitti previsti in questo articolo sono aumentate da un terzo alla metà se il fatto è commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione durante il periodo previsto di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l’esecuzione - V. art. 7, L. 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia, come modificato dall’art. 7, L. 11 agosto 2003, n. 228.

rappresentati dalla forza d'intimidazione del vincolo associativo e dalla condizione di assoggettamento e omertà che ne deriva, sia i fini specifici, cioè la commissione di delitti, la gestione o il controllo, in modo diretto o indiretto, di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici, la realizzazione di profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri. Da questo momento in poi, la mafia viene inquadrata nell'ordinamento come un'associazione, e finalmente non si perseguono più solo le singole persone o i singoli fatti delittuosi.¹⁷³

L'art. 1, comma 3, dispone che "l'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali".

La legge n. 646/1982 introduce altresì, la maggiorazione delle pene qualora le attività economiche di cui gli associati assumono il controllo sono finanziate anche in parte dall'attività criminosa e l'obbligo della confisca dei beni strumentali al reato e delle cose che costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto o che ne costituiscono l'impiego. Estende la misura di prevenzione a tutte le altre associazioni, comunque localmente denominate, che, valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo, perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.¹⁷⁴

Altro grande cambiamento previsto dalla "Rognoni-La Torre" è l'introduzione, accanto alle misure di prevenzione personali, di quelle a carattere patrimoniale. Si prevede infatti il sequestro e la confisca dei beni dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza, rinvenuti nella disponibilità diretta o indiretta dell'indiziato di appartenere ad una associazione di tipo mafioso. Scopo di tali misure di prevenzione è l'impoverimento delle organizzazioni criminali e delle persone che sono comunque implicate in fatti delinquenziali. L'imprenditoria mafiosa, infatti, attraverso il controllo economico del territorio, impedisce lo sviluppo di energie economiche legali, fino ad influenzare negativamente l'intero sistema produttivo nazionale. L'azione dello Stato si

¹⁷³ Tale provvedimento consentì tra l'altro l'istruzione da parte del pool antimafia di Palermo, composto dai giudici Antonino Caponnetto, Leonardo Guarnotta, Giuseppe di Lello, Paolo Borsellino e Giovanni Falcone, del "maxiprocesso" contro i vertici della mafia siciliana. Il processo si apre a Palermo il 10 febbraio 1986 con 474 imputati e si conclude il 16 dicembre 1987 con 19 ergastoli e 2665 anni di carcere inflitti. Nonostante l'omicidio di Antonino Scopelliti, il giudice che avrebbe dovuto sostenere l'accusa presso la Corte di Cassazione, avvenuto per chiari scopi intimidatori, il 30 gennaio 1992 vengono confermati gli ergastoli del maxiprocesso anche presso la Suprema Corte.

¹⁷⁴ Giovanni Abbattista, Valeria Montaruli, Antonio Polignano, *"I reati associativi e gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata"*, Giappichelli editore, 2000, Torino, cit. 219.

esplica così in termini di indagini patrimoniali, sequestro e confisca dei beni, ed isolamento economico dal contesto territoriale in cui opera il soggetto accusato di far parte di un'associazione mafiosa.¹⁷⁵

L'art. 1, comma 7, recita “nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego”¹⁷⁶.

Per sconfiggere le mafie è necessario procedere al loro impoverimento economico-finanziario, confiscando loro tutti i beni e i patrimoni acquisiti mediante l'impiego di denaro frutto di attività illecite. Si tratta di un principio fondamentale che Pio La Torre, segretario regionale del partito comunista in Sicilia e parlamentare della Commissione antimafia, capì in modo molto chiaro.

L'aspetto innovativo di questa legge è proprio nell'introduzione del sequestro e della confisca quali misure di prevenzione patrimoniale volte a colpire il presunto mafioso nel patrimonio, e non più solo nella persona. Si tratta di misure la cui applicazione richiede il previo svolgimento di indagini finalizzate a ricostruire il patrimonio dell'indiziato di mafia e ad individuare, sulla base di un confronto con il reddito lecitamente prodotto, la porzione illecita.

Sono previste indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie, sul patrimonio posseduto nonché sull'attività economica svolta, non solo nei confronti dell'indiziato di appartenere alla criminalità organizzata, ma anche di chi si trovi in rapporti di parentela o di convivenza e delle persone fisiche o giuridiche il cui patrimonio rientri nella disponibilità dell'interessato.

La legge persegue uno scopo di imbrigliamento totalizzante del mafioso, di “contabilizzazione” completa di tutte le sue fonti di ricchezza e di tutti i suoi averi, anche se posseduti attraverso prestanome.

Il sequestro di prevenzione è disciplinato dal secondo comma dell'art. 2-ter della legge n. 575/1965, stabilendo che il tribunale ordini il sequestro dei beni di cui la persona proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione personale risulta avere la disponibilità, anche tramite terzi, quando esistono sufficienti indizi della loro provenienza illecita, o quando il loro valore è sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta.¹⁷⁷

Con la **legge 19 marzo 1990, n. 55** “*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale*”, vengono poi ulteriormente modificate sia la legge n. 575 del 1965 sia la legge n. 646 del 1982.

¹⁷⁵ Pasquale Tancredi, “*Le misure di prevenzione patrimoniali antimafia*”, in “*I beni confiscati alla criminalità organizzata Aspetti giuridici e sociologici*”, www.altrodiritto.unifi.it.

¹⁷⁶ Comma così modificato dall'art. 11-bis, *D.L. 8 giugno 1992, n. 306*, convertito, con modificazioni in *L. 7 agosto 1992, n. 356*, recante provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa.

¹⁷⁷ Barbara Vettori, “*Sequestro e confisca dei proventi della criminalità organizzata*”, in “*Rapporto sulla criminalità organizzata in Italia*” a cura di Marzio Barbagli, ed. Il Mulino, Bologna, 2003, cit. 376

Aumentano nel tempo i beni sequestrati e poi confiscati, poiché le indagini patrimoniali e bancarie diventano *modus operandi* di più procure, a partire da quelle in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia. Nel corso dei primi anni di applicazione della legge sui patrimoni mafiosi, viene alla luce che tale strumento è sì assai efficace, ma si avverte anche l'esigenza di trovare e garantire una qualche forma di destinazione a tutti questi beni e patrimoni confiscati. In questo contesto occorre leggere l'emanazione del **Decreto Legge 14 giugno 1989, n. 230 (convertito con la legge n. 282/1989)** recante le *“Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575”*, che costituisce un primo tentativo per garantire la proficua gestione e destinazione dei beni confiscati. Tale decreto presenta però alcuni limiti, prevedendo un procedimento di destinazione piuttosto articolato e contemplando anche l'ipotesi della vendita dei beni stessi, con il rischio che ritornino nella disponibilità dei soggetti malavitosi.

Nel 1992 con il **Decreto Legge 306 (convertito con la legge n. 356/1992)**, recante *“Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa”*, sono stati introdotti nella legge n. 575/1965 gli artt. 3-*quater* e *quinquies*, che disciplinano la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni utilizzabili per lo svolgimento di attività economiche contigue al crimine organizzato, e la loro successiva confisca. Se a seguito di accertamenti patrimoniali esistono indizi sufficienti a far ritenere che l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali sia sottoposto alle condizioni di intimidazione (ex art. 416-*bis* Codice Penale) o possa agevolare l'attività di persone proposte per l'applicazione della misura della sorveglianza speciale (o già sottoposte alla misura) in quanto indiziate di appartenere alla mafia ovvero di persone sottoposte a procedimento penale (o già condannate) per delitti di mafia, il questore o il procuratore della Repubblica o il direttore della Direzione investigativa antimafia, laddove non ricorrano le condizioni per applicare una misura di prevenzione personale nei confronti dei titolari delle suddette attività economiche, possono chiedere al tribunale di disporre ulteriori indagini, e di imporre a chi dispone di utilità dal valore sproporzionato al proprio reddito o attività economica di giustificare la provenienza. Se emergono poi elementi tali da far ritenere che si tratta di attività che effettivamente agevolano esponenti mafiosi, il tribunale dispone la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni utilizzati per il loro svolgimento. Nel caso in cui la misura non venga rinnovata ne viene disposta la revoca o la stessa sfocia nella confisca dei beni sospesi che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, i quali vengono quindi ricondotti al soggetto agevolato.

Dunque i destinatari del provvedimento di sospensione sono soggetti non indiziati di appartenere al crimine organizzato e nei cui confronti non può quindi disporsi una misura di prevenzione personale. Ciò significa che il legislatore ha introdotto una deroga al generale principio

per cui la misura di prevenzione patrimoniale presuppone l'applicazione di quella personale. Non solo la sospensione e la successiva confisca prescindono dalla pericolosità dell'agevolante, ma non sono neppure subordinate all'adozione di un provvedimento personale nei confronti dell'agevolato, risultando sufficiente la proposta di applicazione della misura preventiva personale o la sottoposizione a procedimento penale.¹⁷⁸

Il legislatore introduce inoltre all'art. 12-*sexies*, una nuova tipologia di confisca che affianca quella penale e quella di prevenzione. Si prevede, infatti, che nei casi di condanna o di "patteggiamento" ex art. 444 Codice procedura penale per determinati reati, tra cui l'associazione di tipo mafioso, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza, e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica.

Nel biennio 1992-1993 *Cosa Nostra* reagisce alle pesanti condanne inflitte ai suoi vertici dal Maxiprocesso attraverso una serie di attentati. Il 23 maggio 1992 vengono uccisi a Capaci il giudice del *pool* antimafia di Palermo Giovanni Falcone, assieme alla moglie e tre agenti della scorta. Stessa sorte tocca ad un altro giudice del *pool* il giorno 19 luglio 1992: Paolo Borsellino viene infatti ucciso in via D'Amelio, a Palermo, assieme ai suoi cinque agenti di scorta. Nel 1993 si registrano attentati dinamitardi che colpiscono le città di Roma, Firenze e Milano. In questo contesto la società civile riesce a reagire e a mettere assieme le energie attorno ad un progetto che prevede l'utilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla mafia. L'associazione antimafia "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie"¹⁷⁹ nel 1995, riuscì a presentare una petizione di legge popolare firmata da un milione di persone con la quale propose al legislatore di dare un'organica risistemazione e maggiore incisività alla disciplina della destinazione dei beni confiscati, sottolineando in particolare l'importanza della restituzione alla comunità dei cittadini di quanto le

¹⁷⁸ Barbara Vettori, "Sequestro e confisca dei proventi della criminalità organizzata", in "Rapporto sulla criminalità organizzata in Italia" a cura di Marzio Barbagli, ed. Il Mulino, Bologna, 2003, cit. 377-378.

¹⁷⁹ "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" è nata il 25 marzo 1995 con l'intento di sollecitare la società civile nella lotta alle mafie e promuovere legalità e giustizia. Attualmente "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" è un coordinamento di oltre 1500 associazioni, gruppi, scuole, realtà di base, territorialmente impegnate per costruire sinergie politico-culturali e organizzative capaci di diffondere la cultura della legalità. La legge sull'uso sociale dei beni confiscati alle mafie, l'educazione alla legalità democratica, l'impegno contro la corruzione, i campi di formazione antimafia, i progetti sul lavoro e lo sviluppo, le attività antiusura, sono alcuni dei concreti impegni di "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie". "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" è riconosciuta come associazione di promozione sociale dal Ministero della Solidarietà Sociale. Nel 2008 è stata inserita dall'Eurispes tra le eccellenze italiane.

organizzazioni criminali hanno illegalmente conseguito grazie all'utilizzo di intimidazioni e violenza.¹⁸⁰

Il **7 marzo 1996** venne così approvata la **legge n. 109**, recante “*Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati*”, attraverso cui furono aggiunti alla legge n. 575/1965 gli articoli dal *2-nonies* al *2-duodecies*. Con essi si realizza un'importante riforma, che prevede, oltre ad uno snellimento della procedura di assegnazione, anche il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle mafie.

Con le nuove disposizioni è stata sancita la devoluzione allo Stato dei beni confiscati, della cui gestione è responsabile l'Amministrazione finanziaria (e successivamente in seguito alla riforma dei ministeri l'Agenzia del demanio) che controlla l'attività dell'amministratore, nominato con lo stesso provvedimento giudiziale con il quale si dispone il sequestro, con il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati.

La destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali confiscati è effettuata con provvedimento del direttore centrale del demanio del Ministero delle Finanze, su proposta non vincolante del dirigente del competente ufficio del territorio, sulla base della stima del valore dei beni effettuata dal medesimo ufficio, acquisiti i pareri del Prefetto e del sindaco del comune interessato e sentito l'amministratore (a seguito del Decreto Legge n. 4/2010 convertito con modificazioni in Legge n. 50/2010, la destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali è ora effettuata con delibera del Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata).

Il regime giuridico dei beni confiscati e/o sequestrati risulta essere diverso in relazione alla loro destinazione. Mentre i beni personali e i beni mobili non costituiti in azienda, compresi quelli registrati e i titoli, possono essere venduti anche mediante trattativa privata non antieconomica a cura dell'amministratore, per i beni immobili e i beni aziendali è prevista una diversa procedura.

I beni immobili possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile; possono essere trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, per finalità istituzionali o sociali. Il comune può, amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti.

I beni aziendali sono mantenuti al patrimonio dello Stato e possono essere destinati all'affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo

¹⁸⁰ Pasquale Tancredi, “*Le misure di prevenzione patrimoniali antimafia*”, in “*I beni confiscati alla criminalità organizzata Aspetti giuridici e sociologici*”, www.altrodiritto.unifi.it.

oneroso, previa valutazione del competente ufficio del territorio del Ministero delle Finanze, a società o ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. È prevista anche la vendita per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima del competente ufficio del territorio del Ministero delle Finanze, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico. Infine, è prevista la liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico.

La legge n. 109/1996 fu approvata all'unanimità da tutte le forze politiche, sotto una fortissima spinta dell'opinione pubblica, nata da una petizione sottoscritta da oltre un milione di cittadini grazie all'iniziativa dell'associazione "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie": la prima legge di iniziativa popolare contro le mafie.¹⁸¹

Con la **legge 22 dicembre 1999, n. 512**, viene istituito il "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" presso il Ministero dell'Interno, nonché un Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso. Il Comitato è presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno.

La legge n. 512 del 1999, nel modificare l'articolo 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, prevede esplicitamente che le somme di denaro confiscate e quelle derivanti dalla vendita dei beni mobili possano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. I beni immobili e quelli aziendali possono essere venduti per la stessa finalità e questi ultimi possono essere anche posti in liquidazione.

La **legge Finanziaria 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 201-202)** nel modificare dell'articolo 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, prevede che i beni immobili confiscati agli appartenenti ad associazioni di tipo mafioso siano mantenuti al patrimonio dello Stato, oltre che per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse. Inoltre, si afferma che i beni immobili confiscati possano essere trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali o a

¹⁸¹ "I beni confiscati alla mafia non si devono vendere", intervista a Roberto Reggi, in Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, www.fisu.it

comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, nonché alle associazioni ambientaliste riconosciute.

Con il **Decreto Legge 92/2008 (convertito con la Legge 24 luglio 2008, n. 125)**, recante “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*”, viene tra l’altro introdotto l’importante principio per cui le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste ed applicate in modo disgiunto; è prevista la possibilità, là dove ne ricorrono i presupposti, di disporre il sequestro e la confisca per equivalente ed infine la possibilità di disporre le misure patrimoniali anche in caso di morte del preposto.¹⁸² Provvedimento estremamente importante anche al fine di contrastare il ricorso all’omicidio dei proprietari dei beni confiscati, per lo più prestanome, che la criminalità organizzata compiva per rientrare in possesso dei propri patrimoni.

Una rilevante novità è rappresentata dalla “confisca per equivalente”, secondo la quale se la persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l’esecuzione dei provvedimenti di sequestro o di confisca su di essi, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto denaro o altri beni di valore equivalente. Analogamente si procede quando i beni non possano essere confiscati in quanto trasferiti legittimamente, prima dell’esecuzione del sequestro, a terzi in buona fede. Il legislatore stabilisce inoltre che quando risulti che i beni confiscati con provvedimento definitivo dopo l’assegnazione o la destinazione siano rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca, si può disporre la revoca dell’assegnazione o della destinazione da parte dello stesso organo che ha disposto il relativo provvedimento.¹⁸³

¹⁸² Art. 2 bis, 6-bis, Legge 575/1965:

“Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione. Le misure patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione. Nel caso la morte sopraggiunga nel corso del procedimento esso prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa”.

¹⁸³ Art. 2 ter, Legge 575/1965:

“Se la persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l’esecuzione dei provvedimenti di sequestro o di confisca su di essi, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto denaro o altri beni di valore equivalente.

Analogamente si procede quando i beni non possano essere confiscati in quanto trasferiti legittimamente, prima dell’esecuzione del sequestro, a terzi in buona fede.

La confisca può essere proposta, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare, entro il termine di cinque anni dal decesso.

Quando risulti che beni confiscati con provvedimento definitivo dopo l’assegnazione o la destinazione siano rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca, si può disporre la revoca dell’assegnazione o della destinazione da parte dello stesso organo che ha disposto il relativo provvedimento.

Quando accerta che taluni beni sono stati fittiziamente intestati o trasferiti a terzi, con la sentenza che dispone la confisca il giudice dichiara la nullità dei relativi atti di disposizione.

Ai fini di cui al comma precedente, fino a prova contraria si presumono fittizi:

- a) i trasferimenti e le intestazioni, anche a titolo oneroso, effettuati nei due anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione nei confronti dell’ascendente, del discendente, del coniuge o della persona stabilmente convivente, nonché dei parenti entro il sesto grado e degli affini entro il quarto grado;

Con la **Legge 15 luglio 2009 n. 94**, recante “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”, il legislatore ha tentato di migliorare il funzionamento delle misure preventive patrimoniali, ed ha provato a risolvere alcune asimmetrie derivanti dalla legge n. 125/2008. In particolare, si è cercato di superare alcuni dubbi interpretativi che gli operatori avevano lamentato circa la possibilità di applicare le misure patrimoniali disgiuntamente da quelle personali. Inoltre, si è cercato di risolvere il groviglio di inefficienze e ritardi che affliggono la gestione e l’assegnazione dei patrimoni confiscati alle organizzazioni mafiose, provando ad innescare una procedura più celere e snella.

Con la **Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge Finanziaria 2010)**, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” sono state apportate nuove modifiche all’art. 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575, mediante l’introduzione dei commi 2-bis, 2-ter, 2-quater, 5-bis e la sostituzione integrale del comma 4.

La normativa prevede che i beni immobili possano essere destinati alla vendita ove non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse ivi contemplate entro i termini previsti dalla stessa legge (90 giorni prorogabili di altri 90 giorni per le operazioni particolarmente complesse).

L’emendamento alla finanziaria approvato in Senato il 13 novembre 2009, introducendo la possibilità di vendere i beni confiscati, di fatto comportò un enorme rischio: che la criminalità organizzata riuscisse, soprattutto grazie ai prestanome, a ritornare in possesso di tali beni. Con questa norma potevano essere destinati alla vendita tutti gli immobili confiscati ma non destinati entro 90 giorni (centottanta in caso di operazioni particolarmente complesse), mettendo potenzialmente all’asta tutto lo *stock* di beni giacenti (all’epoca più di 3.000 immobili, cui si aggiungerebbero tutti quelli man mano in scadenza). Nella stragrande maggioranza dei casi, a causa dei mille impedimenti che intercorrono nella fase di destinazione, ipoteche e proprietà indivise sono i più diffusi, il termine dei 90 giorni viene di gran lunga superato.¹⁸⁴

Nonostante la previsione dell’intervento del Prefetto e del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza, al fine di scongiurare il pericolo di infiltrazioni durante la vendita, l’alienazione risulta comunque una soluzione molto rischiosa, considerata la capacità delle organizzazioni criminali di farsi scudo, oltre che con prestanome, con “società di comodo” di cui è molto difficile rintracciare l’appartenenza.¹⁸⁵

b) i trasferimenti e le intestazioni, a titolo gratuito o fiduciario, effettuati nei due anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione”.

¹⁸⁴ Elena Ciccarello, “*Beni confiscati, siamo ai saldi di fine stagione?*”, 10 novembre 2009, in www.narcomafie.it

¹⁸⁵ Pasquale Tancredi, “*La destinazione dei beni confiscati*”, in “*I beni confiscati alla criminalità organizzata Aspetti giuridici e sociologici*”, www.altrodiritto.unifi.it.

Le somme ricavate dalla vendita dei beni immobili sono destinate al Fondo unico giustizia per essere riassegnate, nella misura del 50 per cento, al Ministero dell'Interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e, nella restante misura del 50 per cento, al Ministero della Giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali, in coerenza con gli obiettivi di stabilità della finanza pubblica.

Il personale delle Forze armate e il personale delle Forze di polizia possono costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto dei beni immobili destinati alla vendita.

Gli stessi enti locali ove sono ubicati i beni immobili destinati alla vendita possono esercitare il diritto di prelazione all'acquisto degli stessi. In attesa del regolamento governativo che disciplini i termini, le modalità e le ulteriori disposizioni occorrenti al fine di consentire l'esercizio di tale diritto di prelazione, è comunque possibile procedere alla vendita dei beni immobili, su iniziativa del dirigente del competente ufficio del territorio dell'Agenzia del Demanio, che può affidare il compito all'amministratore del bene, previo parere obbligatorio del Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose. Il dirigente del competente ufficio dell'Agenzia del demanio richiede al Prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati ovvero da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata.

3.2 L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

3.2.1 Struttura organizzativa e compiti dell'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

Con Decreto Legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni in Legge 31 marzo 2010, n. 50, è istituita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Al fine di provvedere all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati, il Legislatore del 2010 ha ritenuto necessario istituire un organismo che assicuri un'unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose, anche attraverso uno stabile raccordo con l'autorità giudiziaria e le amministrazioni interessate, garantendo un rapido utilizzo di tali beni.

Questa novità istituzionale si inserisce in un contesto caratterizzato dall'eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione relative al sequestro ed alla confisca di beni sottratti alla criminalità organizzata, aggravate ulteriormente dal consistente numero di beni già confiscati e non ancora destinati a finalità istituzionali e di utilità sociale. L'obiettivo è lo snellimento delle procedure in modo da evitare che i beni sequestrati giacciono inutilizzati o tornino in mani criminali.

Il nuovo organismo è l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa e contabile; ha sede principale in Reggio Calabria e sede secondaria a Roma (per 2011 pare saranno istituite nuove sedi a Milano, Palermo e Napoli), ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno e sottoposta al controllo della Corte dei Conti¹⁸⁶.

All'Agenzia sono attribuiti i seguenti compiti:

- a) acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione;
- b) coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni;
- c) coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati, anche ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, e amministra i beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare;
- d) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito del procedimento di prevenzione di cui alla citata legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni;
- e) amministrazione e destinazione dei beni confiscati, anche ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992,

¹⁸⁶ Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni

n. 356, e successive modificazioni, in esito ai procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale;

- f) adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*.

Gli organi dell'Agenzia sono il Direttore, il Consiglio direttivo ed il Collegio dei revisori.

Il Consiglio direttivo ha il compito di:

- a) adottare gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati;
- b) programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca;
- c) approvare piani generali di destinazione dei beni confiscati;
- d) richiedere al Ministro dell'Interno, l'autorizzazione ad utilizzare i beni immobili di cui all'articolo 2-*undecies*, comma 2, lettera a-*bis*), della legge 31 maggio 1965, n. 575, per finalità economiche;¹⁸⁷
- e) richiedere la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici;
- f) approvare il bilancio preventivo ed il conto consuntivo;
- g) verificare l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione;
- h) revocare il provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate nonché negli altri casi stabiliti dalla legge;
- i) sottoscrivere convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni;
- j) provvede all'istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie nelle regioni ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati e confiscati alla criminalità

¹⁸⁷ Lettera aggiunta con Decreto Legge 12 novembre 2010, n.187, convertito con modificazioni in Legge 17 dicembre 2010, n. 217.

organizzata;¹⁸⁸

k) adottare un regolamento di organizzazione interna.

Il compito di vigilanza, cioè di riscontro degli atti di gestione e di verifica del bilancio, è affidato ad un Collegio dei revisori, facente capo al Ministero dell'Interno.

3.2.2 L'attività dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

La materia dei beni confiscati presenta uno scenario particolarmente complesso, connotato da difficoltà stratificate nel tempo ed afferenti a tutti e tre i settori nei quali si snoda il percorso del bene: la fase giudiziaria, dal momento del sequestro alla confisca definitiva; la fase amministrativa, dalla comunicazione della confisca al provvedimento di destinazione del bene; la fase dell'utilizzazione, dalla consegna all'uso effettivo, sociale o istituzionale.

La struttura dell'Agenzia è pensata per accentrare in un unico centro decisionale, sia l'amministrazione sia i procedimenti per la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Il passo successivo, una volta ampliata la dotazione organica dell'Agenzia, attualmente stabilita in sole 30 unità, potrebbe essere quello di attribuire all'Agenzia anche le funzioni di amministrazione e custodia dei beni fin dal momento del sequestro. Oggi l'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati.

L'Agenzia provvede all'amministrazione dei beni confiscati anche in via non definitiva e adotta i provvedimenti di destinazione dei beni confiscati per le prioritarie finalità istituzionali e sociali, secondo le modalità indicate dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

Nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile, l'Agenzia, con delibera del Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di distruzione o di demolizione.

Al fine di garantire il potenziamento dell'attività istituzionale e lo sviluppo organizzativo delle strutture, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, previa autorizzazione del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, si avvale di personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dalle Agenzie,

¹⁸⁸ Lettera modificata con Decreto Legge 12 novembre 2010, n.187, convertito con modificazioni in Legge 17 dicembre 2010, n. 217.

compresa l’Agenzia del demanio, e dagli enti territoriali, assegnato all’Agenzia medesima anche in posizione di comando o di distacco.¹⁸⁹

A tal proposito il 15 febbraio 2011 è stata siglata una convenzione tra l’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l’Agenzia del demanio al fine di intensificare la collaborazione tra i due organismi. Oggetto della convenzione sono attività istruttorie, procedimenti amministrativi, transazioni, contenziosi e valutazioni estimative.

Il Legislatore con la conversione in legge del decreto legge n. 4/2010, introduce la possibilità, nel caso di beni immobili sequestrati in quota indivisa o gravati da diritti reali di godimento o di garanzia, per i titolari di tali diritti di intervenire nel procedimento di prevenzione al fine dell’accertamento di tali diritti, della loro buona fede e dell’inconsapevole affidamento nella loro acquisizione.

Con la decisione di confisca, il tribunale può, con il consenso dell’amministrazione interessata, determinare la somma spettante per la liberazione degli immobili dai gravami ai soggetti per i quali siano state accertate le predette condizioni. Tale somma viene determinata applicando le disposizioni per gli indennizzi relativi alle espropriazioni per pubblica utilità.

Questa modifica è estremamente importante, che inciderà in maniera positiva sulla destinazione dei beni immobili confiscati, tenuto conto che uno dei motivi del mancato utilizzo di tali beni è da ricercarsi nella presenza su di essi di diritti reali di garanzia o di godimento. I beni immobili, infatti, potranno così, una volta confiscati, essere destinati ad una delle finalità previste dall’art. 2-undecies, comma 2, legge n. 575/65, a prescindere dal riconoscimento o meno dei diritti dei terzi su questi ultimi a cui eventualmente spetterà una mera tutela risarcitoria.

Con il provvedimento con il quale dispone il sequestro dei beni, il tribunale nomina un giudice delegato ed un amministratore, quest’ultimo scelto tra gli iscritti nell’Albo nazionale degli amministratori giudiziari, che si occupa dell’amministrazione dei beni sequestrati. L’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata promuove le intese con l’autorità giudiziaria per assicurare, attraverso criteri di trasparenza, la rotazione degli incarichi degli amministratori.¹⁹⁰

Fino al decreto di confisca di primo grado l’Agenzia coadiuva l’amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato. A tal fine l’Agenzia propone al tribunale l’adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione. L’Agenzia può chiedere al tribunale la revoca o la modifica dei provvedimenti di

¹⁸⁹ Con Decreto Legge 12 novembre 2010, n.187, convertito con modificazioni in Legge 17 dicembre 2010, n. 217.

¹⁹⁰ D.L. 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge con codificazioni, L. 31 marzo 2010, n. 50, art. 5.

amministrazione adottati dal giudice delegato quando ritenga che essi possono recare pregiudizio alla destinazione o all'assegnazione del bene.

La gestione dei beni nella fase forse più delicata come quella del sequestro, soprattutto nel caso di un'azienda, necessita dell'intervento di professionalità qualificate con comprovata esperienza, quali gli amministratori giudiziari. Tra l'altro vista la scarsa dotazione organica dell'Agenzia (30 unità), la scelta del Legislatore di affidare la gestione dei beni nell'esecuzione del sequestro ad un soggetto esperto e solo successivamente all'Agenzia, appare una scelta sicuramente appropriata.

Dopo il decreto di confisca di primo grado, l'amministrazione dei beni è conferita all'Agenzia, la quale può avvalersi di uno o più coadiutori, tra cui lo stesso amministratore giudiziario designato dal tribunale nella fase iniziale.

Un'importante novità, introdotta con il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge con codificazioni, legge 31 marzo 2010, n. 50, riguarda la vendita dei beni immobili confiscati, con la modifica dell'art. 2-undecies, comma 2 bis, della legge n. 575/65. La vendita dei beni immobili confiscati è ora prevista qualora non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse. Il suddetto comma, prima della modifica, prevedeva la vendita dei beni qualora non fosse possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse entro i termini previsti dall'articolo 2-decies. La modifica di questo comma limita il ricorso alla vendita a soli casi eccezionali, in cui non sia possibile trasferire i beni confiscati per le finalità di pubblico interesse. La vendita è effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima formulata ai sensi dell'articolo 2-decies, comma 1, legge n. 575/65 (stima dell'amministratore).¹⁹¹ Qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto, il prezzo minimo della vendita non può, comunque, essere determinato in misura inferiore all'80 per cento del valore della suddetta stima.

¹⁹¹ Art. 2-decies, comma 1, L. 575/65:

“La destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali è effettuata con delibera del Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, sulla base della stima del valore risultante dalla relazione di cui all'articolo 2-septies, comma 2, e da altri atti giudiziari, salvo che sia ritenuta necessaria dall'Agenzia una nuova stima.”

Art. 2-septies, comma 2, L. 575/65:

“L'amministratore deve presentare al giudice delegato e all'Agenzia, entro un mese dalla nomina, una relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni sequestrati e successivamente, con la frequenza stabilita dal giudice, una relazione periodica sull'amministrazione, esibendo, se richiesto, i documenti giustificativi; deve altresì segnalare al giudice delegato l'esistenza di altri beni, che potrebbero formare oggetto di sequestro, di cui sia venuto a conoscenza nel corso della sua gestione.”

Per quanto attiene ai soggetti ai quali i beni immobili confiscati possono essere venduti, oltre a quanto disposto dai commi 2-ter e 2-quater¹⁹², dell'art. 2-undecies, la vendita è effettuata agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie.

I beni immobili acquistati non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita.¹⁹³

Per quanto attiene alle somme ricavate dalla vendita dei beni immobili confiscati, affluiscono, nel Fondo unico giustizia per essere riassegnati, nella misura del 50 per cento, al Ministero dell'Interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e, nella restante misura del 50 per cento, al Ministero della Giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali, in coerenza con gli obiettivi di stabilità della finanza pubblica.¹⁹⁴

Forse sarebbe opportuno destinare tali somme al finanziamento di progetti riguardanti il recupero, la ristrutturazione, la gestione ed il riutilizzo di tali beni nel perseguimento dell'interesse generale, in un'ottica di utilità sociale, tenuto conto che spesso a causa dello stato di abbandono e di degrado in cui si trovano, necessitano di rilevanti interventi di ristrutturazione, che comportano spese elevate che gli enti locali ed i soggetti destinatari degli stessi non sono in grado di sostenere.

L'idea di creare un'Agenzia *ad hoc* che segua tutto l'iter, che va dal sequestro (per ora questa fase non viene svolta in maniera autonoma dall'Agenzia, ma coadiuvando l'autorità giudiziaria) alla destinazione e assegnazione dei beni confiscati alle mafie appare senz'altro positiva.

Rimangono tuttavia alcune perplessità sul nuovo impianto legislativo. Come rilevato da Luigi Ciotti, presidente dell'associazione "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" nell'audizione davanti alle Commissioni Giustizia e Affari costituzionali della Camera, "Occorrerebbe che l'Agenzia fosse dotata di un organico più corposo delle attuali 30 unità previste, visti gli onerosi compiti che è chiamata ad assolvere. Inoltre, sarebbe stato opportuno creare delle

¹⁹² Comma 2-ter, art. 2-undecies, L. 575/65:

"Il personale delle Forze armate e il personale delle Forze di polizia possono costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto dei beni destinati alla vendita di cui al comma 2-bis."

Comma 2-quater art. 2-undecies, L. 575/65:

"Gli enti territoriali possono esercitare la prelazione all'acquisto degli stessi. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono disciplinati i termini, le modalità e le ulteriori disposizioni occorrenti per l'attuazione del presente comma. Nelle more dell'adozione del predetto regolamento è comunque possibile procedere alla vendita dei beni di cui al comma 2-bis del presente articolo."

¹⁹³ Comma 2-bis art. 2-undecies, L. 575/65.

¹⁹⁴ Comma 5 bis, art. 2 undecies, L. 575/65.

succursali di tale organo anche nelle regioni ove sono presenti un gran numero di beni confiscati, quali Sicilia, Campania, Puglia, Lombardia e Lazio, che avrebbero potuto collaborare con le Prefetture”. Secondo don Ciotti, “Sarebbe utile inserire nel consiglio direttivo della struttura un rappresentante del ministero del Lavoro, uno di quello delle Attività Produttive, uno dell’Agenzia per le Onlus”¹⁹⁵.

Ma l’aspetto forse più importante è sostenere i soggetti assegnatari dei beni. “Quando questi beni confiscati alla criminalità organizzata vengono assegnati ad associazioni o cooperative”, sottolinea Don Ciotti, “queste hanno troppe difficoltà da superare visto che spesso gli viene negato l’accesso al credito e il risarcimento dei danni subiti a seguito di atti di intimidazione da parte delle mafie”.¹⁹⁶

3.3 Per colpire al cuore la criminalità organizzata, bisogna colpirla nei patrimoni

3.3.1 L’importanza della lotta ai patrimoni della criminalità organizzata

“Basta essere incriminati per il 416-*bis* e automaticamente scatta il sequestro dei beni. Cosa più brutta della confisca dei beni non c’è. Quindi la cosa migliore è quella di andarsene”. Sono parole di Francesco Inzerillo, esponente di uno dei *clan* più importanti di Palermo e *leader* degli “scappati” (i criminali costretti a fuggire dalla Sicilia per avere salva la vita dopo la “seconda guerra di mafia” degli anni 1978-1983), che bene sintetizzano il pensiero di *Cosa Nostra* circa la confisca dei beni, considerata la peggior sciagura in cui possano incorrere gli appartenenti a un’associazione mafiosa. “È meglio finire in galera, meglio essere uccisi che perdere la “roba””.¹⁹⁷

Il sequestro è una misura di prevenzione patrimoniale che si utilizza quando si presume che, approfittando della considerevole durata di un procedimento, il debitore possa far sparire i propri beni. La stessa regola vale per il sequestro dei beni posseduti da soggetti mafiosi nei confronti dei quali, secondo quanto dettato dalla legge n. 575/1965, il tribunale ordina il sequestro cosiddetto di “prevenzione” che inizia su proposta del Questore o del Procuratore della Repubblica o del Direttore della Direzione investigativa antimafia.¹⁹⁸

¹⁹⁵ “Mafia: don Ciotti, bene Agenzia ma va fatta funzionare, si creino succursali anche a Roma, Milano e Palermo”, Ansa, 24 febbraio 2010, Roma, www.libera.it.

¹⁹⁶ “Mafia: don Ciotti, bene Agenzia ma va fatta funzionare, si creino succursali anche a Roma, Milano e Palermo”, Ansa, 24 febbraio 2010, Roma, www.libera.it.

¹⁹⁷ Lorenzo Frigerio, “*La confisca dei beni alle mafie Luci e ombre di un percorso civile*”, in www.libera.it

¹⁹⁸ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relazione sulla “Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata”, 14 settembre 2010.

La legge 13 settembre 1982 n. 646 (legge Rognoni-La Torre), fondata sulla volontà di contrastare le organizzazioni criminali di tipo mafioso attraverso l'aggressione ai patrimoni accumulati, introduceva l'innovativo istituto delle misure di prevenzione patrimoniali, sequestro e confisca, diretto a sottrarre i beni illecitamente acquisiti dai soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali previste dalla legge 31 maggio 1965 n. 575.

Tale normativa prevede che i beni dei quali non sia dimostrata la legittima provenienza rinvenuti nella disponibilità, diretta o indiretta, di indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o a queste assimilabili, siano sequestrati e confiscati dal tribunale e, quindi, devoluti allo Stato.

Il campo di applicabilità della legge n. 575/1965 era circoscritto all'atto criminale in sé compiuto dal singolo soggetto; la legge n. 646/1982 ha esteso ai soggetti indiziati l'applicabilità del regime delle misure di prevenzione personali già prevista per le persone socialmente pericolose.

L'azione dello Stato è così indirizzata verso le indagini patrimoniali, il sequestro e la confisca dei beni oltre l'isolamento economico dei prevenuti, nel contesto territoriale in cui operano gli stessi indicando gli strumenti e i nuovi percorsi per aggredire le mafie sul piano economico, colpendo le ricchezze derivanti dalle attività illecite delle organizzazioni criminali.¹⁹⁹

Le indagini e gli studi sull'evoluzione del fenomeno mafioso indicano oggi in Italia e sulla scena internazionale un quadro molto frastagliato. Sono diversi i mercati criminali di interesse, differenti le modalità di azione, peculiare il radicamento sociale di ciascuna delle mafie moderne.

Ma a fronte di queste diversità vi è un dato unificante, comune a tutte le organizzazioni mafiose: la grande, crescente forza economica di ciascuna di esse, da *Cosa Nostra* all'*Ndrangheta* alla *Camorra*, alla *Sacra Corona Unita*.

È questa potenza economica che consente l'esercizio di una vera e propria "signoria sul territorio", che permette di condizionare le amministrazioni pubbliche, di intrecciare relazioni con la politica, col sistema delle imprese.

Nella relazione sulla "Gestione dei beni confiscati alla mafia" del 2010, la Corte dei Conti osserva che: "Le attività economiche in cui la criminalità organizzata investe con maggior frequenza si sono rivelate essere quelle edilizie, immobiliari, commerciali e la grande distribuzione. Il settore edilizio si presenta come il più aggredito poiché permette di investire e riciclare somme ingenti con una certa facilità; giacché la quantità di capitale fisiologicamente richiesta dalle imprese edilizie è molto elevata, la risposta che è adottata risiede nell'abbattimento del costo del personale, ricorrendo a caporalato e lavoro nero. L'infiltrazione della criminalità a ogni livello consente,

¹⁹⁹ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relazione sulla "Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata", 14 settembre 2010.

altresì, di alterare le normali dinamiche competitive indirizzando in maniera forzosa le scelte dei committenti. Il campo immobiliare fa da sponda naturale agli investimenti nelle costruzioni, creando una rete che va dalla produzione alla vendita del bene; le organizzazioni criminali hanno sfruttato il periodo di profonda crisi dei mercati finanziari attaccando il settore immobiliare il quale, in questo periodo, ha rafforzato il suo ruolo di rifugio sicuro per gli investimenti. Il commercio permette alle organizzazioni criminali di operare in maniera più rapida e meno evidente: i proventi illeciti riciclabili in quest'ambito compaiono, in molti casi, inferiori rispetto agli stessi rilevati negli altri settori evidenziati; tuttavia, l'apertura di esercizi commerciali avviene spesso a nome di soggetti terzi compiacenti non immediatamente riconducibili ad esponenti della criminalità. La grande distribuzione consente di investire in noti *franchising* grandissime quantità di denaro, che diventa difficilmente rintracciabile e riconducibile alle mafie; i proventi illecitamente accumulati non sono utilizzati solamente nel comparto strettamente commerciale della grande distribuzione ma, anche, nella costruzione di centri commerciali e strutture affini. La criminalità organizzata, negli ultimi anni, ha sviluppato tecniche più raffinate relative all'occultamento dei beni, attraverso reti, spesso fittissime, di prestanome. Inoltre la malavita non investe solo nella propria terra di origine e, pur essendo il numero delle aziende confiscate al sud pari circa il quadruplo di quelle confiscate al nord, si rileva una tendenza crescente all'espansione dei propri interessi verso quest'area del paese e, ancor più, oltre confine. Questa "extraterritorialità" della criminalità organizzata fa sì che le confische dei beni diventino sempre più complesse; accade di sovente che per uno stesso bene ne siano comproprietarie più persone per cui maggiore è il numero dei cointestatari e maggiore sarà la quantità dei processi da eseguire; più cause dovranno essere svolte e, conseguentemente, il termine per giungere alla confisca si presenterà come una sorta di chimera."

Le organizzazioni criminali operanti nel nostro Paese, riescono sempre più spesso a trovare i modi più idonei per penetrare il sistema produttivo. Le attività meno redditizie sono state accantonate nel corso degli anni, preferendo terreni economico-finanziari più fruttuosi, a vantaggio dei mercati immobiliari e delle finanziarie, dei grandi mercati delle borse, degli istituti di credito fino ai locali adibiti alla ristorazione, costituendo così i presupposti per un'organizzazione capillare criminale di tipo "imprenditoriale".²⁰⁰

Gli ingenti capitali di cui dispongono oggi le moderne organizzazioni criminali le rendono capaci di competere con le più quotate *holding* finanziarie mondiali.

Il progressivo inserimento nel sistema economico, finanziario e imprenditoriale, fa sì che le organizzazioni delinquenziali arrivino a perdere quei connotati criminogeni che le caratterizzavano

²⁰⁰ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relazione sulla "Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata", 14 settembre 2010.

originariamente, per divenire un vero e proprio potere economico-finanziario in grado di competere nel sistema produttivo.²⁰¹

Le mafie assumono sempre meno le sembianze del passato, caratterizzate da guerre sanguinose, ma vestono sempre più spesso i panni di vere e proprie imprese (si parla spesso di “Mafia Spa” come la più importante “azienda” italiana, con un fatturato di 135 miliardi di euro ed un utile di 70 miliardi²⁰²).

Rispetto al passato, è oggi più difficile individuare i patrimoni delle organizzazioni criminali perché queste, lo sottolinea il Rapporto Svimez²⁰³ 2008 sull’economia del Mezzogiorno, “hanno ridotto notevolmente l’acquisizione dei beni immobili prediligendo forme di ricchezza più difficilmente individuabili, ricorrendo a prestanome estranei alla cerchia familiare, mascherando i movimenti di denaro con affinate tecniche commerciali, tributarie e finanziarie, intensificando gli investimenti all’estero”.²⁰⁴

Oggi la mafia investe anche in attività legali, in aziende che si trovano in difficoltà economico-finanziarie, che cedono all’arroganza dei *clan*.

Proprio per questa ragione l’azione di contrasto dello Stato deve dirigersi con priorità sugli assetti economici e patrimoniali delle organizzazioni criminali. Una tale consapevolezza sembra oramai acquisita presso le istituzioni, anche se non sempre le leggi e gli strumenti normativi, al pari dell’impegno operativo dello Stato, sembrano corrispondere a quella consapevolezza.

L’impoverimento delle organizzazioni criminali e delle persone che sono comunque implicate in fatti delinquenziali rappresenta una vera e propria strategia d’attacco degli organi statali contro i capitali di formazione illecita. Ciò nella convinzione ormai assodata che la semplice azione repressiva non può ridurre la pericolosità, avendo tali organizzazioni gli strumenti economici per

²⁰¹ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relazione sulla “Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata”, 14 settembre 2010.

²⁰² “Mafia Spa è prima “azienda” italiana”, quotidiano “Il Secolo XIX”, 27 gennaio 2010.

²⁰³ La Svimez, associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno è un ente privato senza fini di lucro istituito il 2 dicembre del 1946. Obiettivo principale dell’associazione è lo studio dell’economia del Mezzogiorno, per proporre a istituzioni centrali e locali concreti programmi di azione a sostegno dello sviluppo delle regioni meridionali. Un grande problema nazionale e non regionale: così la Svimez ha sempre visto la “questione meridionale”.

Il Rapporto sull’economia del Mezzogiorno è l’opera principale della Svimez e viene pubblicata annualmente dal 1974. Raccoglie i principali indicatori e gli andamenti dell’economia meridionale in numerosi settori chiave: industria, edilizia, terziario, credito, finanza pubblica, infrastrutture e trasporti, politiche del lavoro, di coesione, industriali, demografia, mercato del lavoro e popolazione. Ogni anno il Rapporto dedica un’attenzione particolare ad argomenti specifici, che trovano spazio nei focus: il ruolo del Mezzogiorno nel Mediterraneo, il federalismo fiscale, la logistica e il porto di Gioia Tauro sono soltanto gli ultimi esempi di una lunga serie. www.svimez.it

²⁰⁴ Mario Centorrino e Ferdinando Ofria, “Quanto valgono i beni confiscati alla mafia”, 13 ottobre 2009, in www.lavoce.info

ricostituire le risorse e il controllo del territorio in termini di uomini e mezzi che di volta in volta lo Stato sottrae all'organizzazione.

L'imprenditoria mafiosa, attraverso il controllo economico del territorio, impedisce lo sviluppo di energie economiche locali pulite, fino ad influenzare negativamente l'intero sistema produttivo.

Negli ultimi anni l'autorità giudiziaria ha condotto un'azione di contrasto alla criminalità organizzata, non solo sul fronte della repressione penale, sul quale si sono ottenuti importanti risultati, ma anche attraverso l'aggressione delle enormi ricchezze illecite, accumulate dai sodalizi criminali. Assodato che le associazioni criminali si fondano sul lucro, che ne costituisce non solo il movente, ma anche il fondamento dell'efficacia, della stabilità e della credibilità, la confisca dei patrimoni mafiosi costituisce un efficace strumento di contrasto della criminalità organizzata, essendo idonea a privare le organizzazioni criminali delle loro ricchezze, frutto di proventi illeciti o del loro reimpiego.

Spesso i capitali di illecita provenienza vengono reimmessi nel circuito economico-finanziario mediante iniziative economiche e produttive, realizzate attraverso attività di impresa, lecite, illecite o mafiosa, che inquinano o alterano l'economia legale.²⁰⁵

Nella legislazione antimafia italiana, l'azione di contrasto patrimoniale attivata dallo Stato, si snoda essenzialmente in due grandi fasi. La prima fase, che nasce con la legge Rognoni-La Torre e riguarda le indagini per l'individuazione, il sequestro e la confisca delle ricchezze delle mafie. La seconda fase del contrasto, non meno importante, riguarda l'uso che lo Stato fa dei patrimoni e dei beni tolti ai mafiosi. A tal riguardo la legge 7 marzo 1996, n. 109 ha indicato una prospettiva di grande significato democratico: la restituzione alla collettività dei beni confiscati alle mafie.

Molto importanti sono i valori sottesi a tale obiettivo: si indeboliscono in modo essenziale le organizzazioni criminali; si afferma in modo concreto e visibile il principio di legalità proprio nei luoghi in cui la mafia aveva affermato il suo potere; si sconfigge il falso mito dell'invincibilità delle mafie perché si dimostra che anche le ricchezze della mafia sono colpite dall'azione dello Stato.

3.3.2 L'uso sociale dei beni confiscati per contrastare la criminalità organizzata: il caso di don Giacomo Panizza e della comunità "Progetto Sud"

I beni confiscati alla criminalità organizzata costituiscono in concreto una risorsa per il territorio, un'opportunità di sviluppo e di crescita civile. Attraverso l'attuazione degli obiettivi della legge n. 109/96 si consolida il rapporto di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e, quindi, si rafforza la democrazia.

²⁰⁵ Giovanni Abbattista, Valeria Montaruli, Antonio Polignano, *"I reati associativi e gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata"*, Giappichelli Editore, 2000, Torino, cit. 219-220.

Occorre segnalare, tuttavia, che le procedure giudiziarie e amministrative attraverso le quali il bene giunge all'uso sociale o istituzionale sono lunghe e complesse. Anche se negli ultimi tempi l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ha cercato quanto più possibile di velocizzare l'assegnazione di tali beni, pur lamentando una situazione tuttora irrisolta di scarsità sia di personale che di sedi operative secondarie su tutto il territorio nazionale.

Tra l'altro non dobbiamo tralasciare il fatto che essendo in gioco rilevanti interessi economici, più forti e agguerrite sono le difese messe in campo dalle mafie per mantenere quei beni. In alcuni contesti si registrano ancora diffuse resistenze soprattutto da alcuni comuni nel prendersi in carico immobili occupati da soggetti, persone legate da vincoli di parentela ai mafiosi stessi. Ciò comporta di fatto l'impoverimento del parco beni a disposizione, solo i migliori vengono assegnati, finendo col dimostrare nei fatti l'inapplicabilità della legge, in mancanza di fondi per la gestione e, nella maggior parte dei casi, per la ristrutturazione di quanto viene lasciato con molte resistenze da parte delle famiglie criminali.²⁰⁶

Risulta a tal proposito esemplare il caso di don Giacomo Panizza, impegnato da anni nell'area del disagio in Calabria, facendo nascere comunità per dare ad ognuno un ideale ed i mezzi per viverlo. Nel 1976 ha fondato "Progetto Sud" a Lamezia Terme, ed è copresidente della Caritas di Reggio Calabria. Ha dato vita a cooperative, associazioni, iniziative per disabili, tossicodipendenti, malati mentali, impegnato nella difesa della legalità, trasformando in risorse i beni sequestrati alla *'ndrangheta*.

L'*'ndrangheta* non ne sopporta il coraggio e l'impegno sociale, per questo ha più volte cercato di contrastarlo con azioni intimidatorie. È nel mirino delle cosche dal 2002 quando, con i volontari prese in gestione il palazzo confiscato alla cosca Torcasio. Da allora vive sotto scorta.

La "Comunità Progetto Sud" nasce come gruppo di convivenza, composto da persone differenti, come disabili e non, con gli intenti di "fare comunità" e di costruire alternative vivibili alle forme di istituzionalizzazione e di emarginazione esistenti. Viene costituita per soddisfare il desiderio di alcuni disabili di lavorare nel sociale.

Nel centro di via Conforti, in una vecchia casa donata dal comune e ristrutturata, abitano dodici persone, di cui cinque disabili e un ritardato mentale, "Turuzzo", "raccolto tra la spazzatura". Non molto lontano da qui la comunità ha acquistato una casa, in cui ha creato una serie di miniappartamenti autogestiti, dove portatori di handicap vivono in piena autonomia. Con il tempo è

²⁰⁶ A cura di Lorenzo Frigerio e Davide Pati, Ufficio Presidenza nazionale, Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, "L'uso sociale dei beni confiscati - La dimensione etica e culturale, le opportunità di sviluppo economico, il ruolo delle istituzioni e degli enti locali", Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza con il cofinanziamento dell'Unione Europea, Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000-2006.

stata creata una vera e propria rete che non si occupa solo di questo settore. Vi appartengono numerose associazioni e cooperative, disseminate su tutto il territorio regionale. Solo a Lamezia coinvolge circa 100 persone “diversamente abili”, 70 tossicodipendenti, una ventina di ammalati di Aids e altrettante ragazze madri. Sono loro i protagonisti, i “proprietari” e responsabili diretti della gestione anche amministrativa dei gruppi di auto-aiuto di cui fanno parte, senza distinzione tra “abili” e “disabili”.

Tutto ruota intorno al concetto di diritto alla cittadinanza. Per costruire, dice don Panizza, “reti e ponti attraverso il lavoro sociale e l’impegno culturale”. Distinguendosi però nettamente nel panorama del terzo settore per un principio essenziale: “Non basta aiutare coloro che ne hanno bisogno, ma è necessario far incontrare chi condivide gli stessi problemi affinché insieme trovino la soluzione”. Nessuno è “oggetto” di assistenza, bensì soggetto attivo.²⁰⁷

Il “Parco Lilliput” di contrada Spanò sembra apparentemente un normale parco giochi, costruito volutamente dalla “Comunità Progetto Sud” su un terreno di confine tra famiglie che proprio in quel momento avevano una sanguinosa faida in corso. Il parco è nato nel 1994 come tentativo di aggregazione attraverso la cultura del gioco, per far incontrare in maniera spontanea i bambini del quartiere e quelli dei *clan* in particolare, coinvolgendoli in attività di animazione e socializzazione. Rompendo così l’atmosfera di morte in cui crescevano. L’esperimento dà ottimi risultati: i ragazzini che prima compivano atti vandalici contro il parco, ne sono diventati i custodi.

Lamezia è una città che ha subito per ben due volte lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione mafiosa. Don Panizza, minacciato di morte, vive sotto la protezione della polizia.

L’*ndrangheta* ha chiesto al “laboratorio del rame” di “Progetto Sud” di pagare “il pizzo”, come forma di “sostegno” per i parenti in galera, ma la comunità si è sempre rifiutata e per questo ha subito numerose minacce ed atti intimidatori.

Don Panizza ha deciso di non concentrare le attività dell’associazione in un solo luogo, ma di creare numerosi centri indipendenti e diffusi sul territorio, in modo che “se succede qualcosa ad uno, gli altri non si bloccano, ma possono continuare”²⁰⁸ Una forma di autodifesa che è diventata una **democrazia diffusa, capace di sottrarre fette del territorio al controllo mafioso.**

Capita a volte che qualche membro della criminalità organizzata si avvicini alla comunità di “Progetto Sud”, per chiedere aiuto, per cambiare vita.

A Capizzaglie, quartiere periferico ad alta densità mafiosa, la magistratura confisca una parte del palazzo di proprietà della famiglia Torcasio, che continua a vivere nella parte posteriore

²⁰⁷ Francesca Visconte, “Le battaglie di don Giacomo, *ndrangheta e burocrazie*”, 27 febbraio – 4 marzo 2004, in <http://dust.it>

²⁰⁸ Francesca Visconte, “Le battaglie di don Giacomo, *ndrangheta e burocrazie*”, 27 febbraio – 4 marzo 2004, in <http://dust.it>

dell'immobile. I vari tentativi di darlo in uso sono a dir poco grotteschi. Il comune propone di stabilirvi la sede del comando dei vigili urbani, ma questi minacciano lo sciopero. Lì non ci vogliono andare. Si offre a famiglie Rom che vivono in case fatiscenti, ma l'intero quartiere scende in piazza contro gli zingari: non sono vicini di casa accettabili. Alla fine, il commissario prefettizio dà alla "Comunità Progetto Sud" l'ex casa della mafia.²⁰⁹

La ristrutturazione parte male: muratori, fabbri, elettricisti subiscono pressioni e non si fanno più vedere. Lo stesso don Panizza viene minacciato da Antonio Torcasio, che di lì a poco sarà ucciso da una cosca rivale. I lavori, iniziati faticosamente, e portati avanti la notte quando "si da meno nell'occhio", vanno avanti. Oggi lo stabile è divenuto la sede dell'associazione "Pensieri e parole".

"Comunità Progetto Sud" si caratterizza nel "fare comunità sul territorio", individuando risposte concrete alle problematiche di esclusione sociale, come quelle riguardanti l'handicap, le tossicodipendenze, i minori, i giovani, l'aids; e promuovendo il rafforzamento di una cultura conviviale ed accogliente. Ha gestito iniziative per la diffusione dei diritti di cittadinanza; promosso esperienze di vita solidale; sperimentato servizi innovativi; dato avvio a percorsi di accompagnamento alla costruzione dell'autonomia di gruppi di base; favorito politiche sociali eque; realizzato progetti di intervento sociale ed economico in diverse realtà regionali. In Calabria è divenuta un punto di riferimento per altri gruppi ed organizzazioni, e si è fatta promotrice di collaborazioni tra pubblico e privato, tra società civile e istituzioni, attivando strategie e metodologie di negoziazione e di concertazione tra i diversi soggetti.

La "Comunità Progetto Sud" è radicata nel contesto calabrese, e si pone in rete anche con molteplici realtà italiane e straniere, partecipando ad iniziative di cooperazione internazionale e al commercio equo e solidale.

3.4 La destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

3.4.1 La destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

La confisca costituisce un provvedimento a carattere ablatorio, che comporta la devoluzione allo Stato dei beni che ne costituiscono l'oggetto.²¹⁰

²⁰⁹ Francesca Visconte, "Le battaglie di don Giacomo, 'ndrangheta e burocrazie", 27 febbraio – 4 marzo 2004, in <http://dust.it>

²¹⁰ Angelo D. De Palma, "Manuale delle misure di prevenzione. Linee teoriche e operative. Indagini, sequestro, amministrazione dei beni, confisca", Maggioli Editore, 2008, Repubblica di San Marino, cit. 285.

Tutti i beni possono essere sottoposti a confisca, si tratti di beni mobili, immobili, mobili registrati, crediti, denaro, quote o azioni di società, aziende, universalità di beni, diritti reali.

La legge 7 marzo 1996, n. 109, recante “*Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati*”, ha modificato la legge n. 575/1965, introducendo nuovi articoli dal 2-*nonies* al 2-*duodecies*, con l’intento di dare un’organica risistemazione, una maggiore incisività alla disciplina della gestione dei beni confiscati nonché una più razionale amministrazione e ad una più puntuale destinazione degli stessi a fini istituzionali e sociali.

Il comma 1, dell’art. 2-*nonies*, della legge n. 575/1965, stabilisce che i beni confiscati sono devoluti allo Stato.

Al comma 2 dell’art. 2-*decies* della medesima legge, viene richiamata l’applicabilità del secondo comma dell’art. 823 C.C.²¹¹, anche prima dell’adozione del provvedimento di destinazione, per la tutela dei beni confiscati.

La destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali è effettuata con deliberazione del Consiglio direttivo dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.²¹²

La destinazione dei beni varia a seconda della tipologia di bene.

Per quanto attiene ai **beni mobili**, il comma 1, dell’art. 2-*undecis*, della legge n. 575/1965, stabilisce che devono essere versate dall’Agenzia all’ufficio del registro²¹³ le somme di denaro confiscate che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, le somme ricavate dalla vendita, anche mediante trattativa privata, dei beni mobili non costituiti in azienda, ivi compresi quelli registrati, e dei titoli, al netto del ricavato della vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Se la procedura di vendita è antieconomica l’Agenzia dispone la cessione gratuita o la distruzione del bene.

²¹¹ Art. 823, Codice Civile:

“Spetta all’autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.”

²¹² Comma 1, art. 2-*decies*, L. 575/1965.

²¹³ Con l’istituzione, nel 2008, del Fondo unico giustizia si è posto un problema di coordinamento rispetto alla disciplina della normativa antimafia finora vista. E’ emersa in primo luogo una considerazione di carattere formale relativa al mancato aggiornamento delle disposizioni regolamentari in tema di gestione, rendicontazione e versamento delle somme di denaro e dei proventi, da parte degli amministratori giudiziari e finanziari per quanto attiene ai riferimenti al versamento presso l’Ufficio del registro, ormai soppresso per effetto dei provvedimenti di riorganizzazione dell’amministrazione finanziaria (cfr. D.P.R. 27.03.1992, n. 287, Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle Finanze) e sostituito con il versamento diretto nelle tesorerie provinciali, con imputazione all’entrata del bilancio dello Stato sui pertinenti capitoli di bilancio.

Inoltre vanno sempre versate dall’Agenzia all’ufficio del registro le somme derivanti dal recupero dei crediti personali. Se la procedura di recupero è antieconomica, ovvero, dopo accertamenti sulla solvibilità del debitore svolti dal competente ufficio del territorio del Ministero delle Finanze, avvalendosi anche degli organi di polizia, il debitore risulti insolubile, il credito è annullato con provvedimento del dirigente dell’ufficio del territorio del Ministero delle Finanze.

Il comma 5 del medesimo articolo stabilisce che le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili non costituiti in azienda, quelle derivanti dal recupero dei crediti personali, nonché i proventi derivanti dall’affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali (di cui al comma 3) sono versati all’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati in egual misura al finanziamento degli interventi per l’edilizia scolastica e per l’informatizzazione del processo.

La legge 15 luglio 2009, n. 94, ha aggiunto il comma 3-*bis*, all’art. 2-*undecies*, della legge n. 575/1965, prevedendo che i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati possono essere affidati dall’autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi di polizia, anche per le esigenze di polizia giudiziaria, i quali ne facciano richiesta per l’impiego in attività di polizia, ovvero possono essere affidati all’Agenzia o ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale.

Per i **beni aziendali**, il comma 3, art. 2-*undecies*, legge n. 575/1965, prevede che siano mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati, con provvedimento dell’Agenzia che ne disciplina le modalità operative:

- all’**affitto**, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell’attività produttiva, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell’impresa confiscata. Nella scelta dell’affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. I beni non possono essere destinati all’affitto alle cooperative di lavoratori dipendenti dell’impresa confiscata se taluno dei relativi soci è parente, coniuge, affine o convivente con il destinatario della confisca, ovvero nel caso in cui nei suoi confronti sia stato adottato taluno dei provvedimenti indicati nell’articolo 15, commi 1 e 2, della legge 19 marzo 1990, n. 55²¹⁴;

²¹⁴ Art. 15, Legge 55/1990, comma 1:

“I presidenti delle giunte regionali, gli assessori regionali, i sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori e i consiglieri comunali e provinciali, i presidenti ed i componenti degli organi esecutivi di consorzi, associazioni, aziende municipalizzate comunali e provinciali, unità sanitarie locali e comunità montane, i presidenti dei consigli circoscrizionali aventi le funzioni di cui all’articolo 13 della legge 8 aprile 1987, n. 278, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall’articolo 416-bis del codice penale ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso, sono sospesi dalle funzioni dalla data del provvedimento che dispone il giudizio ovvero dalla data in cui sono presentati o sono citati a comparire in udienza per il giudizio.”

- alla **vendita**, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall’Agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l’interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l’affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell’Agenzia;
- alla **liquidazione**, qualora vi sia una maggiore utilità per l’interesse pubblico o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Come per i beni mobili, il comma 5, art. 2-*undecies*, prevede che i proventi dell’affitto, della vendita o della liquidazione dei beni aziendali siano versati all’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati in egual misura al finanziamento degli interventi per l’edilizia scolastica e per l’informatizzazione del processo.

Infine per i **beni immobili**, il comma 2, dell’art. 2-*undecies*, stabilisce alla lettera a), che siano **mantenuti al patrimonio dello Stato** per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Recentemente il decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2010, n. 217, ha previsto, tra l’altro nuove misure per il sostegno dell’attività dell’Agenzia nazionale. In particolar modo è stato modificato ulteriormente il comma 2, dell’art. 2-*undecies*, introducendo la nuova lettera a-*bis*), la quale stabilisce che i beni immobili possono essere “mantenuti al patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Ministro dell’Interno, utilizzati dall’Agenzia per finalità economiche”.

Viene poi introdotto allo stesso comma il punto 2.1. “I proventi derivanti dall’utilizzo dei beni di cui al comma 2, lettera a-*bis*), affluiscono, al netto delle spese di conservazione ed amministrazione, al Fondo unico giustizia, per essere versati all’apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato e riassegnati allo stato di previsione del Ministero dell’Interno al fine di assicurare il potenziamento dell’Agenzia”.

Art. 15, Legge 55/1990, comma 2:

“I predetti sono sospesi dalle funzioni qualora nei loro confronti il Tribunale abbia applicato, ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all’articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575.”

I beni confiscati alla criminalità organizzata dal 1982 (anno in cui viene varata la legge Rognoni-La Torre) ad oggi sono 11.152 (9.787 immobili e 1.365 imprese, in crescita rispetto al 2009 quanto gli immobili erano 9.198 e le aziende 1.223).²¹⁵

Per ridurre i tempi che intercorrono tra il sequestro e la destinazione dei beni e soprattutto per limitare il degrado e dunque la svalutazione degli stessi, sarebbe forse opportuno prevedere la destinazione diretta all’Agenzia dei fondi da destinare al ripristino, alla ristrutturazione, alla manutenzione e alla gestione dei beni immobili, nonché per l’incremento della dotazione organica, ad oggi estremamente esigua rispetto ai compiti assegnati, considerando tra l’altro l’ambito di competenza dell’Agenzia sull’intero territorio nazionale.

Un’ulteriore destinazione viene fissata dalla lettera b) del medesimo comma, stabilendo la possibilità di **essere trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria**, al patrimonio del comune ove l’immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione.

Con l’inserimento nella lett. b) della dicitura “in via prioritaria”, si percepisce nella volontà del legislatore l’intento di favorire l’utilizzo dei beni immobili confiscati per finalità istituzionali o sociali, rispetto ad altre destinazioni. Ed inoltre viene ulteriormente rafforzato il legame tra tale finalità ed il territorio ove l’immobile è ubicato, come se fosse una forma risarcitoria alla popolazione del male e delle soppressioni che quotidianamente è spesso costretta a subire dalla criminalità organizzata.

Non va tuttavia dimenticato l’aspetto ancora delicato circa l’assegnazione e l’utilizzo di tali beni, che incontra spesso quale ostacolo, il timore, la paura di possibili minacce e ritorsioni da parte delle famiglie malavitose.

Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato. L’elenco, reso pubblico con adeguate forme e in modo permanente, 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.

Il legislatore intende ulteriormente rafforzare l’uso sociale di questi beni, prevedendo che gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di

²¹⁵ Serena Uccello, “Un patto con le imprese e le banche per gestire le aziende confiscate”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 23 gennaio 2011.

cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni.

La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo.

I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali.

Infine la lettera c), stabilisce che i beni immobili possano essere **trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito**, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

Anche in questo caso, il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, secondo i criteri di cui all'articolo 129 del medesimo testo unico, ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile.

Sia per quanto disposto nella lett. b) che c), se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

Nel caso in cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse, i beni possono essere venduti dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.²¹⁶

Il personale delle Forze armate e il personale delle Forze di polizia possono costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto dei beni destinati alla vendita.²¹⁷

Così come gli enti territoriali possono esercitare la prelazione all'acquisto degli stessi.²¹⁸

Proprio per evitare che i beni siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, o da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita, l'Agenzia richiede al Prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio e ogni informazione utile, da esprimere sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

²¹⁶ Comma 2 *bis*, art. Art. 2 *undecies*, L. 575/1965.

²¹⁷ Comma 2 *ter*, art. Art. 2 *undecies*, L. 575/1965.

²¹⁸ Comma 2 *quater*, art. Art. 2 *undecies*, L. 575/1965.

Le somme ricavate dalla vendita dei beni immobili, al netto delle spese per la gestione e la vendita degli stessi, affluiscono nel Fondo unico giustizia per essere riassegnati, nella misura del 50 per cento, al Ministero dell'Interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e, nella restante misura del 50 per cento, al Ministero della Giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali, in coerenza con gli obiettivi di stabilità della finanza pubblica.²¹⁹

Purtroppo si deve annotare che il comma 5 *bis*, art. 2-*undecies*, legge n. 575/1965 che disciplina la destinazione del ricavato della vendita non è stato modificato. Sarebbe sicuramente preferibile che le somme fossero devolute a progetti di riutilizzo dei beni confiscati, per finanziare le spese di ristrutturazione, di risanamento, di manutenzione e di gestione, ovvero al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

3.4.2 Alcuni problemi concreti circa il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata

La custodia dei beni mobili, quali ad esempio il parco automezzi comporta dei costi elevati, considerando tra l'altro che spesso si tratta di beni altamente deperibili se inutilizzati per lunghi periodi. Se poi parliamo di auto di lusso o comunque di grossa cilindrata (una Ferrari 512 gialla e una *Porsche Cayenne* nera sono state le prime vetture di lusso confiscate), comportano costi di manutenzione elevata.

Il Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, aveva annunciato nel dicembre 2008 che le auto di grossa cilindrata sequestrate alla mafia sarebbero state messe a disposizione della Polizia, per usare le parole del titolare del Viminale “da fare girare con la polizia a bordo nei posti dove prima girava il mafioso, per far capire che il clima è cambiato”²²⁰. Ma la polizia non le vuole perché la manutenzione è troppo costosa: “Al fine di contenere le spese di manutenzione del parco veicolare della Polizia di Stato, si dispone la restituzione alle competenti autorità giudiziarie di tutte le autovetture di cilindrata superiore a 2500cc”²²¹. Così recita una circolare del 14 luglio 2009 della Direzione centrale dei servizi tecnico logistici del Dipartimento di pubblica sicurezza.

I mafiosi non vedranno dunque agenti girare sulle loro auto di lusso. Sapranno, invece, che lo Stato che gliele ha confiscate non ha i soldi per farle usare alle forze dell'ordine. L'entità della spesa è tutt'altro che trascurabile perché, stando a fonti del Viminale, da quando è entrata in vigore

²¹⁹ Comma 5 *bis*, art. Art. 2 *undecies*, L. 575/1965.

²²⁰ Alberto Custodero, “Auto di lusso dalla mafia alla polizia Restituite: “Non possiamo permettercele”, 14 agosto 2009, quotidiano Repubblica.

²²¹ Alberto Custodero, “Auto di lusso dalla mafia alla polizia Restituite: “Non possiamo permettercele”, 14 agosto 2009, quotidiano Repubblica.

la norma voluta da Maroni che consente di utilizzare subito le auto sequestrate per reati connessi all'attività mafiosa, alla polizia sono state assegnate mille vetture di grossa cilindrata. Sono quasi sempre Ferrari, *Porsche*, *Bmw* M3 ed M5, Audi da 500 Cv e *Mercedes*, e quindi bisognose di manutenzione costosissima e specializzata.

Ai problemi tecnici si aggiungono quelli burocratici. Queste *supercar* sono quasi sempre da reimmatricolare perché intestate a società estere o radiate d'ufficio in quanto intestate a prestanome che non hanno mai pagato la tassa di possesso. Non solo, tutte queste vetture, essendo passate da depositi giudiziari, sono state depredate di parti preziose, quindi hanno bisogno di lavori di ripristino e costosi pezzi di ricambio.

Non va dimenticato, infine, che la polizia sta vivendo una fase di tagli di risorse che hanno colpito, in particolare, proprio i fondi destinati alla normale manutenzione delle auto di servizio, molte delle quali (una su tre secondo i sindacati, il 20% secondo il Viminale), sono ferme in *garage* perché mancano i soldi per farle funzionare.²²²

Anche i beni aziendali sono soggetti a perdere valore economico già nella fase del sequestro giudiziario, quando non vengono amministrati con criteri manageriali e con la dovuta competenza e professionalità. Sovente, poi, accade che passino molti anni tra il sequestro e il provvedimento di confisca con il quale il bene entra nel patrimonio dello Stato, con conseguenze facilmente immaginabili.²²³

“Quando un'impresa viene confiscata vengono interrotti, come prevede la legge, i fidi concessi” ha dichiarato il direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati e sequestrati alla criminalità organizzata, il prefetto Mario Morcone, in una recente intervista del 12 febbraio 2011, “al tempo stesso i lavoratori rivendicano il diritto alla loro posizione lavorativa e proprio nello stesso momento i clienti scappano poiché si erano rivolti a queste aziende che garantivano oltre ai servizi anche una certa “tranquillità” nella gestione dell'affare. Senza questo requisito si ritirano spesso le commesse”²²⁴. A tal proposito l'Agenzia sta lavorando con le associazioni di categoria, da Confindustria a Confcommercio alla Coldiretti alla Lega delle cooperative. Fra i tanti interventi è prevista l'attivazione di un fondo di garanzia con il

²²² Alberto Custodero, “*Auto di lusso dalla mafia alla polizia Restituite: “Non possiamo permettercele”*”, 14 agosto 2009, quotidiano Repubblica.

²²³ Antonio Maruccia, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, “*Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità*”, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010.

²²⁴ “Intervista al direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati e sequestrati alla criminalità organizzata, Mario Morcone,” quotidiano “Terra”, 12 febbraio 2011, in www.benisequestraticonfiscati.it

sostegno di banche, dell'Abi (Associazione bancaria italiana), ed istituti di credito per sostenere queste difficili fasi, evitando così la chiusura delle aziende e la perdita dei posti di lavoro.²²⁵

Molto spesso quando viene confiscata un'azienda, vengono alla luce aspetti critici, come la gran massa di lavoro nero precedentemente utilizzata, oppure una situazione economico-finanziaria già pesantemente compromessa, a questo si aggiunge il fatto che le banche chiedono immediatamente il rientro dei fidi precedentemente concessi e chiudono il rubinetto del credito, a seguito di tutto ciò la situazione dell'azienda peggiora ulteriormente. Il rischio è quello che un'azienda scompaia dopo essere stata tolta dalle mani della mafia. Il segnale può essere estremamente negativo. Ecco perché l'Agenzia vuole creare un fondo di garanzia che sostenga le iniziative degli amministratori giudiziari nei momenti più difficili e difenda i posti di lavoro di chi con le cosche non ha nulla a che fare. L'idea è quella di accompagnare le aziende nella prima parte del loro percorso di risanamento fino a quando saranno in grado di camminare da sole. A svolgere questo ruolo di "tutor" potrebbero essere le grandi associazioni del settore, da Confindustria a Confcommercio alla Lega nazionale delle cooperative.²²⁶

Per quanto attiene ai beni immobili un aspetto critico ed allo stesso tempo estremamente importante è quello di evitare il depauperamento dei beni confiscati alla criminalità organizzata, della perdita di valore causata sia da atti vandalici che dal trascorrere del tempo. A ciò si aggiunge il fatto che in alcuni comuni i beni non vengono destinati a causa delle frequenti minacce che i sindaci, soprattutto di piccoli comuni, ricevono quotidianamente da parte degli esponenti della malavita. A tal proposito il direttore dell'Agenzia, il prefetto Morcone, aveva proposto in una recente audizione parlamentare davanti alla commissione affari costituzionali e giustizia che negli ambienti più inquinati dalla criminalità organizzata, fosse direttamente l'Agenzia ad assegnare i beni alle associazioni di volontariato e alle cooperative sociali. Una strategia per liberare i sindaci da questa incombenza, dando assoluta trasparenza alla procedura, ma tale richiesta non è stata accettata, la giustificazione, per altro discutibile, è il timore che l'Agenzia possa avere troppa discrezionalità.²²⁷

²²⁵ "Intervista al direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati e sequestrati alla criminalità organizzata, Mario Morcone", quotidiano "Terra", 12 febbraio 2011, in www.benisequestraticonfiscati.it

²²⁶ Lorenzo Salvia, "Lotta alla mafia: come vengono gestiti i beni confiscati", in quotidiano "Il Corriere della Sera-Sette", 30 settembre 2010.

²²⁷ Antonio Siracusano, "Una rete sociale è indispensabile per dare slancio ai patrimoni confiscati", quotidiano "La Gazzetta del Sud", 21 dicembre 2010.

Un altro problema rilevante è dato dalla presenza di ipoteche sugli immobili. Il 42% dei beni confiscati alla mafia è sotto ipoteca bancaria e quindi più difficile da utilizzare subito. Non si tratta di una coincidenza, ma di una precisa strategia dei *boss* per tutelare i loro affari.²²⁸

A questo si aggiunge il problema dell'occupazione degli immobili da parte di parenti o familiari dei mafiosi, che non se ne vanno così facilmente, cercando in tal modo di dimostrare il loro potere. E' necessario pertanto procedere allo sgombero.

3.5 La vendita dei beni confiscati può costituire un grave errore

La legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), aveva introdotto la possibilità di vendere i beni confiscati, stabilendo nel comma *2-bis*, dell'art. *2-undecies*, che i beni immobili, di cui non fosse possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse entro i termini previsti dall'articolo *2-decies* (90 giorni prorogabili di altri 90 per le operazioni particolarmente complesse), fossero destinati alla vendita.

Con il Decreto Legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, legge 31 marzo 2010, n. 50, è stato modificato il comma *2-bis*, dell'art. *2-undecies*, eliminando fortunatamente i termini previsti dall'art. *2-decies*.

L'intervento del Legislatore ha sicuramente ridotto il ricorso frequente alla vendita dei beni confiscati, e dunque il rischio che tali beni possano ritornare nelle mani della criminalità organizzata.

L'Osservatorio socio-economico del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) sulla criminalità, fin dai primi anni Novanta, ha ritenuto il tema della destinazione dei beni sequestrati e confiscati uno degli aspetti centrali della lotta alla mafia.

La legge n. 109/1996 sulla confisca dei beni e sul loro riutilizzo a fini sociali costituisce uno strumento importante in grado di distruggere la struttura economica della mafia, vale a dire la sua capacità di stringere rapporti di collusione e complicità con esponenti della politica, delle istituzioni, del mondo dell'economia e dell'imprenditorialità.

I beni confiscati rappresentano un valore economico tangibile e costituiscono uno strumento per favorire le comunità locali sul piano economico e sociale, diventando moltiplicatori di vantaggi per i vari soggetti ed attori coinvolti.

Il grande valore simbolico della destinazione a fini socialmente utili dei patrimoni in possesso delle organizzazioni criminali ha rappresentato per le comunità segnate dalla presenza mafiosa, il segnale più forte e concreto della riaffermazione dell'autorità dello Stato che, attraverso i nuovi

²²⁸ Lorenzo Salvia, "Lotta alla mafia: come vengono gestiti i beni confiscati", in quotidiano " Il Corriere della Sera-Sette", 30 settembre 2010.

strumenti restituisce alla collettività quanto illecitamente era stato ad essa sottratto con l'intimidazione e la violenza e mascherato in forma di legittima disponibilità.²²⁹

La vendita dei beni confiscati può costituire un grave errore in quanto rischia di mostrare l'incapacità da parte dello Stato di sapere utilizzare al meglio tali beni e cosa ben più grave potrebbe restituire ai mafiosi quello che ai mafiosi è stato tolto, data l'alta e comprovata capacità di intimidazione delle mafie.

Con la vendita permane il rischio che un bene possa finire nelle mani di chi è legato direttamente o indirettamente al precedente proprietario mafioso. Non dimentichiamo, infatti, che l'utilizzo di prestanome è prassi consolidata nelle organizzazioni criminali: ben pochi sono i beni intestati ai mafiosi o ai loro parenti diretti. Un altro mezzo utilizzato può essere quello di false associazioni di volontariato.

Il grande valore della confisca dei beni mafiosi non è tanto, o non solo, nella sua portata repressiva. Con la legge n. 109 del 1996, è stato introdotto il principio per cui il denaro, i beni immobili e le aziende appartenenti alla criminalità organizzata sono da restituire alla collettività, per un riutilizzo che abbia finalità sociali. Questo significa che la confisca ha un duplice grande significato: da una parte permette di indebolire sensibilmente il potere economico delle mafie, il loro vero potere, dall'altra è un'occasione di riscatto della società civile, un'occasione reale di creazione di consenso sociale verso le istituzioni.

Quanto più si è in grado di coinvolgere i cittadini nei progetti di riutilizzo e quanto più questi progetti sono di valore, tanto più si permette loro di riconquistare la propria libertà dall'oppressione criminale e si dà loro un'alternativa concreta.

Il controllo del territorio, che le associazioni criminali esercitano con la minaccia e l'oppressione nelle regioni del sud, è più che presente anche nel nord Italia: è un controllo fatto di infiltrazioni sempre più radicate nell'economia legale, nella gestione degli appalti, nell'occupazione di interi settori produttivi.²³⁰

La legge n. 109/1996 sull'uso sociale dei beni confiscati non solo ha consentito di colpire più efficacemente la mafia nel portafoglio, ma ha offerto opportunità di lavoro pulito a tanti giovani, dimostrando che un'economia alternativa a quella mafiosa è possibile anche nei territori più difficili.

²²⁹ "Osservazioni e proposte Legge 7 marzo 1996, n. 109 Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati", CNEL, 29 marzo 2007.

²³⁰ "*I beni confiscati alla mafia non si devono vendere*", intervista a Roberto Reggi, in Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, www.fisu.it

Non dobbiamo fare l'errore, nel considerare la criminalità organizzata in tutte le sue forme, come un mero problema del Mezzogiorno, perché si tratta un problema nazionale, che riguarda tutti gli italiani.

Abbiamo il compito ed il dovere civico di occuparcene, direttamente o indirettamente, attraverso la politica, l'amministrazione pubblica, il nostro operare quotidiano, il lavoro, la solidarietà, la cittadinanza attiva, lo studio, la ricerca, la sensibilizzazione al tema, la contestazione, la diffusione della cultura alla legalità, in ogni luogo, in ogni posto di lavoro, in ogni istituzione, in ogni associazione, in ogni angolo del nostro Paese, oggi più che mai.

3.6 I beni confiscati alle organizzazioni criminali, in una nuova ottica

Nella lotta alle mafie ormai è consolidata la necessità di accompagnare, nell'ambito di un'azione integrata, i provvedimenti che incidono sulla libertà personale ad un'azione volta a colpire le organizzazioni criminali dal punto di vista economico e finanziario. Il sequestro e la confisca dei patrimoni illecitamente accumulati sono strumenti che, nel corso degli anni, hanno rivestito un ruolo sempre più importante nel contrasto al riciclaggio di denaro sporco e nel reimpiego dei proventi derivanti dai traffici illeciti, così da far assumere all'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali un ruolo strategico nella lotta alla criminalità organizzata.

La confisca di beni costituisce un ingente danno per la malavita organizzata incidendo non solo sulla ricchezza accumulata dalle mafie ma sull'immagine stessa e sull'autorità degli esponenti delle organizzazioni stesse nel territorio in cui operano.

Come già sottolineato precedentemente, il processo che ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico l'attacco ai patrimoni mafiosi ha inizio con la legge Rognoni-La Torre n. 646 del 1982 che modifica ed integra la legge n. 575 del 1965 "*Disposizioni contro la mafia*". Le misure di prevenzione a carattere patrimoniale come il sequestro e la confisca sono tra gli strumenti da subito applicati nella lotta alla criminalità organizzata dagli organi investigativi e giudiziari.

A partire dagli anni Ottanta l'ordinamento italiano si è dotato di specifiche figure di confisca per colpire le accumulazioni patrimoniali del crimine organizzato. In particolare sono state introdotte, rispettivamente dalla legge n. 646/82 e dalla legge n. 501/94, la confisca di prevenzione e la confisca penale dei valori ingiustificati.

Si tratta di strumenti teoricamente di notevole impatto sui patrimoni criminali. In entrambi i casi è infatti prevista la confisca dei beni di cui l'indiziato o il condannato per tipici reati di mafia

dispone in misura sproporzionata alle sue legittime fonti di reddito, sempre che l'interessato non fornisca la prova della loro lecita provenienza.²³¹

La legge Rognoni-La Torre però non prevede nessuna procedura di destinazione e riutilizzo dei beni confiscati. Solo con il Decreto Legge 14 giugno 1989, n. 230 "*Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965 n. 575*" si introduce un primo meccanismo volto alla gestione e alla destinazione di quanto viene sottratto alle mafie.

La legge n. 109/1996 sul riutilizzo a fini istituzionali e sociali dei beni confiscati nasce invece dal risultato di un percorso di riflessione che ha coinvolto e reso protagonista l'intera società civile sugli strumenti per una più efficace lotta alla criminalità organizzata.

Si possono scorgere in questa legge i connotati di una forma di democrazia partecipativa e deliberativa. Si tratta di una legge fortemente richiesta da un'associazione come "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", che da anni si batte per contrastare le mafie, per difendere i principi e i diritti sanciti dalla nostra Costituzione, quali il diritto di sicurezza, di legalità, il diritto al lavoro, facendosi portavoce di ciò che più di un milione di cittadini chiedono alle istituzioni, ed in particolar modo al Parlamento: approvare una legge che permetta l'utilizzo dei beni confiscati alle mafie, a fini istituzionali e sociali.

Nel 1995 viene realizzata una campagna nazionale di sensibilizzazione che porta alla raccolta di più un milione di firme a sostegno dell'iter parlamentare di approvazione. Si parte dalla convinzione che la lotta alla mafia deve essere soprattutto caratterizzata da politiche di promozione sociale, di occupazione, di lavoro che, molto spesso, viene offerto come un favore e che invece deve essere garantito come un diritto.

Il valore di questa legge risiede nell'approccio positivo alla strategia di contrasto, per cui il bene confiscato non viene più soltanto inteso come sottrazione di risorse alla criminalità organizzata, ma viceversa come occasione di prevenzione della criminalità e di sviluppo economico e sociale. La legge sulla confisca dei beni e sul loro riutilizzo a fini sociali costituisce, quindi, uno strumento importante in grado di distruggere il "capitale sociale" della mafia, vale a dire la sua capacità di stringere rapporti di collusione e complicità con "pezzi" della società, della politica, dell'amministrazione pubblica, dell'economia.

Il valore simbolico, educativo e culturale dell'uso sociale dei beni confiscati, produce, infatti, effetti negativi sul consenso di cui godono i mafiosi. In tal modo, tramite la restituzione alla collettività di ricchezze accumulate illegalmente, si favorisce la costruzione di una fiducia e una rete di relazioni alternative. Per questo è importante che la destinazione sociale dei beni confiscati alle

²³¹ Barbara Vettori, "*Lotta ai patrimoni mafiosi: un monte di ostacoli*", 30 settembre 2000, in *Questotrentino* n. 20.

mafie riconosca e valorizzi le capacità di privilegiare un approccio pragmatico, costruttivo e partecipativo.

Leggendo la Costituzione italiana, possiamo ritrovare il fondamento di questi importanti concetti proprio nell'art. 3, secondo comma: "E' compito della Repubblica, rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

L'esplicito riferimento ai "lavoratori", nella parte conclusiva dell'articolo, va interpretato in senso estensivo, alla luce di quanto viene detto nel successivo art. 4, intendendo cioè per "lavoratore" ogni cittadino che svolga o abbia svolto "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società".

Il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione trae ispirazione da un dato oggettivo: la disparità di condizioni economiche e sociali determina disuguaglianze di fatto. Perciò la Repubblica è chiamata a svolgere un ruolo politicamente attivo per promuovere un'uguaglianza sostanziale, creando le condizioni necessarie per consentire a tutti di sviluppare la propria personalità e di realizzare le proprie aspirazioni: ne deriva che il diritto alla salute (v. art. 32), al lavoro (v. artt. 4 e 38), all'istruzione (v. art. 34) deve essere garantito a tutti, tramite idonei interventi dello Stato, volti ad offrire pari opportunità anche ai soggetti più deboli. Ma soprattutto un pieno sviluppo della persona, da intendersi anche nella possibilità di autorealizzazione, di poter fare nella vita ciò che una persona desidera, che può essere intraprendere un percorso di studi, oppure poter fare un lavoro che comunque oltre a garantire una forma di sostentamento, possa anche offrire una gratificazione più elevata, insomma fare un lavoro che piace.

Forse un simile ragionamento pare utopia per certi versi, tenendo conto che oggi il tasso di disoccupazione in Italia e soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, raggiunge percentuali elevatissime. I dati Istat sulla disoccupazione in Italia nel terzo trimestre 2010, hanno registrato un tasso complessivo di disoccupazione dell'8,7%, con punte del 12,1% nelle regioni meridionali e del 13,9% per le donne nel Mezzogiorno, che è il valore più alto registrato dal 2004.

Più di 2 milioni di persone stimate in cerca di occupazione, di cui circa la metà sono in cerca di occupazione da più di un anno.

Il tasso di disoccupazione giovanile, in età compresa fra 15 e 24 anni è invece salito al 28,9%, dato rilevato dall'Istat a novembre 2010; il livello più alto da gennaio 2004, segnando un aumento di 0,9 punti percentuali rispetto al mese precedente e di 2,4 punti percentuali rispetto a novembre 2009.²³²

²³² Fonte: Istat, www.istat.it

Il riferimento alla necessità di un intervento della Repubblica, e dunque delle istituzioni, per primo il Parlamento, che ha il compito di emanare leggi che possano costituire un vero e proprio flagello per le mafie, come è stata la legge 109/1996, è un aspetto cruciale. Servono leggi che possano essere efficaci soprattutto in sede di applicazione, rendendo concreti ed attuabili i principi in esse contenuti, prevedendo a tal riguardo adeguati strumenti legislativi nonché risorse economiche, strumentali, tecnologiche, umane, affinché l'impegno delle forze dell'ordine e della magistratura non sia reso vano. E soprattutto evitando il rischio di norme contrastanti tra loro, di difficile applicazione o che comunque prevedono procedimenti estremamente complessi e di conseguenza realizzabili in tempi estremamente lunghi o per nulla concretizzabili.

Rimuovere, come ci ricorda la Carta Costituzionale, questi pesanti ostacoli che ancora oggi impediscono e limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, è l'obiettivo principale.

Non dimentichiamoci che in Sicilia, in Calabria, in Campagna, in Puglia, ma anche nelle regioni del nord Italia, come in Lombardia, la libera concorrenza trova resistenza in un'economia regolata dal volere delle famiglie mafiose.

Nicola Gratteri è Procuratore aggiunto della Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) di Reggio Calabria. Attualmente è uno dei magistrati più conosciuti della DDA. Impegnato da tanti anni in prima linea contro l'*ndrangheta*, la criminalità organizzata calabrese, dal 1989 vive sotto scorta ed è sfuggito a diversi attentati. Specializzatosi nella lotta al traffico internazionale di droga, ha contribuito alla cattura di oltre 120 latitanti.

In un'intervista del marzo 2010 ha dichiarato: "In Calabria, attualmente, abbiamo una '*ndrangheta* talmente forte da determinare le scelte economiche della regione stessa, da condurre l'economia, da decidere posti di lavoro. Paradossalmente, mentre in altri luoghi il lavoro rende liberi, in Calabria è l'opposto, il lavoro rende schiavi perché il mercato del lavoro lo determina la mafia. Quando si parla di voto di scambio non deve intendersi come un ottenere voti in cambio di denaro, così come prevede l'art. 416-ter del Codice Penale, ma di un posto di lavoro, di un appalto, di una fornitura, comunque di rapporti economici. E proprio con le intercettazioni telefoniche è possibile riscontrare oggettivamente il voto di scambio".²³³

La libertà dei cittadini è anche quella di poter scegliere di non appartenere a tali cosche, è quella di avere un'alternativa, rappresentata da un lavoro onesto.

I giovani non possono avere come unica "scelta" l'affiliazione ai *clan* per poter vivere, devono poter avere il diritto di studiare e di aver la possibilità di fare un lavoro onesto, nel pieno rispetto della legalità.

²³³ Silvia Iachetta, "Con le leggi e gli uomini di oggi la mafia non si può nemmeno più arginare – La prova che attualmente la mafia è ancora più forte rispetto a prima è che ora sono i politici che vanno a chiedere i voti ai mafiosi, e non il contrario", 9 marzo 2010, in www.antimafiaduemila.com

L'art 4 della Costituzione stabilisce che “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società.”

In questo articolo il lavoro, considerato fondamento sociale del nostro ordinamento repubblicano fin dal primo articolo della Costituzione, viene riconosciuto come diritto di tutti i cittadini, in quanto costituisce il presupposto per l'esercizio di ogni altro diritto.

E' per questo che lo Stato repubblicano si impegna a promuovere le condizioni che lo rendano effettivo. In conseguenza dell'affermazione di tale principio, lo Stato si deve impegnare concretamente nel promuovere specifiche politiche sociali ed economiche di sviluppo che favoriscano le condizioni per il pieno impiego, nell'interesse generale della nazione.

Il diritto a non pagare il pizzo, è sancito dalla Costituzione all'art. 23: “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

Il diritto ad esercitare liberamente un'arte, una professione, un'impresa è sancito dalla Costituzione, all'art. 41: “L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

La risposta di tutto ciò ed in maniera particolare di quanto contenuto nell'art. 3, secondo comma della Costituzione, lo possiamo ritrovare anche nella confisca dei beni alle organizzazioni criminali e nel loro impiego a scopi istituzionali e sociali.

Attraverso il loro riutilizzo, essi possono dar luogo a riscatto sociale, professionale, culturale ed economico per molti giovani e non solo.

Ma la Repubblica, vista nelle diverse istituzioni, non è l'unico soggetto che oggi persegue l'interesse generale, l'art. 118, ultimo comma della Costituzione stabilisce infatti: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Con la modifica del Titolo V della Costituzione Italiana, del 2001, per la prima volta viene sancito il principio di sussidiarietà orizzontale in una Carta Costituzionale. Ad oggi la Costituzione Italiana è l'unica ad avere introdotto tale principio.

Grazie al riconoscimento formale e costituzionale di tale principio, oggi la Repubblica, nel perseguimento dell'interesse generale, non è più sola, gode dell'aiuto di un nuovo e forte alleato, i

cittadini. I cittadini attivi insieme alle istituzioni, come alleati e non come rivali, nel perseguimento dell'interesse generale.²³⁴

Nasce dunque un ponte tra l'art. 3, secondo comma della Costituzione e l'art. 118, ultimo comma: le istituzioni hanno il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo delle persone", così come stabilito dall'art. 3, secondo comma, ma oltre che "per" i cittadini, oggi grazie al riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale, lo possono fare "insieme con" i cittadini.²³⁵

Come non considerare interesse generale la lotta alle mafie?

Ciò non significa che i cittadini devono armarsi fino ai denti in una lotta sanguinosa contro le organizzazioni mafiose. Come dice don Giacomo Panizza: "Bisogna che tanti facciano poco, piuttosto che pochi facciano molto. Contro le mafie non serve Rambo. Serve che tutti si impegnino per la legalità"²³⁶

Allora da questo ragionamento scaturiscono tre importanti principi innovativi: il primo che nel fondamento del principio di uguaglianza in senso sostanziale, sancito dall'art. 3, secondo comma della Costituzione, troviamo una nuova chiave di lettura con la quale la Repubblica può rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, anche attraverso il riutilizzo dei beni confiscati alle mafie per fini istituzionali e soprattutto sociali. Il reimpiego di tali beni può divenire sinonimo di legalità, di lavoro, di senso di appartenenza, di cultura, di integrazione sociale, di voglia di riscatto e di libertà.

Sono numerosi oggi i progetti nati da diverse associazioni, come "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" e tante altre, che hanno offerto lavoro ai giovani proprio grazie al riutilizzo sociale di ville, case, appartamenti, terreni confiscati alle mafie. Questi giovani finalmente possono davvero avere una valida alternativa all'affiliazione mafiosa.

Il secondo principio sta nel fatto che le istituzioni non sono più sole, ma possono vantare l'aiuto di un alleato, anzi di molti alleati, i cittadini attivi, che con il loro operato, soprattutto in campo sociale, contrastano la criminalità organizzata.

Il terzo principio sta in una nuova visione dei beni confiscati alle mafie, non più beni privati, ma nemmeno pubblici, bensì beni comuni.

²³⁴ Gregorio Arena, "Cittadini attivi", Editori Laterza, 2006

²³⁵ Gregorio Arena, "Cittadini attivi", Editori Laterza, 2006

²³⁶ Francesca Visconte, "Le battaglie di don Giacomo, 'ndrangheta e burocrazie", 27 febbraio – 4 marzo 2004, in <http://dust.it>

3.7 Rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, attraverso il riutilizzo dei beni confiscati alla mafia per fini sociali

Grazie alla possibilità di riutilizzare i beni confiscati alla criminalità organizzata, e dunque di prevedere un loro rimpiego per scopi in via prioritaria di tipo sociale, sono nate in questi anni numerose cooperative, costituite da giovani che proprio grazie al loro impegno e alla norma che prevede tale possibilità, sono stati sottratti a possibili attività delinquenti.

Attraverso l'utilizzo dei beni confiscati dalla mafia, la Repubblica sta di fatto rimuovendo proprio quei famosi ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Grazie alla destinazione per scopi sociali ed istituzionali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, si possono realizzare progetti che mirano a creare posti di lavoro, a diffondere la cultura della legalità fondata sulla concretezza, a realizzare progetti di reinserimento sociale e lavorativo di persone che vivono in condizioni di svantaggio, di formazione sociale, di formazione professionale, attuare politiche di coesione sociale, di integrazione tra culture diverse ed etnie diverse.

Per molto tempo le mafie si sono sostituite allo Stato e hanno rappresentato l'intermediatore di riferimento per imprenditori, lavoratori e classe politica/dirigenziale.

Il distacco tra Stato e territorio ha agevolato la capacità delle organizzazioni criminali nel radicarsi nei territori ed esse, istituzionalizzandosi, sono riuscite a imporre con la forza e il soprano il proprio modello di economia criminale. Le organizzazioni criminali come *Cosa Nostra*, *Camorra*, *'Ndrangheta* e *Sacra Corona Unita*, si sono strutturate in modo stabile nel corso degli anni, comportandosi come se fossero lo Stato, realizzando attraverso la forza dell'intimidazione, un rapporto di fiducia con gli individui e con le istituzioni.

Le organizzazioni criminali, infatti, si servono di legami e reti che costruiscono nei territori tra gli individui e tra questi e le istituzioni incutendo e ostentando forza e potere, aleggiando il mito dell'invincibilità sulle istituzioni e la capacità di produrre ricchezza per gli aderenti, ma nello stesso tempo sottraendo risorse alla comunità e rendendola sempre più povera.

L'alto valore simbolico che esercita il riutilizzo per fini sociali ed istituzionali dei beni appartenuti alle organizzazioni criminali, può contribuire in modo positivo ed efficace a spezzare il ciclo vizioso che si instaura soprattutto nei territori a forte tradizione malavita tra creazione di reti sociali "illegali" e attività criminali.

La legge n. 109/1996 consente alle organizzazioni del terzo settore di gestire i beni delle organizzazioni criminali e di farli "rivivere" per la creazione di attività di utilità sociale. La proliferazione di organizzazioni produttive che massimizzano l'utilità sociale può agire in modo diretto sulla creazione di ricchezza di un territorio attraverso la produzione di beni e servizi e

occasioni di lavoro aggiuntivi a quelli prodotti dal settore privato *for profit* e dal settore pubblico e nello stesso tempo può innescare comportamenti collaborativi e generatori di cooperazione tra gli individui e le istituzioni, consolidando un modello di sviluppo economico che si oppone a quello creato dalle organizzazioni criminali.

Un aumento del numero di associazioni di volontariato, di cooperative sociali e in generale di imprese sociali, unito ad una semplificazione e ad una centralizzazione in capo ad un unico soggetto pubblico responsabile delle procedure amministrative che governano le fasi di assegnazione dei beni confiscati, possono incrementare gli effetti diretti ed indiretti sui livelli di ricchezza attraverso la produzione, l'alimentazione e la manutenzione delle componenti del capitale sociale come la fiducia, la cultura, le norme sociali, le reti di relazioni interpersonali, il rispetto delle regole civili, gli ampliamenti degli spazi di cittadinanza attiva, cioè quegli elementi che producono benessere migliorando i livelli della qualità della vita con effetti positivi nel contribuire ad innescare percorsi di legalità e rispetto delle regole.

In provincia di Caserta (Campania) è in azione da alcuni anni una forte rete, di individui, associazioni, cooperative ed istituzioni, che riutilizzando i beni confiscati alle organizzazioni criminali stanno provando ad innescare processi virtuosi di crescita economica e sociale che, forieri di una forte azione di sistema, possono contribuire a bloccare quel "processo di *gomorizzazione*", un processo lento e graduale che dura da diversi anni, che ha trasformato questo territorio tra i più belli d'Italia in terra dei mali e dei vizi, dove prevale il malaffare, la corruzione, la *Camorra*, la prepotenza dei forti sui più deboli e dove sembra aver preso il sopravvento un modello illegale di sviluppo economico che opprime l'economia legale distruggendo alle sue radici il capitale sociale.

La provincia di Caserta oggi non è solo *Gomorra* e *Camorra*, è la terra di don Peppe Diana, il sacerdote ucciso dalla camorra nel 1994 mentre si accingeva a celebrare messa, e di tante altre vite innocenti spezzate che con il sacrificio della propria vita hanno dato impulso alla nascita di un movimento fatto di persone, organizzazioni e istituzioni "buone", che con fatica ed impegno lavora a un cambiamento possibile. Un movimento che ha innescato un processo di trasformazione che vede come volano per lo sviluppo sociale ed economico l'uso sociale e produttivo dei beni confiscati alla criminalità organizzata reso possibile dalla legge n. 109/96 e dalle possibilità di azione che essa concede alle organizzazioni non profit nella loro gestione. Sono nati percorsi di inclusione sociale e di lavoro, recuperando le terre che la *Camorra* con "il sangue dei morti ammazzati" aveva usurpato al territorio, sottraendo risorse, dignità e diritti alla gente. Quei patrimoni, un tempo simboli del potere dei camorristi sui territori da loro dominati stanno diventando risorse per la costruzione di capitale sociale e di senso civile.

Sono queste le terre di don Peppe Diana, comunità educative, solidali e sane. Territori generatori di rinnovata identità e di un cambiamento possibile che utilizzando e valorizzando le

capacità, i talenti e le sensibilità in loco e collegandoli stabilmente con le forze sane, nazionali ed internazionali, può generare il riscatto culturale, sociale ed economico di intere comunità dall'oppressione del giogo delle organizzazioni criminali e del modello di economia che esse generano. Questo è un possibile modello di sviluppo, culturale e sociale, che può affiancare le politiche repressive.²³⁷

L'utilizzo per fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata ha l'obiettivo non solo di espropriare i beni illecitamente accumulati dalle organizzazioni criminali, ma anche di restituirli alla collettività cui erano stati "illegalmente sottratti".

E' di intuitiva evidenza il valore sotteso al riutilizzo dei beni confiscati: si indeboliscono le organizzazioni criminali; si afferma in modo concreto e visibile il principio di legalità proprio nei luoghi in cui la mafia afferma il suo potere; si restituiscono i beni che costituiscono una risorsa per il territorio, un'opportunità di sviluppo e di crescita.²³⁸

Il riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati rappresenta un'occasione concreta di sviluppo e di crescita sociale e civile per il territorio, perché con esso si (ri)consolida il rapporto di fiducia dei cittadini e tra questi e le istituzioni accrescendo la quantità di capitale sociale e le possibilità di produzione di ricchezza. Il riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati rappresenta perciò un'occasione di riscatto di un intero territorio tra i più laboriosi d'Italia.

Grazie ad una rete di cooperative sociali sono nati percorsi di inclusione sociale e di lavoro, recuperando le terre che le criminalità organizzata avevano strappato con l'uso della violenza alle comunità locali.²³⁹

L'impiego dei beni confiscati per usi sociali può generare il riscatto culturale, sociale ed economico di un territorio che non vuole essere identificato come la terra di mafia.

Operare una sorta di risarcimento sociale, attraverso il riutilizzo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, restituendoli alla collettività: una forma di "restituzione del maltolto".

Guido Salvini (magistrato, gip a Milano), in un dibattito dello scorso agosto ha dichiarato "Il terrorismo gambizzava il territorio, la mafia gambizza le proprietà, ovvero arriva ad effettuare attentati nei confronti dei cantieri, o dei beni come le auto. Notizie che sono relegate come brevi in cronaca, ma che portano le persone spaventate a cedere il controllo sulle loro attività. E' un

²³⁷ Michele Mosca, "Le terre di don Peppe Diana. Il ruolo dei beni confiscati alla Camorra nella creazione di capitale sociale", in Periodico di informazione, politica e cultura dell'Università degli Studi di Trento, <http://periodicounitn.unitn.it>.

²³⁸ Francesco Menditto, "Normativa, prassi e criticità degli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso: sequestro e confisca (penale e di prevenzione), amministrazione, destinazione ed utilizzazione dei beni confiscati, con particolare riferimento alla istituzione dell'Agenzia Nazionale per i beni confiscati", 22 febbraio 2010, in www.libera.it.

²³⁹ "L'uso sociale dei beni confiscati alla mafia", in www.volontariatoggi.info

problema che ha anche costi sociali: ad esempio, in un cantiere di Desio (provincia di Monza e della Brianza, Lombardia), dove sono stati sepolti rifiuti pericolosi, gli operai, tutti stranieri, venivano costretti a lavorare di notte, in nero e pagati addirittura in cocaina”. A parere del magistrato, per combattere in maniera efficace le mafie, occorre toccarle laddove sono particolarmente sensibili, ovvero sul fronte dei beni. “I mafiosi senza beni sono dei mafiosi falliti, ed occorre dare ai beni confiscati alla mafia una destinazione sociale”²⁴⁰

È evidente che la destinazione dei beni confiscati ad usi sociali ha effetti positivi nel territorio: dalla creazione di occupazione legale al valore pedagogico del fatto che la comunità si riappropria, grazie all’azione dello Stato, di quanto le era stato sottratto con la violenza.

Molte cooperative si occupano di minori, disabili, recupero per tossicodipendenti, donne vittime di tratta o sfruttamento, ragazze madri, detenuti ed ex detenuti, soggetti discriminati.

Numerosissimi sono gli esempi che possiamo riportare.

Restituire alla società civile quei beni sottratti con violenza dalla malavita organizzata è la via maestra per depotenziare le capacità di penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale.²⁴¹

Come si legge nella relazione del 14 settembre 2010 della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, circa la “Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata”, dal 2007 sono stati avviati alcuni progetti territoriali promossi dalla Direzione dei beni confiscati dell’Agenzia del demanio che, come firmatari, vedono i seguenti comuni: Alessandria, Bari, Novara, Palermo, Reggio Calabria e Roma. I progetti territoriali prevedono la consegna di “pacchetti omogenei di beni”²⁴² agli enti locali o ai comuni interessati, al fine del loro riutilizzo sociale. In tali progetti vi è un maggior coinvolgimento dei comuni o degli enti locali che si fanno carico di snellire le procedure di destinazione (liberare gli immobili occupati a qualsiasi titolo, far intervenire le forze dell’ordine all’occorrenza, ridefinire le particelle catastali degli stessi ecc.). L’adozione di tali procedure ha consentito il conferimento dei beni alla collettività in modo più rapido ed efficiente.

L’utilizzazione dei beni confiscati, ha dichiarato Luigi Ciotti, presidente nazionale di “Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie”, rappresenta uno degli strumenti principali per

²⁴⁰ “Occorre una destinazione sociale ai beni confiscati alla mafia”, 26 agosto 2010, in www.festareggio.it.

²⁴¹ “Relazione annuale 2009 del commissario straordinario Antonio Maruccia ai sensi dell’art. 1 comma 3 del d.p.r. 6.11.2007 e dell’art. 1 del d.p.r. 20.01.2009”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, novembre 2009.

²⁴² Per pacchetti omogenei di beni s’intende una pluralità di beni sequestrati insistenti sul territorio di un unico comune che sono messi a disposizione dei destinatari in maniera unitaria al fine di assicurare risparmi di tempi, di costi di gestione, di spese vive.

combattere la criminalità organizzata. Formare i giovani è un passo fondamentale affinché i beni confiscati siano conferiti alla collettività per creare lavoro, scuole, servizi, sicurezza e combattere efficacemente le mafie²⁴³, per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Le numerose esperienze mostrano come sia stato possibile sviluppare una sana occupazione e servizi per il territorio mediante il riuso dei beni confiscati e che tali fruttuosi esempi rappresentano un moltiplicatore di fiducia per i cittadini e, in particolare, per i giovani.

La trasformazione dei beni serviti a rafforzare la criminalità organizzata in attività gestite da giovani e da associazioni che si ripropongono finalità sociali o di pubblico interesse, ristabilisce quel clima di fiducia nelle istituzioni alla base del progresso e dello sviluppo di una società libera che vuole crescere nel più assoluto rispetto della legalità.

Secondo i dati della ricerca “Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel Paese reale tra riutilizzo sociale, impegno e solidarietà”, condotta dall’Agenzia per le Onlus nel 2010, la Sicilia e la Campania sono le regioni più virtuose nel recupero di beni confiscati alle mafie. Lo studio mette a confronto 116 buone prassi legate al recupero dei beni sequestrati alle cosche in 12 regioni, evidenziando il ruolo centrale svolto in tale attività dal Terzo settore: nel 40% dei casi i beni vengono affidati ad associazioni, nel 27% a cooperative, nel 18 % ad enti, nel 10% a consorzi, nel 5% a fondazioni. A passaggio avvenuto le proprietà vengono utilizzate principalmente per il contrasto del disagio sociale, la promozione culturale e l’aggregazione e per attività di pubblica utilità.

Proprio nel passaggio dalla confisca al riutilizzo emergono però anche le maggiori criticità: innanzitutto tra una fase e l’altra trascorrono in media otto anni e mezzo, più della metà dei beni poi è consegnata in grave stato di degrado e abbandono alle realtà affidatarie, che nel 40% dei casi hanno forti difficoltà economiche. Il sostegno delle istituzioni tra l’altro è spesso nullo.²⁴⁴

Nell’ambito delle buone prassi riportate nella ricerca, Sicilia e Campania si distinguono per il numero di esperienze realizzate, rispettivamente con 31 e 27 iniziative di riutilizzo a finalità sociali, tenuto conto anche del numero elevato di beni confiscati in queste regioni.

La ricerca fornisce anche un’indicazione circa l’impiego dei beni confiscati, mettendo tra l’altro in luce il fatto che ciascun bene analizzato può presentare più modalità di uso sociale (per esempio, le cooperative che lavorano i terreni svolgono funzioni sia di produzione che di sviluppo del territorio sia di educazione alla cittadinanza).

²⁴³ Daniela Quaggia, “*Gestire i beni confiscati alla mafia. Per combattere la criminalità organizzata*”, 2 febbraio 2007, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

²⁴⁴ Simone Chiamonte, “*Un bando per i beni confiscati alla mafia. Una ricerca rivela: Sicilia e Campania le più virtuose nel riutilizzo*”, 13 febbraio 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

Tra le esperienze presentate vi è un 8,7% di beni non ancora utilizzati, nella maggior parte dei casi perché in attesa di adeguamenti strutturali. Il 21,7% viene invece utilizzato per azioni di contrasto al disagio sociale. In questa categoria, che risulta maggiormente rappresentata, sono state incluse le esperienze di intervento diretto al contrasto di molteplici forme di disagio: minori e famiglie svantaggiate, tossicodipendenti, anziani, handicap, ecc.

Vi sono poi altre categorie individuate, in ordine di presenza sui beni: promozione culturale ed aggregazione (spazi adibiti a laboratori artistico-espressivi, alla produzione culturale, luoghi di incontro e sport), pubblica utilità (beni usati da enti e istituzioni, come la realizzazione di nuove caserme delle forze dell'ordine, attraverso la ristrutturazione e l'adeguamento di immobili confiscati alle mafie, per garantire il mantenimento della legalità e della sicurezza del territorio), educazione alla cittadinanza, inserimento lavorativo, produzione e sviluppo territorio, volontariato e terzo settore (le strutture sono a diretto beneficio delle realtà associative per uso uffici o per attività prevalentemente interne), integrazione delle disabilità, integrazione interetnica, sostegno imprenditoriale (come nel caso di sportelli informativi dedicati al settore, ma anche servizi di assistenza a commercianti vittima di estorsioni). Il dato interessante non va cercato nella dimensione quantitativa, ma nell'estrema varietà, qualità e importanza degli interventi che il riutilizzo dei beni confiscati permette di portare avanti in territori difficili.

Nel 37,7% delle esperienze analizzate le attività di uso sociale sono destinate alla cittadinanza nella sua totalità. Si tratta di un segnale significativo, dal valore non solo simbolico ma anche di trasformazione reale delle condizioni di vita delle persone che trovano spazio e voce negli spazi liberati dall'oppressione mafiosa.

Le categorie più specifiche sono: disabili psico-fisici (21,1% delle realtà), infanzia e adolescenza (14%), giovani (14%), minori a rischio di esclusione sociale (11,4%).²⁴⁵

Dalle esperienze sopra riportate e dai relativi dati, emerge una considerazione: attraverso i beni confiscati alla criminalità organizzata ed il loro riutilizzo per scopi sociali ed istituzionali è possibile dar vita a progetti ed attività di aggregazione ed integrazione sociale, di integrazione interetnica, di promozione culturale, di formazione, di diffusione della legalità, di formazione professionale, di reinserimento socio-lavorativo, di sostegno alle persone che vivono in situazione di svantaggio, come l'handicap, la disoccupazione, la malattia, la tossicodipendenza, la povertà, l'emarginazione, ecc. Dunque tali beni possono di fatto contribuire a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona ed il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, secondo comma della Costituzione.

²⁴⁵ *“Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità”*, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010.

3.8 Istituzioni e cittadini, grazie all'art. 118, ultimo comma della Costituzione, alleati nella lotta alla criminalità organizzata

3.8.1 Istituzioni e cittadini, alleati nel perseguire l'interesse generale

L'art. 118, ultimo comma della Costituzione recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Nonostante le difficoltà che in questa materia si incontrano, sia per la pluralità dei soggetti che per ostacoli di ordine economico e giuridico, i risultati raggiunti dimostrano che quando le istituzioni e la società civile si muovono con lo stesso passo, collaborando, è possibile liberarsi della opprimente presenza della criminalità.²⁴⁶

Quando apparati e organi dello Stato da un lato e soggetti della società civile organizzata, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, imprese sociali, associazioni di volontariato, ma anche cittadini, dall'altro, cooperano fattivamente i frutti positivi arrivano, contribuendo a creare una nuova cultura.²⁴⁷

Questo a dimostrazione del fatto che l'unione fa la forza, la collaborazione porta a risultati superiori a quelli raggiungibili in maniera individuale.

La Puglia è una delle regioni in Italia che meglio si sta muovendo sotto il profilo della partecipazione, della cittadinanza, della collaborazione cittadino-istituzione con un coinvolgimento diretto della società civile all'interno degli stessi processi decisionali della giunta, com'è testimoniato dall'istituzione dell'Assessorato alla trasparenza e alla cittadinanza attiva. Una dialettica che è diventata fonte vitale di democrazia e partecipazione consapevole tra istituzioni e società nella costruzione del bene comune.

La programmazione partecipata è un processo importante e imprescindibile in democrazia ed è per questo che la Regione ha deciso di prendere sul serio i cittadini pugliesi, chiedendo agli stessi cittadini di costruire una nuova Puglia che si basi anche sul sapere, sulle conoscenze, sulle competenze, sul *know-how* del territorio e dei suoi abitanti. Prendere sul serio i cittadini non significa solo ricucire la frattura tra le istituzioni e la società ma anche compiere meno errori,

²⁴⁶ Antonio Maruccia, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, "*Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità*", Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010.

²⁴⁷ Stefano Zamagni, Presidente dell'Agenzia per le ONLUS, "*Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità*", Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010.

ascoltare chi è esperto dell'ambiente in cui vive, dello spazio in cui abita, delle vicende di cui è protagonista.

La politica regionale è di fatto passata alla costituzione e concezione di una nuova struttura decisionale, non più gerarchica e di tipo verticistica, ma al contrario ad una struttura a rete, che fa leva sul coinvolgimento dei cittadini e si ispira proprio al principio di sussidiarietà orizzontale attraverso la collaborazione e la partecipazione del cittadino.²⁴⁸

3.8.2 Il Protocollo MOMArt: un esempio di collaborazione tra istituzioni e cittadini nella lotta alla criminalità organizzata, attraverso l'uso sociale dei beni sequestrati e confiscati

MOTore Meridano delle Arti è un progetto nato attorno al MOMA, ex discoteca di Adelfia (Bari) in Puglia, sequestrata nell'ottobre 2007 alla malavita barese, in seguito ad un'operazione coordinata dalla direzione investigativa antimafia di Bari.

Il tribunale di Bari, con il sostegno della Regione Puglia e in accordo con l'associazione "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", ha avviato un veloce processo di riqualificazione del bene, abbreviando i lunghi tempi della confisca.

Per anni il MOMA è stato un luogo di intrattenimento notturno per i giovani pugliesi e allo stesso tempo copertura per attività illecite e spaccio di sostanze stupefacenti. La discoteca ha attratto per anni migliaia di giovani pugliesi al consumo illegale per una serata all'insegna dello sballo a tutti i costi.

Il sequestro del MOMA rappresenta l'inizio di una nuova modalità di realizzare progetti intorno ai beni sequestrati e non ancora confiscati alle mafie.

Dal MOMA è nato il MOMArt, Motore Meridiano delle Arti, officina dedicata alla giovane creatività regionale e nazionale.

Con il MOMArt il Teatro *Kismet* OperA, che con "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" gestisce l'impresa, ha accettato e lanciato la sfida alle giovani generazioni nel creare nuove pratiche sociali e culturali sottratte alla logica dell'illegalità.

Il progetto MOMArt si articola in tre sezioni:

- MOMA live, uno spazio performativo in cui proporre serate *live* dedicate a musica, letteratura e di arti visive;
- MOMArt, motore della creatività giovanile, un luogo dedicato alla produzione, alla formazione e all'incubazione degli artisti del territorio;
- MOMA HUB, un motore delle relazioni e della cooperazione nazionale e internazionale.

²⁴⁸ Matteo Cerofolini, "Cittadinanza attiva pugliese. Assessorato alla trasparenza e alla cittadinanza attiva", 30 marzo 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

MOMArt è anzitutto il simbolo di una politica e di una società civile che si contrappone all'illegalità in tutte le sue forme, è un esempio positivo di impresa culturale legale e possibile, uno spazio per le nuove generazioni gestito assieme alle nuove generazioni, una fucina di idee innovative, una piazza di confronto, un servizio per la comunità.²⁴⁹

L'11 settembre 2008 a Bari è stato sottoscritto dalla Regione Puglia, dal Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, dall'Autorità giudiziaria, dalla Prefettura di Bari, dall'Agenzia Nazionale per i Giovani, dall'associazione "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie" e dalla "Cooperativa *Kismet* ar.l." un protocollo d'intesa, protocollo "Momart" per la utilizzazione di una discoteca sequestrata ai sensi dell'art 12-*sexies* legge n. 356/1992 da parte di associazioni per attività di promozione del territorio.²⁵⁰

Dal giorno della stipula del protocollo d'intesa fra le varie istituzioni che hanno dato il via a questo speciale progetto di "riuso sociale" di un bene sequestrato alla criminalità, è stato svolto un intenso lavoro preparatorio che ha riunito giovani artisti, creativi, operatori socio culturali pugliesi e associazioni del territorio.

L'utilizzo già in fase di sequestro per fini sociali di beni sottratti alla criminalità organizzata, assicura immediatezza e visibilità all'intervento pubblico garantendo fin da subito la restituzione alla collettività della ricchezza sottrattale. Esso consente altresì di garantire l'integrità e la produttività del bene per facilitare, in caso di definitività della confisca, l'adozione del provvedimento di destinazione ovvero la restituzione all'avente diritto che non potrà dolersi di una gestione redditizia, a differenza di quanto a volte si verifica.

L'obiettivo di consentire l'utilizzo sociale o pubblico, sulla scorta di progetti compatibili con la fase processuale e positivamente valutati dalla competente Autorità giudiziaria, di beni sequestrati nel corso di procedimenti penali e di prevenzione ha trovato in Puglia una specifica realizzazione, di grande significato pratico e simbolico.

Collaborazione tra cittadini, associazioni, cooperative ed istituzioni nel perseguire l'interesse generale, attraverso percorsi condivisi, solidali e responsabili, come l'uso per scopi sociali ed istituzionali dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

²⁴⁹ "MOMart mette in moto il cambiamento", 4 maggio 2010, in <http://bollentispiriti.regione.puglia.it>

Il Programma "Bollenti Spiriti" è una iniziativa della Regione Puglia promossa dall'Assessorato alle Politiche Giovanili e alla Cittadinanza Sociale e viene realizzata in collaborazione con diversi assessorati, i settori e le agenzie regionali che realizzano interventi in favore dei giovani. Il programma è coordinato dal Servizio Politiche Giovanili e Cittadinanza Sociale.

²⁵⁰ Governo Italiano, Beni confiscati ad organizzazioni criminali, www.beniconfiscati.gov.it

3.9 I beni confiscati alla criminalità organizzata in una nuova veste, quella di “beni comuni”

3.9.1 I beni confiscati alla mafia: da beni privati a beni pubblici

Prima di essere confiscati, i beni della criminalità organizzata sono beni di proprietà di soggetti privati, costruiti o acquistati con le ricchezze prodotte da attività illecite, come il commercio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, il *racket*, il contrabbando d'armi, i ricatti, i sequestri, l'usura, lo smaltimento illecito dei rifiuti.

Con la confisca, i beni della criminalità organizzata vengono devoluti allo Stato²⁵¹: diventano così beni pubblici, cioè di proprietà dello Stato, entrando a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato. Nel caso in cui tali beni vengono trasferiti a Comuni, Province o Regioni, entrano a far parte del patrimonio indisponibile dell'ente.

Come già illustrato precedentemente, i beni immobili possono essere²⁵²:

- mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- mantenuti al patrimonio dello Stato e utilizzati dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per finalità economiche;
- trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali, a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute;
- oppure venduti, nel caso in cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse. In questo ultimo caso il bene da bene pubblico ritorna ad essere

²⁵¹ Comma 1, art. 2 *novies*, Legge 575/1965.

²⁵² Comma 2, art. 2 *undecies*, Legge 575/1965.

bene privato, con i possibili rischi derivanti dalla vendita già ampiamente illustrate in precedenza.

Nel caso in cui un bene immobile venga trasferito ad un ente locale, ad esempio un comune, esso rientra a far parte del patrimonio indisponibile dell'ente. Il comune a sua volta potrà scegliere se gestire in maniera diretta il cespite, singolarmente o in forma associata (come nel caso dei consorzi di comuni), oppure assegnarlo in concessione a terzi a titolo gratuito, per finalità sociali.

3.9.2 I beni confiscati alla mafia: da beni pubblici a beni comuni

Possono i beni confiscati alla criminalità organizzata considerarsi beni comuni?

Prima di tutto è necessario dare una definizione di bene, e per questo richiamiamo l'art. 810 del Codice Civile, il quale recita: "Sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti". Siamo nel libro Terzo del Codice Civile del 1942, intitolato "Della proprietà", e precisamente al Capo I del Titolo I, intitolato "Dei beni in generale". E' quindi chiaro che i diritti a cui fa riferimento l'art. 810 del Codice Civile sono diritti di proprietà.

La definizione che ci deriva dall'art. 810 è pienamente adattabile sia ai beni privati sia ai beni pubblici (intesi come beni dello Stato e degli altri poteri pubblici), in quanto entrambi possono essere oggetto di diritti da parte rispettivamente di soggetti privati e soggetti pubblici.²⁵³

Partendo dalla definizione di bene, cerchiamo ora di dare una definizione di beni comuni.

Secondo Donolo²⁵⁴ i beni sono cose sociali, cioè sono oggetti di un qualche tipo che hanno una funzione sociale o che sono il risultato di processi sociali. Tra le tante cose, sono beni quelli che l'uomo apprezza in quanto gli permettono la vita sociale, in quanto presupposti essenziali o come fattori di qualità della vita e in generale come cose che permettono di trattare i problemi sociali. In particolare, saranno beni quelli che si prestano a trattare, ridurre, risolvere i problemi sociali. In generale possiamo dire che sono beni quelle cose sociali che ci permettono anche di lottare contro i mali sociali e tra i mali sociali possiamo sicuramente includere la criminalità organizzata.

Bene è una cosa sociale riconosciuta e apprezzata per il suo valore positivo, proprio anche per la sua funzione di contrasto ai mali.²⁵⁵

²⁵³ Gregorio Arena, "Beni comuni. Un nuovo punto di vista. Oltre la proprietà, per tutelare i beni comuni", 19 ottobre 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

²⁵⁴ Carlo Donolo è ordinario di Sociologia economica alla Facoltà di Scienze statistiche dell'università "Sapienza" di Roma, dove insegna istituzioni dei sistemi complessi. Al centro delle sue attenzioni di studioso le analisi delle istituzioni, i processi di governance, le politiche pubbliche. In particolare si occupa di sviluppo sostenibile dei sistemi locali, del ruolo delle regolazioni, del governo dei beni comuni e della promozione delle capacità. Ha fondato e presiede Eutropia onlus, che realizza progetti per la sostenibilità, le pari opportunità e il potenziamento delle capacità.

²⁵⁵ Carlo Donolo, "Beni comuni: il significato delle parole I beni comuni e la loro semantica", 26 giugno 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

Un bene diventa risorsa quando diventa fattore produttivo in un processo sociale. Così siamo abituati a dire che un territorio è risorsa per lo sviluppo, in quanto rende possibili certe attività economiche, o produce delle rendite.²⁵⁶

I beni comuni sono beni che sono riconosciuti come tali dalla società e dallo stesso genere umano. E sono riconosciuti come beni prima ancora che come risorse economiche. L'elemento fondamentale consiste nella condivisione necessaria, nell'essere i beni comuni il presupposto necessario per la vita sociale di tutti, il fondamento di una vita in comune.

I beni comuni rendono possibile l'ordine sociale, cioè una vita sociale ordinata.

L'art. 810 del Codice Civile è stato oggetto di un importante progetto di revisione tra il 2007 e 2008; l'obiettivo era quello di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici. Ad oggi tale disegno di legge non è ancora stato recepito a livello legislativo.

Proprio nel lavoro della Commissione sui Beni Pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, istituita presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 giugno 2007, viene proposta tra l'altro l'istituzione di una nuova categoria di beni, quella dei beni comuni.

Quando pensiamo ai beni comuni molto spesso facciamo riferimento a beni del patrimonio naturale, come l'acqua e dunque laghi, fiumi, torrenti o l'ambiente, foreste, risorse del sottosuolo, montagne, parchi, spiagge, l'aria. Beni che spesso definiamo "di tutti e di nessuno", proprio per sottolineare il fatto che essendo comuni, rischiano di essere depredati, danneggiati e per questo la loro integrità ed utilità è quotidianamente posta a rischio. Sono beni che appartengono a tutti i consociati e che l'ordinamento deve tutelare e salvaguardare anche a beneficio delle generazioni future.

Ma la Commissione Rodotà propone una definizione di beni comuni molto più ampia di quella desumibile dal gergo comune, definendoli "**cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona**".

Leggendo tale definizione è inevitabile non pensare all'art. 3, secondo comma della Costituzione, nel quale si delega alla Repubblica il compito di rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

I beni comuni come strumento attraverso il quale la Repubblica, e dunque le istituzioni, perseguono l'interesse generale. Istituzioni, che come abbiamo già visto, oggi non sono più sole nel perseguire (e potremmo anche dire "nel definire che cosa è") l'interesse generale, perché grazie

²⁵⁶ Carlo Donolo, "*Beni comuni: il significato delle parole I beni comuni e la loro semantica*", 26 giugno 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

all'art. 118, ultimo comma della Costituzione, esse trovano nei cittadini i nuovi alleati.

I beni comuni sono quei beni le cui utilità essenziali soddisfano bisogni collettivi corrispondenti all'esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona; sono altresì beni comuni le utilità generate da qualsiasi bene che possano essere fruite in modo non rivale (es. beni ambientali, beni culturali, il sapere, la conoscenza umana, il capitale sociale, la fiducia, la legalità, la sicurezza); sono altresì beni comuni i beni appartenenti allo Stato, ad enti pubblici territoriali o a collettività di utenti che soddisfino bisogni collettivi.²⁵⁷

Il richiamo ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta Costituzionale, come il diritto di libertà, il diritto al lavoro, il diritto alla salute e al principio di uguaglianza in senso sostanziale, è chiaro.

Come evidenziato dalla Commissione, i beni comuni si caratterizzano sì per la loro fruizione collettiva, per la non rivalità nel consumo e la loro esauribilità (come nel caso delle risorse naturali e dei beni culturali), ma non dobbiamo tralasciare l'altra importante caratteristica, ovvero la loro funzione, quella di soddisfare bisogni collettivi corrispondenti all'esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona.

Beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, beni come strumenti per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e dunque che permettono di raggiungere l'interesse generale.

In quest'ottica crediamo si possano collocare anche i beni confiscati alla criminalità organizzata, utilizzati da soggetti pubblici o privati per fini istituzionali e sociali, beni strumentali al perseguimento dell'interesse generale, all'esercizio di diritti fondamentali, quali il diritto alla libertà, alla salute, al lavoro, e del principio di uguaglianza sostanziale.

Proprio attraverso il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti, è possibile in primo luogo attaccare ed indebolire la criminalità organizzata, privandola delle ricchezze che vengono utilizzate strumentalmente per commettere altri reati, per intensificare le attività illecite, per corrompere politici, pubblici dipendenti, imprenditori, per manovrare il mercato, la politica, la pubblica amministrazione deviando il loro fine naturale, istituzionale, ovvero il perseguimento dell'interesse generale, verso uno scopo criminale, quello stabilito e perseguito dalla mafia. Analogo discorso si dovrebbe fare per i beni dei soggetti corrotti e corruttori, accumulati illecitamente. Soggetti corrotti che non ottemperando ai loro doveri di pubblici dipendenti, di rappresentanti dei cittadini, non sono più depositari della fiducia dei cittadini, ma di quella di criminali. Soggetti corruttori, spesso privi di capacità e competenze professionali, disposti a qualsiasi cosa per ottenere vantaggi o trattamenti di favore non dovuti.

Il sequestro e la confisca di tali beni permettono di incrementare e rafforzare le azioni di

²⁵⁷ Ugo Mattei, Edoardo Reviglio, Stefano Rodotà, *"I beni pubblici - Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice Civile"*, Roma, 22 aprile 2008, Scienze e Lettere Editore Commerciale, 2010, cit. 75.

contrasto alla criminalità organizzata, rendendola così più debole, sono quindi misure che, se affiancate al riutilizzo di tali beni a scopi sociali ed istituzionali, permettono il perseguimento del principio di uguaglianza in senso sostanziale, attraverso la rimozione di quegli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona.

Sconfiggere la criminalità organizzata è interesse generale, perché questo permetterà il vero rilancio delle regioni fortemente interessate da tale male sociale, sia in termini economici che sociali, a beneficio dell'intera collettività, dell'intero Paese.

Attraverso tali beni è possibile perseguire l'interesse generale, soddisfare bisogni collettivi.

Gli immobili possono essere utilizzati da associazioni di volontariato, cooperative, centri di riabilitazione, soggetti che offrono risposte ed aiuto a persone in condizioni di svantaggio, quali la disabilità, la povertà, la disoccupazione, l'emarginazione sociale, la carenza di istruzione, la solitudine, la malattia, che spesso comportano disuguaglianze. Ed ancora, da cittadini attivi che si prendono cura dei beni comuni, producendo a loro volta altri beni comuni. Pensiamo ad un immobile confiscato e destinato a spazi associativi, che, attraverso la musica, la cultura, lo sport, il teatro, il cinema, l'arte, il volontariato, l'associazionismo, è possibile creare coesione sociale, diffondere la cultura della legalità, offrire spazi alternativi a quelli dell'affiliazione mafiosa, sottrarre giovani alla strada e al rischio di diventare giovani reclute nello spaccio di sostanze stupefacenti e nel compimento di furti e reati di ogni genere, al rischio di divenire giovani vittime sfruttate e spesso uccise nell'interesse dei *clan*. Pensiamo ad un terreno confiscato e coltivato da giovani ex disoccupati, che proprio grazie a questo bene comune strumentale hanno oggi un lavoro, un'occupazione, un reddito, realizzano dunque aspettative concrete di una condizione di vita migliore, degna di un essere umano. Terre confiscate alle mafie, che oggi danno vita a lavoro, ad integrazione sociale, a sicurezza, a legalità, a prodotti alimentari biologici destinati al mercato legale, nel pieno rispetto delle leggi.

Ville, case, palazzi, adibiti oggi a strutture di recupero per tossicodipendenti, spazi di recupero funzionale e sociale, luoghi di recupero socio-lavorativo riabilitativo, comunità alloggio destinate all'erogazione di prestazioni di servizi socio-sanitari nell'area dell'handicap e della tutela della salute psico-fisica, ecc.

Non è forse anche questo interesse collettivo, interesse generale, esercizio di diritti fondamentali e libero sviluppo della persona?

Attraverso tali "nuovi" beni comuni è possibile ridurre quegli enormi e duraturi divari che tutt'oggi impediscono il concreto e pieno realizzo del principio di uguaglianza in senso sostanziale.

Per la definizione della categoria di beni comuni la Commissione parte da un assunto, ovvero che si tratta di beni che, al di là della proprietà che è tendenzialmente dei poteri pubblici, assolvono per vocazione naturale ed economica all'interesse sociale, generale, servendo immediatamente non

l'amministrazione pubblica, ma la stessa collettività in persona dei suoi componenti.²⁵⁸

Questa è una caratteristica fondamentale dei beni comuni.

La Commissione fornisce un elenco di possibili beni comuni, appartenenti prevalentemente al patrimonio naturale e culturale (es. fiumi, torrenti, sorgenti, laghi, l'aria, le foreste, zone boschive, ghiacciai, lidi, beni archeologici, culturali, ambientali ecc.), ma tale elencazione non risulta tassativa, anche per il fatto che la Commissione ha indicato, a titolo esemplificativo, per ogni categoria, l'insieme di quei beni che ne fanno parte senza escludere che ne possano esistere altri. Si assiste, quindi, alla formazione di categorie concettuali costruite in funzione dinamica, in ragione della funzione che assolvono, superando la rigida teoria dell'appartenenza (di proprietà pubblica o privata).

I beni comuni non vengono configurati come beni ad appartenenza pubblica, quindi come beni pubblici in senso stretto, perché possono appartenere tanto a soggetti pubblici (pensiamo al caso di beni confiscati alla criminalità organizzata che rimangono nel patrimonio indisponibile dello Stato, oppure trasferiti a comuni, province, regioni, all'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per il perseguimento di scopi istituzionali od economici), quanto a soggetti privati (ad esempio il caso in cui i beni confiscati vengono trasferiti ad associazioni di volontariato, cooperative sociali, a gruppi organizzati di cittadini, comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, per il perseguimento di scopi sociali. Oggi i beni vengono concessi a titolo gratuito e non trasferiti in proprietà a tali soggetti, ma ciò non toglie che in un futuro si possa ipotizzare anche questa soluzione, ovviamente con le dovute verifiche e cautele, al fine di scongiurare il rischio che tali beni possano tornare direttamente o indirettamente nella disponibilità della criminalità organizzata), comunque sempre nel perseguimento di un interesse generale.

Interesse generale che può essere identificato anche nella produzione, cura e sviluppo dei beni comuni.²⁵⁹

Se è vero che non è sempre rilevante l'appartenenza del bene, è invece sempre rilevante se quel bene è funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali: non si può prescindere dalla funzione che il bene deve nel concreto assicurare.²⁶⁰

Più che il titolo di proprietà (pubblico o privato) è importante per questi beni la funzione che svolgono, la situazione di fatto piuttosto che il titolo formale. Risultano più importanti le utilità che

²⁵⁸ Ugo Mattei, Edoardo Reviglio, Stefano Rodotà, *"I beni pubblici - Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice Civile"*, Roma, 22 aprile 2008, Scienze e Lettere Editore Commerciale, 2010, cit. 90.

²⁵⁹ Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

²⁶⁰ Ugo Mattei, Edoardo Reviglio, Stefano Rodotà, *"I beni pubblici - Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice Civile"*, Roma, 22 aprile 2008, Scienze e Lettere Editore Commerciale, 2010, cit. 127.

essi possono generare, grazie alla fase gestionale, al loro utilizzo, piuttosto che il titolo di proprietà del bene. Non è dunque indispensabile che i beni confiscati alla criminalità organizzata rimangano nel patrimonio dello Stato o degli enti locali e dunque di proprietà pubblica: essi possono essere trasferiti al terzo settore o a gruppi di cittadini attivi, per il perseguimento dell'interesse generale, ovviamente come già più volte sottolineato, con le dovute cautele e verifiche, scongiurando altresì una loro vendita, al mero scopo di far cassa, con l'enorme rischio che tali beni possano ritornare nella disponibilità della mafia.

La Commissione Rodotà nella proposta di revisione dell'art. 810 del Codice Civile, inserisce un nuovo elemento fondamentale: i beni immateriali, definendo i beni "le cose, materiali o immateriali, le cui utilità possono essere oggetto di diritti".

I beni immateriali oggetto di diritti sono oggi numerosi, come i diritti di brevetto, i marchi, i diritti d'autore, le frequenze via etere, i titoli dematerializzati, ma anche le utilità che derivano dai beni culturali, il sapere umano, la conoscenza, il capitale sociale, la legalità, la sicurezza, la fiducia.

I beni comuni stanno assumendo un valore centrale per la nostra vita comune e per le prospettive della nostra società nel contesto globale. Essi sono centrali per ogni processo sostenibile, per lo sviluppo locale, per la coesione sociale, per i processi di capacitazione individuale e collettiva.²⁶¹

I beni comuni sono quei beni che se arricchiti arricchiscono tutti, se impoveriti impoveriscono tutti.²⁶²

I beni comuni possono a loro volta generare altri beni comuni, quali la fiducia, il capitale sociale, la conoscenza, la sicurezza, che potremmo definire beni comuni immateriali.

Come sostiene Donolo, "il sapere è un bene comune di prima grandezza, lo è stato sempre come lo sono stati gli artefatti prodotti dall'intelligenza umana, ma oggi che siamo entrati in una fase storica definibile come "società della conoscenza" ciò è ancora più vero".²⁶³

Anche la fiducia può essere considerata un bene comune, in assenza della quale molti rapporti vengono interrotti o comunque resi difficoltosi. Pensiamo sicuramente agli scambi commerciali, sociali, economici, ma non solo. Nel Mezzogiorno la fiducia nelle istituzioni non è un elemento forte, ma grazie alla restituzione alla popolazione di quanto loro privato dalla criminalità organizzata, grazie all'intervento del legislatore in primo luogo, al lavoro della magistratura e dalle forze dell'ordine, alla riduzione dei tempi che intercorrono tra il sequestro e il rimpiego a scopi sociali dei beni confiscati, grazie ad un intervento concreto dello Stato è possibile ricreare fiducia.

²⁶¹ Carlo Donolo, "*I beni comuni presi sul serio*", 30 maggio 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

²⁶² Gregorio Arena, "*Cittadini attivi*", Editori Laterza, 2006

²⁶³ Carlo Donolo, "*I beni comuni presi sul serio*", 31 maggio 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

Anche il capitale sociale, generalmente definito come l'insieme costituito dalla cultura, dalla conoscenza, dalle abilità, dal *know how*, dalla fiducia, dalle norme sociali e dalle reti di relazioni interpersonali che influenzano ogni giorno il comportamento degli individui e costituiscono un fattore per la produzione di benessere, è sicuramente un bene comune.

Il capitale sociale aiuta gli individui a risolvere i problemi di coordinamento e ad agire collettivamente. Esso è considerato uno strumento efficace per alleviare la povertà e ridurre le disuguaglianze. Questa idea è alla base delle politiche di sviluppo della Banca Mondiale, che dedica una parte rilevante delle sue risorse intellettuali e finanziarie all'elaborazione di progetti di sviluppo locale basati sul rafforzamento della partecipazione sociale nelle aree più povere del mondo.²⁶⁴

È oggi ampiamente noto che il fattore decisivo di sviluppo, sia economico sia civile, di un territorio o di un paese è il livello di capitale sociale da esso accumulato. La lotta per la legalità passa attraverso l'intensificazione del processo di accumulazione di tale capitale.

Le difficoltà di sviluppo del Mezzogiorno italiano sono in parte riconducibili al clima di paura e sospetto generato dalla criminalità organizzata, che impedisce la creazione di reti di relazioni fiduciarie, deprimendo la partecipazione sociale e le attività produttive.²⁶⁵

Un esempio concreto di creazione di capitale sociale lo possiamo trovare nell'agenzia "Cooperare con Libera Terra"²⁶⁶, strumento di supporto alle cooperative che utilizzano terreni una volta di proprietà delle mafie. Attraverso la condivisione del *know how* acquisito sulla base delle esperienze precedenti, è possibile realizzare una serie di iniziative e di percorsi che costituiscono un valore aggiunto e un elemento di forza per sostenere quanti operano in contesti ambientali ancora in larga parte sotto il controllo delle mafie.²⁶⁷

Scopo dell'agenzia "Cooperare con Libera Terra" è quello di fornire gratuitamente servizi finalizzati alla nascita, allo sviluppo e all'integrazione di iniziative imprenditoriali di norma in

²⁶⁴ Fabio Sabatini, "Che cosa è il capitale sociale", Dis/Uguaglianze, Trimestrale per l'analisi dei processi di sviluppo e sottosviluppo, Vol. 03, gennaio 2004, cit. 41-42.

²⁶⁵ Fabio Sabatini, "Che cosa è il capitale sociale", Dis/Uguaglianze, Trimestrale per l'analisi dei processi di sviluppo e sottosviluppo, Vol. 03, gennaio 2004, cit. 43.

²⁶⁶ "Cooperare con Libera Terra Agenzia per la promozione cooperativa e della legalità" è una associazione costituita il 27 maggio 2006 promossa da cooperative e strutture associative di rappresentanza aderenti a Legacoop e partecipata da imprese cooperative, associazioni, enti pubblici o di diversa natura. L'Agenzia vuole essere uno strumento di supporto per aiutare lo sviluppo delle cooperative che operano sulle terre e gestiscono beni confiscati alle mafie e che si riconoscono nell'esperienza portata avanti dall'associazione "Libera" nel progetto "Libera Terra". www.cooperareconliberaterra.it

²⁶⁷ A cura di Lorenzo Frigerio e Davide Pati, Ufficio Presidenza nazionale, LIBERA. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, "L'uso sociale dei beni confiscati - La dimensione etica e culturale, le opportunità di sviluppo economico, il ruolo delle istituzioni e degli enti locali", Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza con il cofinanziamento dell'Unione Europea, Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000-2006.

forma di società cooperativa, costituite allo scopo di gestire beni e patrimoni aziendali confiscati alla criminalità organizzata, o che comunque seguono percorsi analoghi, sempre cioè impegnate nella “liberazione di terre” e nella loro restituzione ad un utilizzo sostenibile nel circuito della legalità.

Ecco l’importanza di sviluppare e diffondere “buone pratiche”, metodi di lavoro, conoscenze sulla base di esperienze maturate, per creare una rete ed una comunità, dove chiedere e trovare risposte, dove potersi confrontare e supportare, dove la collaborazione e l’unione fanno la forza.

Creare una rete di relazioni tra organizzazioni della società civile (associazioni, fondazioni, organizzazioni non governative, volontariato, cittadini attivi), soggetti della società commerciale (imprese, istituzioni economiche), enti della società politica ed istituzioni (istituzioni politiche, amministrative, forze dell’ordine, magistratura, agenzie nazionali) volte alla realizzazione di opere ed iniziative che nessuna delle tre sfere in cui si articola la società, da sola, sarebbe in grado di attuare. Il principio regolativo che sostiene tale forma di capitale sociale è quello di sussidiarietà circolare.

Beni che veicolano valori che vanno non solo salvaguardati ma anche gestiti dalla nostra generazione nell’interesse delle generazioni future.²⁶⁸

Beni confiscati e riutilizzati per scopi sociali, attraverso i quali è possibile realizzare una ripresa sociale, economica, culturale soprattutto in quelle regioni fortemente penalizzate dalla presenza massiccia della criminalità organizzata, dimostrando che è possibile concretizzare valori quali la legalità, la cultura, la sicurezza non solo per le attuali generazioni ma soprattutto per quelle future.

I beni comuni si caratterizzano non tanto per il soggetto che li detiene, quanto piuttosto per le utilità che da essi ne derivano, che permettono la soddisfazione di interessi generali: l’attenzione va dunque rivolta alla sostanza, alle utilità prodotte dai beni. Un obiettivo di protezione di un contesto dal quale dipendono i diritti fondamentali, la sicurezza, lo sviluppo, la cultura, i valori della persona, non solo come interesse individuale, ma anche e soprattutto collettivo, dell’intera società.

Solo rimuovendo quegli ostacoli che oggi impediscono in determinate zone del nostro Paese la presenza di sicurezza, democrazia, libertà e legalità, potremo davvero realizzare i principi costituzionali dell’uguaglianza sostanziale ed i beni confiscati alla criminalità organizzata, in qualità di beni comuni, possono essere un valido strumento per raggiungere tale obiettivo.

²⁶⁸ Ugo Mattei, Edoardo Reviglio, Stefano Rodotà, “*I beni pubblici - Dal governo democratico dell’economia alla riforma del Codice Civile*”, Roma, 22 aprile 2008, Scienze e Lettere Editore Commerciale, 2010, cit. 27

Nella seconda parte del presente lavoro è stato messo in luce come la corruzione nella pubblica amministrazione può costituire una grave falla nelle istituzioni a vantaggio della criminalità organizzata.

Sono stati evidenziati i costi della corruzione, quali l'aumento dei costi a parità di servizi, la riduzione della qualità dei servizi offerti, il mancato gettito tributario, gli investimenti mancati dall'estero, gli investimenti mal diretti internamente, lo spreco di competenze manageriali e intellettuali, la sofferenza morale ed economica inferta alle vittime dei reati, la concorrenza sleale, l'indebolimento delle strutture e delle competenze amministrative, il deterioramento dell'immagine delle istituzioni pubbliche, la perdita di credibilità dell'attività di regolazione e di redistribuzione della ricchezza nei confronti dei cittadini da parte dello Stato, ecc.

La corruzione minaccia il prestigio e la credibilità delle istituzioni, inquina e distorce gravemente l'economia, sottrae risorse destinate al bene della comunità, corrode il senso civico e la stessa cultura democratica.

Proprio per fronteggiare questi problemi, e in attuazione all'articolo 118, ultimo comma della Costituzione, "Cittadinanzattiva"²⁶⁹, in collaborazione con "Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", "Avviso Pubblico"²⁷⁰ e "*Transparency International*", promuove un disegno di legge per la confisca e l'uso sociale dei beni dei corrotti al fine di assicurare la legalità nel nostro paese. La legalità e la trasparenza sono beni comuni senza i quali il benessere complessivo di una nazione è messo in pericolo e si deteriorano le condizioni di base per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione pubblica e lo sviluppo civile ed economico della società.

Nella logica della sussidiarietà, inoltre, bisogna ricordare che la trasparenza dei decisori e degli amministratori pubblici ha un ruolo essenziale, perché consente che il rapporto tra cittadini e amministrazioni non sia fondato sulla diffidenza reciproca ma sulla collaborazione in vista di obiettivi comuni di interesse generale. Viceversa, le istituzioni caratterizzate da comportamenti illeciti non hanno ovviamente alcun interesse a condividere informazioni, punti di vista, risorse e poteri con i cittadini. Inoltre, la lotta alla corruzione e il recupero dei beni sottratti alle vittime dei reati, alle istituzioni e alle comunità locali permettono di liberare risorse ed energie da impiegare nello svolgimento di attività di interesse generale e nello sviluppo sociale.

²⁶⁹ "Cittadinanzattiva onlus" è un movimento di partecipazione civica che opera in Italia e in Europa per la promozione e la tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori. Dal 2000 è stata riconosciuta dal Cncu (presso il Ministero dello Sviluppo Economico) come associazione dei consumatori.

²⁷⁰ "Avviso Pubblico, Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie", è una rete di Amministratori di Comuni, Province, Regioni e Comunità Montane nata nel 1996 per promuovere azioni di prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa nel governo degli enti locali e per aggregare, tra questi ultimi, quelli che hanno manifestato o manifestano il loro interesse verso percorsi di educazione alla legalità democratica.

Cittadini e amministrazioni, quindi, non si limitano a combattere insieme l'illegalità costruendo migliori condizioni etiche per la convivenza civile, ma cooperano per conseguire finalità di interesse generale e sostenere la crescita complessiva del nostro paese.²⁷¹

Oggi più che mai il nostro Paese ha bisogno di ritrovare la propria identità, basata su elementi cardini quali appunto la legalità, il senso del dovere, l'onestà, il rispetto, fattori indispensabili per la crescita ed il benessere del Paese, non solo in termini economici ma anche morali, civili e culturali.

Come dice *San Suu Kyi*²⁷² "Un'esistenza significativa va al di là della mera gratificazione di necessità materiali. Non tutto si può comprare col denaro, non tutti sono disposti ad essere comprati. Quando penso a un paese più ricco non penso alla ricchezza in denaro, penso alle minori sofferenze per le persone, al rispetto delle leggi, alla sicurezza di ciascuno, all'istruzione incoraggiata e capace di ampliare gli orizzonti. Questo è il sollievo di un popolo".

3.10 Il Programma operativo nazionale (PON) "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013

3.10.1 Il PON "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013

Il PON (Programma operativo nazionale)²⁷³ costituisce un'importante occasione di crescita grazie al finanziamento di progetti finalizzati ad aumentare le condizioni di sicurezza e legalità nelle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza: Sicilia, Calabria, Campania e Puglia. Sicurezza, sviluppo e legalità sono i tre pilastri su cui poggia il PON "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013". Il Programma ha una dotazione finanziaria di 1.158 milioni di euro ed è cofinanziato dall'Unione Europea (50% Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e dallo Stato Italiano. E' inoltre previsto che il PON Sicurezza 2007-2013, interagisca con le altre risorse disponibili su ulteriori fonti di finanziamento (Programmi operativi regionali (POR) e Fondo aree sottoutilizzate, di cui agli artt. 60 e 61 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289, legge finanziaria 2003).

²⁷¹ Vittorino Ferla, "Più sussidiarietà per sconfiggere la corruzione", 16 luglio 2006, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org.

²⁷² San Suu Kyi, figlia del generale Aung San, l'eroe nazionale che avviò la Birmania verso l'indipendenza dalla Gran Bretagna, nata il 19 giugno 1945 a Rangoon, è una donna impegnata da anni nella politica birmana, attiva nella difesa dei diritti umani sulla scena nazionale del suo Paese, devastato da una pesante dittatura militare, imponendosi come leader del movimento non-violento, tanto da meritare i premi Rafto e Sakharov, prima di essere insignita del premio Nobel per la pace nel 1991. Per difendere le proprie idee ha trascorso ben 15 degli ultimi 21 anni tra carcere e arresti domiciliari.

²⁷³ Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013" www.sicurezzasud.it

Il Programma interessa la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia il cui prodotto interno lordo pro capite è inferiore al 75 per cento della media comunitaria. Per questa ragione le quattro regioni rientrano nell'Obiettivo Convergenza dell'Unione Europea.

Per favorire la coesione economica e sociale di queste regioni l'Unione Europea finanzia interventi con fondi strutturali, tra i quali quello che interessa il PON Sicurezza 2007-2013, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. L'obiettivo globale del Programma è quello di diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, in quelle regioni in cui i fenomeni criminali limitano fortemente lo sviluppo economico.

Il PON Sicurezza, di cui è titolare il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, vede la collaborazione di tutte le forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato) e il coinvolgimento delle realtà istituzionali locali.

Un ruolo di particolare rilievo per l'attuazione del Programma è affidato al Comitato di Sorveglianza. L'articolata composizione di questo organismo consente di svolgere al meglio l'importante funzione di assicurare l'efficacia e la qualità degli interventi. Il Programma, inoltre, prevede un più ampio e diretto coinvolgimento del Partenariato Istituzionale, attraverso il Comitato di Indirizzo e Attuazione e del Partenariato socio-economico attraverso il Tavolo settoriale e i Tavoli di consultazione territoriale.

Il Programma si sviluppa su tre Assi:

- Asse I: "sicurezza per la libertà economica e d'impresa"
- Asse II: "diffusione della legalità"
- Asse III: "assistenza tecnica".

Nell'ambito dell'Asse II, sono individuati nove obiettivi specifici:

- 2.1 "Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio"
- 2.2 "Tutela del lavoro regolare"
- 2.3 "Garantire maggiore trasparenza negli appalti pubblici"
- 2.4 "Contrastare il racket delle estorsioni e dell'usura"
- 2.5 "Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata"**
- 2.6 "Sviluppare iniziative a beneficio delle categorie deboli"
- 2.7 "Potenziare la dotazione tecnologica della PA ai fini di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi decisionali"
- 2.8 "Diffondere la cultura della legalità"
- 2.9 "Realizzare tra gli operatori della sicurezza a tutti i livelli e altri soggetti che comunque operino nell'ambito del mantenimento della legalità una formazione integrata"

3.10.2 L'Obiettivo Operativo 2.5 del PON "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è responsabile dell'Obiettivo Operativo 2.5 "Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata", del Programma operativo nazionale (PON) "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013²⁷⁴.

L'obiettivo operativo 2.5 (per il quale è previsto uno stretto coordinamento con l'obiettivo operativo 2.6 "Sviluppare iniziative a beneficio delle categorie deboli") è inserito nell'Asse II "Diffusione della legalità" del PON, la cui dotazione finanziaria ammonta ad €538.507.606.

Tale obiettivo può finanziare azioni destinate a migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. In particolare, grazie ai fondi disponibili su questo obiettivo, potranno essere realizzati progetti che prevedano:

- la ristrutturazione di immobili confiscati
- la riconversione di beni confiscati, al fine del loro reinserimento nel circuito produttivo, anche attraverso il coinvolgimento di associazioni di promozione sociale e di cooperative sociali per la realizzazione di iniziative in favore di categorie deboli (minori, donne vittime di tratta o di sfruttamento, detenuti ed ex detenuti, comunità di recupero di ex tossicodipendenti, soggetti discriminati ecc.).

Non è prevista la possibilità di finanziare le spese di gestione per le attività collegate alla riconversione dei beni confiscati.

3.10.3 I progetti approvati dell'Obiettivo Operativo 2.5 del PON "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013

Dall'avvio del PON Sicurezza ad oggi sono stati approvati e finanziati con le risorse dell'obiettivo operativo 2.5, ben 27 progetti relativi al riutilizzo dei beni confiscati nelle regioni del Mezzogiorno che rientrano nell'obiettivo convergenza:

- 1) **Libera Terra Leontinoi - Casa Nostra Fattoria della Legalità:** il progetto presentato dal Comune di Lentini (Siracusa) Sicilia, propone di far nascere su un vasto territorio confiscato alla mafia una cooperativa sociale con attività nel settore formativo-educativo, agro-biologico e agro-turistico, mediante l'integrazione di risorse finanziarie da parte del Programma operativo regionale (POR). L'intervento si struttura in una prima fase dedicata alla valorizzazione del

²⁷⁴ Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013"
www.sicurezzaud.it

patrimonio immobiliare in avanzato stato di degrado, mediante demolizione e costruzione ex-novo, e in una seconda fase nella quale prenderanno l'avvio una serie di iniziative di formazione e sociali realizzate mediante il coinvolgimento di cooperative sociali. Il progetto approvato il 9 dicembre 2008 e tuttora in fase di esecuzione e prevede un finanziamento con fondi PON per €3.050.000.

- 2) **Ristrutturazione di due immobili da destinare a Caserma dei Carabinieri a Gioia Tauro (Reggio Calabria) Calabria:** l'intervento presentato dal Comune di Gioia Tauro, consiste nella ristrutturazione di due immobili, di cui il primo a sei piani, ed il secondo a quattro piani, entrambi confiscati ai sensi della legge n. 575/1965 alla criminalità mafiosa e trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Gioia Tauro per essere destinati a finalità istituzionali. Per garantire il mantenimento della legalità e della sicurezza del territorio, in particolare vista la richiesta dell'Arma dei carabinieri, l'immobile confiscato e ristrutturato sarà adibito a sede della locale Caserma dei Carabinieri. La Regione Calabria, con legge regionale n. 3 del 25 febbraio 2005, ha finanziato un primo stralcio dell'opera per €700.000, con i quali sono stati realizzati lavori di ristrutturazione solo nello scantinato, nel piano terra e nel primo piano. Per il completamento dell'intero primo immobile e la ristrutturazione del secondo immobile, è necessario realizzare gli stessi lavori (edili e impiantistici) per i quali si è stimato, approssimativamente, un costo pari ad €1.800.000, di cui € 1.600.000 circa per il primo immobile, ed € 200.000 circa per il secondo immobile, finanziati con le risorse del PON Sicurezza. Il progetto approvato il 12 febbraio 2009 è tuttora in corso.
- 3) **Rifunionalizzazione immobile confiscato alla criminalità organizzata da adibire a caserma della Stazione Carabinieri di Squinzano (Lecce) Puglia:** il progetto presentato dal comando provinciale dei Carabinieri di Lecce, prevede la rifunionalizzazione di un immobile confiscato e la sua riconversione a caserma della locale stazione dei Carabinieri. Il progetto approvato il 12 febbraio 2009 e tuttora in corso, prevede un finanziamento PON Sicurezza pari a €750.000 e consentirà di dotare la Stazione Carabinieri di Squinzano di una nuova e più funzionale sede.
- 4) **Riqualificazione di un immobile confiscato sito a Napoli (quartiere Miano) in via Cupa Signoriello:** il progetto presentato dal Comune di Napoli prevede il recupero funzionale di un'area del quartiere di Miano (confinante con Secondigliano e Scampia), composta da un terreno su cui si trovano due corpi di fabbrica, attualmente in stato di abbandono e degrado. La struttura, dopo i lavori, sarà destinata ad attività sociali. In particolare sono previsti: un centro

diurno polifunzionale, finalizzato alla socializzazione dei minori, al sostegno alle famiglie con difficoltà sociali, culturali e di salute; un servizio permanente di orientamento e di educazione al lavoro attraverso il quale agevolare l'inserimento sociale e lavorativo dei giovani. Il servizio si articolerà su varie fasi (accoglienza, analisi dei bisogni della persona, bilancio delle competenze ed elaborazione di un progetto di sviluppo professionale). Saranno realizzati dei laboratori destinati alla formazione artigianale in ambito artistico (ceramica, legno, decorazione) che potranno accogliere corsi di orientamento formativo e/o apprendistato, oltre che divenire centro di promozione e vendita sociale dell'oggettistica realizzata; attività ludico-ricreative nonché azioni di coinvolgimento e di animazione aperte al territorio; serre per piante officinali e orto da destinare al commercio di solidarietà. Il progetto è stato approvato il 14 luglio 2009 ed è tuttora in corso, esso prevede un finanziamento PON di € 698.805. I destinatari del progetto sono principalmente i giovani, categoria, nella zona in questione, segnata da violenza, abbandono e trascuratezza.

- 5) **Centro per attività di integrazione socio-lavorativa per persone diversamente abili (II lotto) a Giugliano in Campania (Napoli):** il progetto presentato dal Consorzio S.O.L.E.²⁷⁵ (Sviluppo Occupazione Legalità Economica), prevede la ristrutturazione di una porzione di una palazzina facente parte di un complesso immobiliare confiscato, sito nel comune di Giugliano in Campania in località "Salicelle", per completare la realizzazione di un centro di integrazione per ragazzi diversamente abili, la cui zona giorno, al piano ammezzato dell'edificio, è già stata realizzata con il I lotto di lavori, grazie a fondi del PON Sicurezza 2000-2006. Il primo finanziamento ha consentito la ristrutturazione della zona diurna dove sono già poste in essere attività di inclusione e accompagnamento di soggetti disabili con il coinvolgimento di soggetti "a rischio criminalità". Grazie al nuovo finanziamento l'immobile confiscato sarà completamente ristrutturato per consentire l'ampliamento e il potenziamento delle attività. La ristrutturazione dei rimanenti piani della palazzina consentirà di realizzare camere e laboratori. Il progetto tuttora in corso è stato approvato il 14 luglio 2009 e prevede un finanziamento PON di €2.877.600. I destinatari del progetto sono associazioni di promozione sociale e cooperative sociali costituite anche da giovani a rischio e giovani disabili.

²⁷⁵ Il Consorzio S.O.L.E. nasce da un progetto promosso dalla Provincia di Napoli sotto la supervisione della Prefettura, sull'esempio di Palermo, nell'ambito dei programmi affidati alla Direzione Progetto Speciale "Legalità e Sicurezza", per la riutilizzazione sociale dei beni confiscati ai sensi della L. 109/96 alla criminalità organizzata. Nel 2003 fu approvato lo Statuto e costituito il Consorzio unitamente con i Comuni di Casalnuovo, Marano, Giugliano in Campania, Pollena Trocchia, Portici, Pomigliano d'Arco, a cui si sono già aggiunti i Comuni di Afragola, Castellammare di Stabia e S. Giorgio a Cremano. Gli altri Comuni che hanno chiesto di aderire sono Boscoreale, Casoria, Cicciano, Capri, Ercolano e Saviano. <http://web.rcm.napoli.it/consorziosole/>

- 6) **Centro aziendale per degustazione e stoccaggio sito in San Cipirello (Palermo) Sicilia, Contrada Don Tomasi:** il progetto presentato dal Consorzio “Sviluppo e Legalità”²⁷⁶ (comprendente i Comuni di Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello e San Giuseppe Jato), prevede il recupero e la riqualificazione di un fabbricato rurale, già assegnato (mediante contratto di comodato d’uso gratuito) alla cooperativa “Placido Rizzotto-Libera Terra”, nonché la realizzazione di un capannone destinato a ricevere e conservare le materie prime e i prodotti finiti della cantina, quest’ultima già realizzata con fondi del PON Sicurezza 2000-2006. Con il progetto in questione si è voluto affiancare alla cantina, appena realizzata, idonei ambienti da destinare all’affinamento di vini selezionati di altissima qualità e alla degustazione e vendita dei vini e di altri prodotti provenienti dalle Cooperative che operano sui beni confiscati. L’obiettivo dell’intervento progettuale è quello di recuperare dei fabbricati rurali ed edifici confiscati a *Cosa Nostra* e trasferiti al Consorzio creando nuove occasioni di lavoro per i giovani disoccupati del territorio, rafforzando la cultura della legalità in un contesto territoriale difficile. Il costo del progetto è pari a €1.416.000 interamente finanziati con le risorse del PON Sicurezza. Il progetto è stato approvato il 14 luglio 2009 ed è tuttora in corso. I destinatari del progetto sono principalmente i giovani, particolarmente colpiti, nel territorio in questione, da condizioni di disagio, emarginazione e disoccupazione.
- 7) **Realizzazione Bottega dei sapori a Corleone (Palermo) Sicilia, nella ex casa di Provenzano:** il progetto presentato dal Consorzio “Sviluppo e Legalità” prevede il recupero e la riqualificazione di un immobile confiscato a Bernardo Provenzano ubicato in Via Colletti nel centro storico di Corleone, con lo scopo di far diventare quello che fino a qualche tempo fa era luogo di residenza dei familiari del capomafia, un simbolo concreto di riscatto sociale, un luogo aperto a tutti, dove esercitare la memoria e costruire l’impegno. Si prevede la realizzazione di: una bottega di generi alimentari, in cui poter degustare e acquistare i prodotti provenienti dalle terre del Consorzio, sottratte dallo Stato ai *boss*; uno spazio destinato ad incontri e dibattiti; una libreria contenente anche (ma non solo) testi sulle mafie. Il progetto è stato approvato il 14 luglio 2009 e si è concluso il 15 agosto 2010; finanziato con i fondi PON per € 55.200.

²⁷⁶ Il Consorzio Sviluppo e Legalità è sorto il 30 maggio 2000, su iniziativa della Prefettura di Palermo, allo scopo di consentire a otto Comuni della Provincia di Palermo (Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello, San Giuseppe Jato) di amministrare in forma associata e per finalità sociali i beni confiscati alla criminalità organizzata. Obiettivo principale del Consorzio Sviluppo e Legalità è quello di sfidare concretamente la criminalità organizzata, contribuendo a modificare, in chiave positiva, l’assetto produttivo delle aree dei Comuni coinvolti facendo nascere da terreni improduttivi confiscati ai mafiosi una opportunità di sviluppo e di lavoro per giovani disoccupati. www.sviluppolegalita.it

L'iniziativa che ha permesso il recupero e il reinserimento nel circuito sociale di un bene confiscato ad un *boss* della portata di Provenzano, ha avuto un enorme valore simbolico.

- 8) **Utilizzo di un bene confiscato per la realizzazione di un centro di accoglienza e di formazione per i migranti per l'inserimento sociale e lavorativo Rosarno (Reggio Calabria) Calabria:** il progetto presentato dal Comune di Rosarno prevede l'utilizzo di un bene confiscato per la realizzazione di un centro di accoglienza e di formazione per i migranti per l'inserimento sociale e lavorativo. L'intervento si propone di reinserire nel circuito legale due beni immobili posti in prossimità del centro abitato, dotati delle opere di urbanizzazione primaria, ben collegati e facilmente accessibili al fine di destinarli a centro di formazione al lavoro che favorisca l'inserimento di persone immigrate regolari attraverso l'intrattenimento e il supporto scolastico dei bambini, un'area dedicata agli sportelli sociali e uffici ed un settore preposto alla formazione professionale, laboratori ed aule. Il progetto tuttora in corso è stato approvato il 17 dicembre 2009 e prevede un finanziamento PON pari a €2.000.000.
- 9) **Intervento di recupero del complesso aziendale ex Kaggio da destinare a centro aziendale e di sperimentazione sito in Monreale (Palermo) Contrada Finocchiaro, Sicilia:** il progetto presentato dal "Consorzio Sviluppo e Legalità" prevede un intervento di recupero del complesso aziendale ex Kaggio da adibire a centro aziendale di sperimentazione sito in Monreale. Il bene confiscato, consistente in un complesso aziendale che comprende due capannoni industriali, si trova da tempo in uno stato di abbandono e incuria e necessita di interventi radicali di ristrutturazione e manutenzione, per realizzare il recupero edilizio e la rifunzionalizzazione delle strutture esistenti. Le stesse saranno in seguito adibite a centro aziendale delle cooperative che gestiscono il complesso dei terreni confiscati limitrofi per conto del Consorzio, nonché a magazzino, centro di stoccaggio e punto di ricovero per i mezzi agricoli. E' inoltre prevista la realizzazione di un'aula didattica polifunzionale e di un centro sperimentale per la valorizzazione dei prodotti agricoli provenienti dalle terre confiscate alla mafia. In particolare in ordine all'aula multimediale/centro congressi si vuole creare uno spazio che potrà divenire un punto di riferimento nel comprensorio per lo svolgimento di convegni, incontri sui temi di maggiore interesse sociale, culturale, d'attualità e per fare conoscere, in particolare alle scuole, il progetto di riutilizzo dei beni confiscati nell'Alto Belice Corleonese. Il progetto è stato approvato il 17 dicembre 2009 ed è tuttora in corso, esso prevede un finanziamento PON pari ad €2.077.000.

- 10) **Centro Servizi per il reinserimento sociale e lavorativo di soggetti portatori di disagio con annesso canile comunale Santeramo in Colle (Bari) Puglia:** il progetto presentato dal Comune di Santeramo in Colle prevede il recupero infrastrutturale di alcuni immobili e del terreno circostante, in cui saranno realizzati un centro servizi per l'inserimento socio-lavorativo di soggetti portatori di disagio e vittime di forme di esclusione ed un canile comunale per contrastare il fenomeno del randagismo, anche a servizio dei comuni limitrofi. Il progetto è stato approvato il 17 dicembre 2009 ed è tuttora in corso, finanziato dal PON per €926.800.
- 11) **Centro polivalente Fontanelle, ristrutturazione e rifunionalizzazione dell'immobile confiscato, in località Fontanelle, destinato a minori in condizioni di disagio Ugento (Lecce) Puglia:** il progetto presentato dal Comune di Ugento consiste nel recupero di un immobile e dell'annesso giardino in stato di avanzato degrado e devastati da un principio di incendio, da adibire a centro polivalente dedicato ai minori in condizioni di disagio, funzionante sia come centro ludico-ricreativo diurno, sia come casa vacanza nei mesi estivi. Il progetto è stato approvato il 17 dicembre 2009 ed è in corso, prevede un finanziamento PON di €150.000.
- 12) **Progetto Astrea per lo sviluppo e la legalità:** il progetto presentato dal Comune di Fasano (Brindisi) Puglia, consiste nella ristrutturazione e riconversione di un immobile da adibire a centro di ascolto e di segretariato sociale per informare e orientare le famiglie con situazioni di difficoltà ed a centro socio-educativo diurno per minori che costituiscano un punto di riferimento per la comunità contribuendo contestualmente al risanamento urbano e sociale di una zona degradata. Il progetto è stato approvato il 17 dicembre 2009 ed è in corso, finanziato con i fondi PON per €783.200.
- 13) **Progetto SI.CU.LE. sicurezza-cultura-legalità:** il progetto presentato dal Comune di Partinico (Palermo) Sicilia, propone la ristrutturazione del secondo piano di un immobile confiscato alla mafia sito in via Enrico Fermi (a completamento di un intervento effettuato con la programmazione del PON Sicurezza 2000–2006) ove realizzare una sala conferenze, una sala informatica, un laboratorio creativo e un ufficio per il coordinamento delle attività di diffusione della legalità nel territorio. Il progetto è stato approvato il 17 dicembre 2009 ed è in corso, finanziato con i fondi PON per €200.000.
- 14) **Progetto INTEGRA - Lavori di adeguamento di due unità abitative per adibirle ad attività di integrazione sociale, aggregazione ed accoglienza sociale di persone immigrate:** il progetto presentato dal Comune di Acerra (Napoli) Campania, propone l'adeguamento

igienico e funzionale dei fabbricati attualmente in disuso e in grave stato di degrado al fine di adibirli a centro di aggregazione, prima e transitoria accoglienza, integrazione sociale e formazione in favore degli immigrati adulti e minori in particolare di etnia Rom. Il progetto è stato approvato il 17 dicembre 2009, ed è tuttora in corso, finanziato con i fondi PON per € 500.000.

- 15) **Centro di stoccaggio e di lavorazione di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) e di un'isola ecologica:** il progetto presentato dal Comune di Melizzano (Benevento) Campania, prevede la realizzazione, all'interno di un complesso industriale confiscato alla criminalità organizzata, che si estende su un'area complessiva di 5.260 mq di un centro di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti elettrici ed elettronici (frigoriferi, lavatrici, computer, forni ecc.) e di una piazzola ecologica per la raccolta differenziata dei rifiuti che sarà gestito da una cooperativa sociale. In particolare, si rileva che i corpi di fabbrica necessitano di interventi di adeguamento e/o ricostruzione, per degrado strutturale derivante dallo stato di abbandono, ed i terreni di essere bonificati. Il progetto è stato approvato il 26 marzo 2010 ed è tuttora in corso, finanziato con i fondi PON per €2.199.095,85.
- 16) **FONDATA Ristrutturazione e adeguamento funzionale di immobili confiscati alla criminalità organizzata:** il progetto presentato dal Comune di Bari (Puglia) prevede la ristrutturazione e l'adeguamento funzionale di due immobili confiscati da destinare a locali per l'accoglienza temporanea di minori rientranti in categorie svantaggiate ed a centro per l'inclusione sociale dei minori, dei giovani e delle loro famiglie. Parte delle attività socio-educative da svolgere nell'ambito degli immobili recuperati, sono oggetto di un'ulteriore proposta progettuale "L'albero che non c'è" presentata a valere sull'Obiettivo Operativo 2.6. (che mira a contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza). Il progetto è stato approvato il 26 marzo 2010 ed è tuttora in corso, finanziato con i fondi PON per €206.980.
- 17) **Centro sociale rieducativo per persone sottoposte a provvedimenti privativi o limitativi della libertà personale:** il progetto presentato dal Comune di Ugento (Lecce) Puglia, prevede la ristrutturazione di due immobili, confiscati alla criminalità organizzata, situati all'interno del Parco Naturale di Ugento. Al termine della ristrutturazione, gli immobili saranno affidati ad una cooperativa sociale di detenuti ed ex detenuti al fine di provvedere al loro inserimento nelle attività di gestione e manutenzione dell'area parco. Il progetto è stato approvato il 26 marzo 2010 ed è in corso, finanziato con i fondi PON per €166.000.

- 18) **Centro di avviamento al lavoro artigianale di persone svantaggiate nel comune di Casal di Principe (Caserta), Campania:** il progetto presentato dal Consorzio Agrorinasce²⁷⁷ prevede il recupero di un bene confiscato alla criminalità organizzata per adibirlo a centro di avviamento al lavoro artigianale di persone svantaggiate di Casal di Principe (detenuti, minori sottoposti a misure restrittive). Il progetto è stato approvato il 26 marzo 2010 ed è in corso, finanziato con i fondi PON per €183.000.
- 19) **Centro studi italiano sull'antimafia e sulla cultura della legalità:** il progetto presentato dal Consorzio Crescere insieme²⁷⁸, prevede la ristrutturazione di tre immobili situati nel Comune di Limbadi (Vibo Valentia) Calabria, confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a centro di aggregazione sociale, al cui interno verranno incentivate iniziative e percorsi a sostegno della diffusione della cultura della legalità e dell'antimafia. Il progetto è stato approvato il 26 marzo 2010 ed è tuttora in corso, prevede un finanziamento PON per € 2.754.000.
- 20) **Promuovere la legalità:** il progetto presentato dal Comune di Noto (Siracusa) Sicilia, prevede la ristrutturazione di singole unità immobiliari confiscate site presso il Villaggio Isola Blu, che verranno destinate ad attività residenziali per fini turistici a favore di soggetti svantaggiati di interesse del PON, i quali saranno da una parte fruitori dell'iniziativa dall'altro erogatori di servizio in quanto il villaggio turistico verrà affidato in gestione ad una cooperativa sociale di "tipo B". Il progetto è stato approvato il 9 giugno 2010 ed è in corso, con un finanziamento PON pari a €412.200.
- 21) **Diversamente insieme:** il progetto presentato dal Comune di Vittoria (Ragusa) Sicilia, mira alla riconversione ed al riutilizzo di tre immobili (due villette ed un garage) confiscati alla criminalità organizzata, e attualmente di proprietà dell'amministrazione comunale, al fine di realizzare iniziative di recupero alla legalità a vantaggio di categorie deboli, anche attraverso

²⁷⁷ Agrorinasce è una società consortile a responsabilità limitata costituita dai Comuni di San Cipriano d'Aversa, Casal di Principe, Casapesenna, S. Marcellino, S. Maria la Fossa, Villa Literno, provincia di Caserta, Campania. Attualmente Agrorinasce ha promosso un progetto pilota denominato "Terra di Lavoro: Legalità e Sviluppo", nell'ambito del PON Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia.

²⁷⁸ Il Consorzio Crescere Insieme è attualmente composto da dieci comuni appartenenti alla provincia di Vibo Valentia, e dalla stessa provincia di Vibo Valentia. Il Consorzio nasce con l'obiettivo di diffondere la cultura della legalità e la fiducia nei confronti delle istituzioni; contrastare il fenomeno della criminalità dal basso, attraverso il sostegno e la partecipazione ad attività che promuovano il ruolo della cittadinanza attiva, l'importanza dell'integrazione a livello locale e nazionale e la socializzazione a tutti i livelli. I principali interventi del Consorzio sono destinati al recupero, riadattamento ed utilizzo di strutture e terreni confiscati alle organizzazioni criminali e alla creazione di strutture da adibire a centri di aggregazione sociale

l'attività di cura e tutela a favore dei soggetti disabili. Il progetto è stato approvato il 9 giugno 2010 ed è in corso, finanziato con i fondi PON per €491.017,68.

- 22) **Progetto per la realizzazione di un canile sanitario, un canile rifugio ed annessi servizi accessori:** il progetto presentato dal Comune di Castellaneta (Taranto) Puglia, prevede il recupero di un'area confiscata alla criminalità organizzata, da destinare alla realizzazione di un canile sanitario, di un canile rifugio e di una struttura dedicata ai servizi accessori. Completati i lavori, la realizzazione del progetto consentirà l'inserimento sociale di soggetti svantaggiati (ex-detenuti, ex-tossicodipendenti, soggetti discriminati). Il progetto è stato approvato il 9 giugno 2010 ed è in corso, finanziato con i fondi PON per €382.902.
- 23) **Turismo responsabile ed impresa sociale:** il progetto presentato dal Comune di Galatina (Lecce) Puglia, prevede la ristrutturazione di un immobile confiscato alla criminalità organizzata da destinare alla realizzazione di un'attività di imprenditoria solidale (spazio polifunzionale per organizzare attività di diffusione della legalità, *book bar* sulle tematiche della legalità, turismo etico, punto di degustazione prodotti tipici e commercio equo-solidale) nell'ambito del turismo sociale culturale e ambientale, la cui gestione verrà affidata ad una cooperativa sociale di "tipo B". Il progetto è stato approvato il 9 giugno 2010 ed è in corso, prevede un finanziamento PON per €981.078.
- 24) **L'isola della legalità centro per lo stoccaggio dei rifiuti ed il deposito dei mezzi sequestrati:** il progetto presentato dal Comune di Qualiano (Napoli) Campania, prevede il riutilizzo e la restituzione di un'area di 12.750 mq in stato di completo abbandono alla collettività, con la separazione di esso in due aree: una destinata a deposito e l'altra a isola ecologica per lo stoccaggio differenziato dei rifiuti. Il progetto sarà gestito da cooperative sociali selezionate attraverso procedure ad evidenza pubblica e consentirà l'impiego di giovani disoccupati e "a rischio" del comune di Qualiano. Il progetto è stato approvato il 21 ottobre 2010 ed è in corso, prevede un finanziamento PON per €2.200.400.
- 25) **Turismo sociale a Ginepri:** il progetto presentato dal Comune di Lamezia Terme (Catanzaro) Calabria, prevede la ristrutturazione edilizia di 72 alloggi ed il loro riutilizzo per il perseguimento di finalità di carattere sociale ed in particolare per quello che si definisce "turismo sociale" quale intervento che offre temporaneamente ospitalità ai diversi soggetti coinvolti. Sempre nell'ottica dello sviluppo del turismo sociale e ai fini di un utilizzo più completo e più ampio anche temporalmente, è prevista anche la creazione di una foresteria aperta tutto l'anno completa di 24 stanze singole/doppie e 8 stanze triple/quadruple, sala

ristorante, *reception* con una ricettività di 80 ospiti giornalieri. Il progetto è stato approvato il 21 ottobre 2010 ed è in corso, prevede un finanziamento con fondi PON per €1.570.000.

26) **Polo della cultura e della legalità - recupero e riuso di palazzo Teti-Maffucini:** il progetto presentato dal Comune di S.Maria Capua Vetere (Caserta) Campania, prevede il recupero e la riqualificazione funzionale del solo piano terra comprensivo di ammezzato dell'edificio denominato palazzo "Teti-Maffucini", oltre che la messa in sicurezza dell'intero stabile e il rifacimento di tutte le facciate esterne, mentre i restanti due piani saranno utilizzati dal comune per lo svolgimento di attività sociali e culturali; in particolare ci si propone l'organizzazione di mostre quale quella per il 150° anniversario dell'unità d'Italia, nonché l'allocazione del museo garibaldino. Inoltre verranno organizzate attività inerenti il tema della legalità, offrendo pertanto l'opportunità di creare elementi di crescita sociale ove la carenza di servizi e il deperimento di spazi pubblici hanno prodotto gravi forme di esclusione sociale. Il progetto è stato approvato il 21 ottobre 2010 ed è tuttora in corso, prevede un finanziamento con fondi PON per €3.000.000.

27) **Progetto per la ristrutturazione e l'adeguamento a scopo sociale dell'immobile confiscato alla criminalità nel quartiere Gagliano della città di Catanzaro, Calabria:** il progetto presentato dal Comune di Catanzaro è finalizzato a realizzare nel quartiere degradato di Gagliano una struttura di accoglienza per soggetti svantaggiati, in carico a "Centro Calabrese di Solidarietà"²⁷⁹, che gestirà la struttura. Il progetto è stato approvato il 21 ottobre 2010 ed è in corso, prevede un finanziamento con fondi PON per €502.014,96.

3.11 Dalla teoria alla pratica: alcuni casi di come i beni confiscati alla mafia possono essere considerati beni comuni

Grazie alla legge sull'utilizzo sociale dei beni confiscati sono nate esperienze imprenditoriali e cooperativistiche di indubbio valore: molti giovani hanno avuto l'opportunità di un lavoro onesto, senza dover fuggire o scendere a compromessi; moltissimi territori, per troppo tempo soggiogati alla violenza mafiosa, hanno potuto vivere così il tempo del riscatto sociale ed economico.

Di seguito verranno esposti alcuni casi emblematici che, oltre a quelli già visti precedentemente, testimoniano come attraverso i beni confiscati alla mafia ed al loro riuso a scopi sociali sia possibile rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono il

²⁷⁹ Il "Centro Calabrese di Solidarietà" è un'associazione di volontariato fondata nel 1986, che opera nel campo del disagio e dell'emarginazione giovanile, con particolare attenzione al recupero e reinserimento sociale di soggetti con problematiche di dipendenza patologica, ed alla prevenzione.

pieno sviluppo della persona umana, e dunque come essi possano essere considerati beni strumentali all'esercizio dei diritti fondamentali, rientrando di conseguenza nella definizione di beni comuni formulata dalla Commissione Rodotà.

3.11.1 Beni confiscati e riutilizzati nel reinserimento lavorativo di persone svantaggiate: i casi della cooperativa sociale “Placido Rizzotto-Libera Terra” e della cooperativa “Valle del Marro-Libera Terra”

Proprio nei luoghi dell'Alto Belice Corleonese (Palermo), da dove i *boss* Liggio, Riina, Provenzano e Bagarella mossero alla conquista di Palermo, si è realizzato un vero e proprio cambiamento epocale.

Grazie ad una rete di collaborazione tra soggetti istituzionali, quali la Prefettura di Palermo, il Consorzio “Sviluppo e Legalità” (che oggi include i Comuni di Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello, San Giuseppe Jato) e soggetti della società civile organizzata, come l'associazione “Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie”, nel luglio 2001 nasce il progetto “Libera Terra”, con la pubblicazione di un bando per la selezione di 15 giovani disoccupati ai fini della costituzione di una cooperativa per la gestione delle terre confiscate del Consorzio Sviluppo e Legalità nei comuni di Piana degli Albanesi, Corleone, San Giuseppe Jato, San Cipirello e Monreale.

Il 22 novembre dello stesso anno, dopo tre mesi di intenso percorso formativo, coordinato da Italia Lavoro²⁸⁰, i giovani selezionati hanno costituito la **Cooperativa sociale “Placido Rizzotto”²⁸¹ Libera Terra**, intitolata al sindacalista ucciso nel 1948 e hanno aderito a “Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie” e al Conapi (Consorzio nazionale degli apicoltori e agricoltori biologici). Una cooperativa il cui valore aggiunto è l'inserimento lavorativo di ragazzi diversamente abili.

²⁸⁰ Italia Lavoro è una società per azioni, totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Opera, per legge, come ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale. www.italialavoro.it

²⁸¹ Placido Rizzotto era un giovane contadino corleonese che, nell'immediato dopoguerra, dopo aver combattuto le lotte partigiane, scelse la via dell'impegno sindacale nella sua Corleone. Una città che in quel periodo vedeva tante famiglie di contadini ridotte alla fame ed alla miseria dalla prepotenza dei mafiosi e degli agrari. Ogni mattina, nella piazza centrale, si ripeteva il triste rito della designazione di coloro che sarebbero stati ammessi al lavoro: da un lato i contadini con il cappello in mano, dall'altro i campieri e i gabbeloti che li chiamavano ad uno ad uno, escludendo tutti quelli che avevano avuto il coraggio di chiedere il rispetto dei propri diritti di uomini e lavoratori. Placido, si ribella a questo stato di cose. Inizia a costituire delle cooperative e a occupare i feudi abbandonati ed incolti. Dando una possibilità di riscatto a se stesso e ai suoi compagni e ridicolizzando la mafia di Luciano Liggio. Fu proprio Liggio, intollerante per le continue e sempre più incisive iniziative di Placido, ad assassinarlo il 10 marzo 1948, durante una vile imboscata nelle campagne corleonesi. I resti di Placido furono ritrovati cinquant'anni dopo in una foiba di Rocca Busambra. Al suo posto, venne eletto segretario della Camera del Lavoro di Corleone, il giovane Pio La Torre. Grazie al sacrificio di Placido, e dei tanti sindacalisti che osarono ribellarsi e contrastare lo strapotere mafioso, oggi, la Cooperativa Placido Rizzotto può coltivare le terre strappate alla mafia, facendole diventare fonte di lavoro e di libertà.

Siamo in presenza di una duplice situazione di svantaggio, rappresentata sia dalla disoccupazione che da una condizione di disabilità fisica.

La Cooperativa sociale “Placido Rizzotto-Libera Terra” inizia la coltivazione dei terreni confiscati a *boss* del calibro di Brusca e Riina, sin a quel momento lasciati in totale stato di abbandono.

Beni di precedente proprietà mafiosa, che erano stati acquisiti attraverso il compimento di reati, quindi giacenti in uno stato di totale abbandono, ora restituiti alla collettività, diventano una risposta per lo sviluppo socio-economico, dando luogo ad occupazione, integrazione sociale, produzione di prodotti alimentari destinati al mercato legale, reddito.

La sede operativa della cooperativa viene realizzata grazie ad un contributo di Coopfond²⁸²: ancora una volta soggetti diversi collaborano per il perseguimento dell’interesse generale.

Finalmente, l’8 luglio 2002 inizia il raccolto del “grano della speranza”: a Corleone, nella Valle del Gorgo del Drago, teatro delle battaglie del giovane segretario della Camera del Lavoro Placido Rizzotto, alla presenza del Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia, del Sottosegretario del Ministero degli Interni, del Prefetto di Palermo e di tutti i sindaci del Consorzio, prende avvio la trebbiatura del frumento seminato su quelle terre rese particolarmente fertili dagli anni dell’abbandono. E’ una data importante: il primo raccolto in quelle terre non più simbolo dell’accumulazione mafiosa che diviene valore economico e sociale per la collettività.

Nonostante le non poche difficoltà, i ragazzi e le ragazze della cooperativa continuano a credere ed impegnarsi nel Progetto “Libera Terra” che è divenuto un progetto pilota a livello europeo.

Il carattere distintivo dell’attività sociale della cooperativa è rappresentato dall’inserimento lavorativo di ragazzi diversamente abili che, altrimenti, difficilmente troverebbero un impiego in una realtà economicamente depressa come quella dell’Alto Belice Corleonese.

Si tratta di una cooperativa sociale di “tipo B”, che pone tra i suoi obiettivi prioritari l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Ma che cosa è una cooperativa di “Tipo B”?

Il testo giuridico di riferimento delle cooperative sociali è l’art. 1 della legge 8 novembre 1991, n. 381 che ne definisce le finalità e ne individua le modalità di realizzazione: “Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l’interesse generale della comunità alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini”. La cooperativa sociale quindi non si pone come obiettivo la realizzazione di un interesse privato, ma di un interesse generale. Con questo non viene negata la natura privata della cooperativa, ma si prevede che un soggetto privato si dedichi alla produzione di

²⁸² Coopfond è la società che gestisce il fondo mutualistico per la promozione cooperativa alimentato dal 3% degli utili annuali di tutte le cooperative aderenti a Legacoop (Lega Nazionale Cooperative e Mutue) e dai patrimoni residui di quelle poste in liquidazione. www.coopfond.it

beni e servizi allo scopo di soddisfare un interesse generale. Laddove una cooperativa ordinaria si fonda sul principio di mutualità in base al quale i soci, che vi aderiscono proprio in virtù del maggior vantaggio e sostegno che un'azione coordinata può arrecare loro, possono fruire dei servizi offerti, una cooperativa sociale invece si caratterizza per una finalità solidaristica, orientata alla comunità nel suo insieme. La legge poi precisa che l'oggetto di tale interesse generale è dato dalla promozione umana e dall'integrazione sociale dei cittadini. Due sono i tipi di attività mediante le quali deve essere perseguito lo scopo della cooperativa sociale:

- la gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi
- lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Tale distinzione si è tradotta di fatto nella formazione di due diverse tipologie di cooperative sociali: le cooperative sociali di "tipo A" e di "tipo B".

Le cooperative sociali di "tipo A" realizzano interventi di tipo socio-assistenziale, sanitario ed educativo. Fino ad oggi l'intervento di questo tipo di cooperative sociali è stato incisivo soprattutto nel settore degli interventi territoriali, in particolare di quelli domiciliari a favore di portatori di handicap e di minori.

Le cooperative sociali di "tipo B" si pongono invece come obiettivo il recupero, la formazione e l'inserimento in un'attività lavorativa di persone svantaggiate. Esse si fondano sull'affiancamento alla persona svantaggiata, che conservi una sia pur limitata capacità lavorativa, di personale professionalmente qualificato e preparato a tale opera di recupero, al fine di un successivo collocamento lavorativo esterno alla cooperativa stessa, quando la persona svantaggiata abbia elaborato sufficienti capacità. Questo tipo di cooperative si propone perciò la duplice sfida di abilitare al lavoro soggetti svantaggiati e di produrre beni e servizi collocabili sul mercato.²⁸³

I beni confiscati alla mafia ed assegnati alla cooperativa "Placido Rizzotto-Libera Terra" esprimono utilità funzionali sia all'esercizio di diritti fondamentali, quali il diritto al lavoro e il diritto alla salute, che al libero sviluppo della persona, perché attraverso tali beni la cooperativa persegue il proprio obiettivo, quello dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, diversamente abili, persone con oggettive difficoltà, che anche attraverso tali beni possono realizzarsi. I beni confiscati possono pertanto considerarsi beni comuni, perché di fatto attraverso il loro impiego a scopi sociali si persegue l'interesse generale, si esercitano diritti fondamentali, si realizza il libero sviluppo della persona e dunque si persegue il principio costituzionale dell'uguaglianza in senso sostanziale.

²⁸³ www.cooplavoriamo.it

La cooperativa “Placido Rizzotto-Libera Terra” ha inoltre collaborato con la Federazione Nazionale delle Associazioni Auser di volontariato per la realizzazione di una campagna a sostegno del Filo d’Argento, un servizio di assistenza domiciliare gratuita agli anziani.

Ha ricevuto inoltre un riconoscimento nell’ambito del Premio Quadrofedele 2010, assegnato da Airces (Associazione Italiana Revisori Contabili dell’Economia Sociale) ai migliori bilanci d’Esercizio delle Cooperative Legacoop.²⁸⁴

Non solo si è dimostrato nei fatti che lavoro e dignità sono parole cariche di valore e che è praticabile una seria alternativa al controllo mafioso dell’economia e del territorio, ma è anche emersa con chiarezza la possibilità di incontrare i favori dei consumatori e degli intenditori del biologico e del buon cibo. Oggi sono in produzione grano duro, ceci, lenticchie, cicerchie, meloni e pomodori; dalle uve dei vigneti recuperati nascono il vino bianco Placido e il rosso Centopassi.

La Cooperativa, inoltre, ha avuto in gestione l’agriturismo Portella della Ginestra, con annesso un centro ippico intitolato al piccolo Giuseppe Di Matteo, sequestrato nel 1993 dalla cosca dei fratelli Brusca perché figlio di un collaboratore di giustizia e poi ucciso brutalmente: il suo corpo venne sciolto nell’acido, al termine di un sequestro di persona durato poco più di due anni.

In pochi anni la cooperativa “Placido Rizzotto-Libera Terra” è diventata il modello per altre esperienze analoghe in Calabria e Puglia, oltre che in Sicilia; sempre con la procedura della selezione tramite bando pubblico, sotto la regia dell’associazione guidata da don Luigi Ciotti, sono nate le cooperative Valle del Marro in Calabria, Pio La Torre in Sicilia e Terre di Puglia nel Salento. Altre esperienze di cooperazione hanno chiesto di partecipare al progetto e per questo, su iniziativa di “Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie”, è nato il marchio di qualità e legalità “Libera Terra” che identifica i prodotti (pasta, olio, vino, marmellate e miele, passata di pomodoro, legumi, ecc.) delle cooperative di giovani che lavorano sui terreni confiscati in Sicilia, in Calabria, in Campania, in Puglia e nel Lazio e che oggi vengono commercializzati in tutta Italia.

Nel 2006 è stata lanciata un’agenzia per la promozione cooperativa e della legalità, “Cooperare con Libera Terra”, promossa da Legacoop e partecipata da imprese cooperative, associazioni, enti pubblici o di diversa natura, per supportare le esperienze delle cooperative di giovani che operano in contesti ambientali ancora in larga parte sotto il controllo delle mafie.

Da un progetto di “Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie” nasce nel dicembre 2004 la cooperativa sociale di lavoro e produzione “**Valle del Marro-Libera Terra**”, anch’essa di “tipo B”, che coltiva nella Piana di Gioia Tauro (Reggio Calabria) 60 ettari di terreni confiscati alla *‘ndrangheta*.

²⁸⁴ www.liberaterra.it

I soci fondatori sono un gruppo di giovani che con la loro scelta etica e imprenditoriale, netta e inequivocabile, “hanno deciso da quale parte stare, rifiutando la logica del compromesso, l’apatia del quieto vivere e la rassegnazione culturale all’onnipotenza mafiosa”.

Scommettendo il proprio futuro sul recupero produttivo e sociale dei beni sottratti all’illegalità, la “Valle del Marro-Libera Terra” si pone in un territorio complesso come una realtà positiva e propositiva, aperta alle opportunità della ricerca e dell’innovazione scientifica, senza cancellare gli antichi saperi custoditi nelle sagge consuetudini e tradizioni dell’arte contadina. La missione dell’impresa è quella di contribuire allo sviluppo durevole della comunità, creando nel comparto agricolo un rinnovato spirito di iniziativa imprenditoriale, stimolando nuove forme di cooperazione e tenendo alta l’attenzione antimafia.

L’attività produttiva in regime di agricoltura biologica si muove nella direzione di un’imprenditorialità innovativa, capace di rapportarsi quotidianamente con la domanda di un mercato sempre più attento alla sicurezza e genuinità alimentare. Melanzane a filetti, pesto di peperoncini piccanti, miele, olio extravergine di oliva sono i prodotti che hanno vinto la doppia sfida sul piano della legalità e della qualità, rappresentando uno sviluppo economico che intende coinvolgere i cittadini anche tramite forme di consumo consapevole e responsabile.

Un’economia pulita e vincente quella di “Libera Terra”, che stimola nel territorio fenomeni emulativi tra aziende che abbiano la potenzialità di produrre “qualità” e siano disposte a mettersi in gioco contro le logiche mafiose dell’oppressione e dell’economia illegale.

Proprio per la forte vocazione allo sviluppo legale e per l’impegno verso il cambiamento culturale, la cooperativa dà vita ad iniziative e progetti tesi a rilanciare l’impegno antimafia nel territorio. Gli interventi educativi nelle scuole, i campi di lavoro e tutte le altre forme di animazione, contribuiscono a formare dei giovani che non si limitano alla denuncia o a postulare novità, che non si autoemarginano o si arrendono al vittimismo e alla rassegnazione, ma che, forti della loro ricchezza umana e freschezza di spirito, possono riuscire ad affermare la voglia di riscatto sociale e la vocazione allo sviluppo.²⁸⁵

Questi straordinari risultati sono la dimostrazione della raggiunta consapevolezza, da parte delle istituzioni, dei cittadini, delle associazioni, che la battaglia contro le mafie può essere vinta se ognuno fa la sua parte, fino in fondo. Piccoli segni, forse, ma un tempo erano solo sogni: indietro sicuramente non si deve tornare.²⁸⁶

Le cooperative scelgono la strada della trasparenza e dell’eguaglianza. I soci fondatori, infatti, sono stati prescelti tramite bando pubblico, il quale ha dato precedenza a giovani in cerca di

²⁸⁵ www.valledelmarro.it

²⁸⁶ Lorenzo Frigerio, “*La confisca dei beni alle mafie Luci e ombre di un percorso civile*”, in www.libera.it.

occupazione. Nella scelta, poi, degli altri soci o collaboratori si è data la precedenza a soggetti svantaggiati o disoccupati, persone che potenzialmente, in territori ad alta densità mafiosa, possono più facilmente cadere in situazioni di illegalità o marginalità sociale.

Casi che ci insegnano che la funzione produttiva orientata al mercato è solo un aspetto delle cooperative che vogliono porsi come un soggetto propulsore di coesione sociale. L'altro obiettivo è infatti quello di diffondere una particolare sensibilità verso il tema della legalità e della cittadinanza attiva. La legge n. 109/96 sulla confisca dei beni e sul loro riutilizzo a fini sociali costituisce uno strumento importante soprattutto ai fini del rafforzamento della coesione socio-culturale e della diffusione tra le popolazione interessate di una particolare sensibilità antimafia.

Non solo le ricchezze accumulate dalle mafie vengono restituite alla collettività sotto forma di sicurezza, di servizi e di nuove opportunità occupazionali. Ma diventano anche uno strumento efficace per diffondere la cultura della legalità e far maturare, soprattutto tra i più giovani, coscienza civile e partecipazione democratica, deterrente naturale contro il potere mafioso.

Promuovere su un bene confiscato iniziative ed attività che ne consentano un uso visibile e partecipato da tutto il territorio, è un modo innovativo per sottrarre consenso ai mafiosi e per favorire la costruzione di una fiducia sistemica e di una rete di relazioni alternativa, con riflessi positivi sull'attenzione antimafia della comunità locale.

Da un punto di vista produttivo si sta adottando un sistema di "impresa sostenibile" che, da un lato, rispetti l'ambiente ed il territorio attraverso la produzione biologica e di qualità, e dall'altro, si faccia portatrice del valore etico-sociale.

Creare occupazione e sviluppo attraverso il riutilizzo dei terreni di coloro che attraverso la violenza e la sopraffazione hanno negato o tramutato in privilegi i più basilari diritti. Siamo di fronte, quindi, ad una proposta fortemente simbolica, di riscatto e liberazione per quelle persone e quei luoghi che da troppo tempo vivono in questa situazione. Oltre al valore etico della proposta bisogna, però, saper offrire anche un modello economico che garantisca occupazione e crescita, poiché un alto tasso di disoccupazione e la conseguente povertà costituiscono terreno fertile per il consenso ed il potere delle associazioni mafiose.

3.11.2 Beni confiscati in qualità di strumenti per il perseguimento dell'interesse generale: il caso dell' "Associazione di Volontariato per il Miglioramento delle Condizioni Ambientali"

Se le cooperative agricole sono sicuramente l'esempio più tangibile del successo della legge sulla confisca dei beni, non vanno dimenticati i tanti immobili che, al sud come al nord, sono assegnati alla collettività tramite progetti di riutilizzo a fini sociali: comunità di recupero per

tossicodipendenti, centri di riabilitazione per anziani, luoghi di aggregazione per giovani, sedi per associazioni e gruppi.

L'Associazione di Volontariato per il Miglioramento delle Condizioni Ambientali (questo il significato dell'acronimo A.Mi.C.A.), è una realtà senza finalità di lucro e a carattere volontario, attiva in ambito assistenziale e di utilità sociale, attraverso iniziative didattiche e operative di previsione, prevenzione, soccorso, miglioramento delle condizioni di salute, sicurezza, istruzione e alloggio dei cittadini. Nasce nel 1999 a Palazzo San Gervasio (Potenza) in Basilicata, per dare risposte concrete alle necessità della cittadinanza e di quanti vertono in stato di bisogno.

Tanti gli interventi messi in atto dall'associazione, come S.O.S. A.Mi.C.A., condotto da un gruppo di volontari del soccorso che grazie ai mezzi associativi (ambulanza e automobile) effettuano trasporti a seguito di dimissioni ospedaliere, per ricoveri, per visite specialistiche ed emergenze. In questo senso vanno ricordate anche la partecipazione al Piano della Salute (in convenzione con l'A.S.L. n° 1 di Venosa) e l'organizzazione di corsi di base di primo soccorso.

Altro settore di intervento è quello sportivo, nel quale l'associazione opera attraverso lo *Sporting Palazzo*, una scuola calcio gestita da un gruppo di volontari, che vede la partecipazione di diversi bambini dai 6 ai 10 anni, e una squadra di calcio a 5 iscritta al campionato di serie C2.

L'impegno per il miglioramento dell'ambiente si è articolato poi in diverse attività svolte nel corso dei primi dieci anni di vita, come la partecipazione di alcuni volontari a esercitazioni della Protezione Civile Salento e a "Sentinelle del bosco", un percorso formativo sulla prevenzione degli incendi organizzato dall'Accademia *Kronos* di Venosa e dal Corpo Forestale dello Stato.

Sono state inoltre realizzate sia l'iniziativa di sensibilizzazione "Fai la differenza, rispetta l'ambiente", finalizzata a sensibilizzare gli alunni della scuola elementare alla raccolta differenziata e ai temi ambientali, sia la sistemazione di opere di interesse paesaggistico e ambientale nel paese.

L'associazione è impegnata ogni anno nell'accoglienza dei lavoratori stagionali stranieri che giungono a Palazzo San Gervasio per lavorare nella raccolta del pomodoro. Dall'esperienza di un gruppo di volontari che si è messo al servizio di queste persone, costrette a vivere in condizioni estremamente precarie se non addirittura in semi-schiavitù, è scaturito un libro dal titolo "Diversità a confronto".

Il 26 marzo 2004 una delibera del Consiglio Comunale di Palazzo San Gervasio ha decretato l'affidamento in favore di A.Mi.C.A. di una palazzina sequestrata il 16 febbraio 1993 su decreto del Tribunale di Potenza, poi confiscata definitivamente il 7 febbraio 1994. Gli spazi del fabbricato (144 mq in pianta più 230 mq di corte) hanno consentito l'avviamento di nuove attività, dando rinnovato impulso all'associazione, che ha sempre avuto riscontri positivi tra gli abitanti dell'area.

Al secondo piano, in uno dei tre appartamenti di cui si compone lo stabile, ha sede A.Mi.C.A., mentre l'appartamento del primo piano è utilizzato come centro di aggregazione giovanile,

cogestito assieme al Circolo Culturale Femminile. Sempre presso i locali associativi è stata allestita una sala computer che funge da “*Internet Social Point*”, dove tutti i cittadini possono usufruire quotidianamente del servizio gratuito di connessione alla rete. L’appartamento del piano terra (che non rientra nell’affidamento) versa in stato di abbandono. Nei 300 metri quadrati del livello interrato A.Mi.C.A. sta realizzando una sala prove musicale dove i gruppi locali potranno suonare e incidere demo. Inoltre è in programma la realizzazione di un piccolo spazio per cineforum (50 posti) e laboratori teatrali.

La gestione della palazzina non ha comportato particolari difficoltà, se non per quanto riguarda le opere di manutenzione, che sono state tuttavia affrontate facendo affidamento sulla buona volontà dei cittadini di Palazzo San Gervasio, dimostratisi sempre disponibili nell’offrire aiuto. In particolare muratori, elettricisti e idraulici sono sempre venuti incontro alle varie esigenze offrendo interventi gratuiti. Cittadini attivi che si impegnano nel perseguimento dell’interesse generale.

Per rispondere adeguatamente a oneri di questo genere sarebbe utile, secondo gli operatori dell’associazione, individuare le risorse per la manutenzione dei beni confiscati.

In futuro A.Mi.C.A. continuerà a mettere a disposizione di tutti coloro che ne facciano richiesta i locali (di qui la collaborazione con il Circolo Culturale Femminile che aveva difficoltà a trovare un posto dove riunirsi) e le proprie attrezzature.

È importante sottolineare che un particolare riguardo e molte risorse saranno riservate ai giovani, che rappresentano il futuro della comunità.²⁸⁷

Quindi immobili confiscati alla mafia e riutilizzati per perseguire finalità di coesione sociale, di aggregazione, di diffusione dell’educazione alla legalità, al rispetto dell’ambiente, di integrazione multietnica, di assistenza, di volontariato, di utilità sociale, di prevenzione, di soccorso, di miglioramento delle condizioni di salute, di sicurezza: beni funzionali all’esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, per questo da considerarsi beni comuni.

3.11.3 Beni confiscati e riutilizzati nell’esercizio di diritti fondamentali, quale il diritto alla salute: i casi della cooperativa “Gruppo Valdinievole” e della cooperativa “Cercate di Verona”

Il **Gruppo Valdinievole** è una comunità di recupero per soggetti dipendenti da sostanze d’abuso, fondata nel 1989 da Giovanni Moschini e situata in Toscana, in un bosco sulle colline del Pistoiese, nel Comune di Massa e Cozzile.

Il 1993 è l’anno di costituzione dell’omonima cooperativa sociale che, puntando a garantire un lavoro agli ospiti, avvia attività di diversa natura: lavori interni di assemblaggio, come

²⁸⁷ “*Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità*”, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010.

confezionatura, montaggio di materiali vari e interventi esterni quali imbiancatura, verniciatura, muratura, lavori di falegnameria e restauro.

Il programma socio-lavorativo riabilitativo offerto dalla comunità ha la funzione primaria di recuperare ogni ragazzo fino a un completo reinserimento nel mondo lavorativo e nella società.

Altra priorità del Gruppo è lo svolgimento di attività di prevenzione. Già da anni gli operatori svolgono infatti incontri con i ragazzi delle scuole secondarie di secondo grado per fare opera di informazione a tutto campo, portando testimonianze in prima persona sui problemi legati alla tossicodipendenza e confrontandosi anche sui temi legati all'età adolescenziale e giovanile.

Oltre alle attività sportive e agonistiche, la cooperativa si occupa anche di allevare cani di razza (*Alaskan Malamute*, Pastore Tedesco, *Schnauzer*) con i quali, prima dell'affidamento ai futuri padroni, gli ospiti del centro sviluppano un legame affettivo in una sorta di *pet therapy* spontanea.

Dal gennaio 2007 la sede operativa della comunità è presso la casa colonica di Via Macchino, che è stata il primo bene immobile in Toscana ad essere confiscato alla criminalità organizzata, assegnato e infine destinato a scopi sociali ai sensi della legge n. 109/96. Un casolare utilizzato dal *clan* Nuvoletta come raffineria di droga, trasformato in un luogo terapeutico per il recupero di persone che proprio a causa della loro dipendenza da sostanze stupefacenti avevano vissuto momenti angoscianti, a testimonianza di una storia di riscatto.

Il cammino verso il recupero del podere e del casale (12.000 mq) è iniziato nel 1996, grazie alla sensibilità e all'interessamento da parte delle istituzioni locali. All'applicazione della legge, che nel caso specifico non ha trovato ostacoli e ha portato a una rapida assegnazione del bene, è seguita una fase in cui il Gruppo ha dovuto fare i conti con difficoltà di natura economica.

Per dare un impulso a questa sfida, è stato necessario coinvolgere molta manodopera e investire fondi autonomi per rendere utilizzabile il bene, dato che le casse di un comune piccolo come quello di Massa e Cozzile non avrebbero potuto sostenere uno sforzo simile.

Avendo provato sulla propria pelle il vuoto di un affidamento non accompagnato da opportune risorse economiche per il recupero, il Gruppo Valdinievole suggerisce di corredare la legge n. 109/96 di un fondo finanziario, la cui gestione potrebbe essere affidata alle Prefetture oppure al Comune a cui lo Stato ha affidato il bene immobile, e, ancora, un'opzione per un affidamento in via definitiva dopo un certo periodo, non senza una verifica sulla corretta gestione e il raggiungimento delle finalità da parte dell'associazione destinataria.

Passate le difficoltà si guarda con soddisfazione a una realtà avviata, che può vantare di aver portato a termine la prima delle esperienze di riutilizzo sociale nella regione Toscana, attraverso

buone prassi che sono una risorsa collettiva e costituiscono un avamposto civile in zone dove si rischia di sottovalutare l'onnipresenza silenziosa delle mafie.²⁸⁸

Un altro caso di riutilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata nell'esercizio di diritti fondamentali, come quello della salute, lo troviamo in Veneto, ad Erbè (Verona), dove il 3 febbraio 1994 viene confiscato un complesso immobiliare dalla superficie complessiva di mq 24.437, ubicato in una zona agricola, costituito da una porzione residenziale (5.563 mq) sulla quale sorgevano un'abitazione a un livello, un campo da tennis, una piccola piscina e un canile. La parte restante (18.874 mq adibiti a maneggio) ospitava invece un fabbricato a un piano utilizzato come deposito per attrezzi agricoli, una stalla, una tettoia per l'alimentazione dei cavalli e un pollaio.

Il 16 dicembre 1995 il Comune chiede al Ministero delle Finanze, tramite la Prefettura di Verona, l'assegnazione del bene al fine di realizzare una comunità alloggio per disabili, presentando uno specifico progetto predisposto dall'ULSS territorialmente competente.

Nel marzo del 1997 l'immobile viene assegnato "per essere destinato ad attività sociali secondo le modalità indicate nel progetto avanzato **dall'ULSS di Bussolengo**", unitamente a un contributo economico a sostegno dell'intervento. I Comuni del Distretto Sanitario nr. 3 dell'ULSS nr. 22 (precisamente Erbè, Isola della Scala, Mozzecane, Nogarole Rocca, Povegliano Veronese, Trevenzuolo, Valeggio sul Mincio, Vigasio e Villafranca di Verona) sottoscrivono con questa un accordo di programma per la costruzione di strutture diurne e residenziali per disabili, nel quale rientra anche la realizzazione del progetto predisposto per il bene di via Ingorre a Erbè.

Con deliberazione del Consiglio comunale (nr. 12/2007) l'immobile ultimato viene concesso in uso gratuito all'ULSS, per la durata di 99 anni, per essere adibito a comunità alloggio per la prestazione di servizi socio-sanitari nell'area dell'handicap e della tutela della salute mentale. Il centro, attualmente gestito dalla **Cooperativa Cercate di Verona**, è destinato a soggetti portatori di handicap psicofisico, che presso la struttura, in conformità con il decreto di assegnazione, possono ricevere assistenza sanitaria e riabilitativa.

Nel frattempo un'altra deliberazione (nr. 36/2006) concede **all'Agesci (Associazione guide e scouts cattolici italiani), Gruppo Tartaro Tione 1** la porzione di terreno precedentemente destinata a maneggio, per la realizzazione di strutture fisse per lo svolgimento delle attività dell'associazione, con l'impegno da parte di quest'ultima a farsi carico delle relative spese di investimento e offrendosi nel contempo a collaborare con la pubblica amministrazione in un'azione sia di sostegno sociale a favore dei futuri ospiti, sia di manutenzione dell'area verde circostante.

Al momento sull'immobile concesso all'Agesci sono in fase di esecuzione i lavori per realizzare una base regionale, mentre sul terreno circostante è in fase di realizzazione, a cura del

²⁸⁸ *"Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità"*, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010.

comune, un parco urbano e un'area verde attrezzata che prevede la piantumazione di circa 2.000 piante, a disposizione sia degli utenti della struttura, sia dell'intera cittadinanza.²⁸⁹

Beni confiscati alla criminalità organizzata per il perseguimento di attività di recupero per soggetti dipendenti da sostanze stupefacenti, di reinserimento socio-lavorativo, di prevenzione nell'uso di sostanze stupefacenti, di assistenza socio-sanitaria nell'area dell'handicap e della tutela della salute mentale, soggetti che vivono in condizioni di svantaggio, che anche grazie a tali beni possono trovare una risposta alla loro condizione di vita, al fine di migliorarla. Beni confiscati che diventano beni comuni, perché esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, come il diritto alla salute, nonché al libero sviluppo della persona, come nel caso del recupero di soggetti affetti da dipendenza da sostanze stupefacenti o persone che soffrono una condizione di disabilità psico-fisica.

I beni confiscati alla mafia, potrebbero essere utilizzati non solo da associazioni, cooperative sociali che si occupano di persone in condizioni di svantaggio, ma anche da cittadini che svolgono attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, sancito all'art. 118, ultimo comma della Costituzione. Cittadini attivi che si prendono cura dei beni comuni. Immobili che possono diventare spazi associativi, di coesione sociale, di confronto, di cultura, di sport, di cittadinanza attiva.

3.12 Aspetti critici, punti aperti, alcune ombre

In primo luogo “chi gestisce i beni confiscati alla mafia non può essere lasciato solo. Per questo, è necessario che le istituzioni stiano al loro fianco, anche eliminando quelle lungaggini burocratiche che spesso ostacolano l'effettivo riutilizzo sociale del bene”. Lo ha detto Rita Borsellino, deputato del Parlamento europeo, nel suo messaggio di solidarietà alla cooperativa “Lavoro e non solo”, che gestisce una struttura su un terreno confiscato alla mafia a San Cipirello (Palermo), dove nel giugno scorso ignoti hanno rubato l'intera cucina. Si tratta del secondo furto subito dalla cooperativa nel giro di quindici giorni. “Più volte, negli anni, la cooperativa è stata vittima di intimidazioni e furti, ma non ha mai smesso di portare avanti con coraggio e sacrificio il suo messaggio di legalità e speranza attraverso il lavoro encomiabile e dall'alto valore sociale svolta dai suoi volontari nei terreni sottratti a *Cosa Nostra*. Un'opera che lo Stato deve tutelare”.²⁹⁰

Sono frequenti gli attacchi che le cooperative e le associazioni che gestiscono i beni confiscati subiscono costantemente dalle intimidazioni fisiche ai danneggiamenti veri e propri. I mafiosi, che

²⁸⁹ “Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità”, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010.

²⁹⁰ www.ritaborsellino.it

non sopportano in alcun modo l'affronto rappresentato dalla sottrazione della propria "roba", non mancano mai di allentare la pressione sul territorio con minacce e violenze.

Questi momenti difficili vengono superati grazie alla rete di alleanze, collaborazioni e solidarietà che in questi anni recenti il fronte dell'associazionismo antimafia è riuscito a costruire attorno alle realtà più esposte nei territori alle prepotenze criminali.

Dalla relazione sulla "Gestione dei beni confiscati alla mafia" redatta dalla Corte dei Conti nel 2010, riguardante le attività svolte dalle amministrazioni competenti in ordine ai procedimenti afferenti al sequestro alla confisca e all'assegnazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata nel periodo che va dal 1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2009, emerge un'elevata complessità delle procedure che vanno dal sequestro alla confisca per finire alla destinazione e all'assegnazione dei beni confiscati. Il percorso dei beni che giungono all'assegnazione si presenta infatti spesso lungo e tortuoso. Escludendo i beni che rimangono in gestione all'Agenzia perché di difficile allocazione o perché inoperti, ben il 52,6% degli altri beni restano inutilizzati e ciò anche a causa della lentezza delle procedure, in media dai 7 ai 10 anni, per giungere alla confisca definitiva e, conseguentemente, all'utilizzo del bene libero da ogni peso gravante sullo stesso.

Ritardi e lentezze di ogni tipo aumentano il lasso di tempo che trascorre dal sequestro alla confisca e da questa alla definitiva destinazione. Un aspetto lacunoso, senza che si arrivi all'effettivo utilizzo dei beni, rischiando di vanificare molti progetti e di rendere pressoché inutilizzabili gli immobili che si deteriorano e perdono valore con il passare degli anni.

Il segnale che viene dato alla pubblica opinione in questo caso è estremamente negativo: lo Stato non riesce a utilizzare in tempi rapidi quello che sotto la gestione del mafioso era produttivo in termini di reddito.²⁹¹

Spesso sono necessari anni perché i beni immobili confiscati siano effettivamente consegnati e dunque fruibili, per ragioni di varia natura che vanno da occupazioni abusive fino a gravami ipotecari, da impugnazioni giudiziarie, fino alla presenza di quote indivise.

Il percorso che porta alla destinazione e alla consegna dei beni confiscati è una fase delicata del processo di gestione; è necessario sanare tutte le criticità che gravano sugli immobili (ipoteche, occupazioni abusive, identificazione esatta degli estremi catastali ecc.) con lo scopo di "ripulirli" ed essere pronti all'assegnazione cui sono stati destinati. Nell'ambito del suddetto percorso, accadono eventi per cui non è possibile pervenire all'immediata consegna degli immobili confiscati agli enti cui sono stati destinati, per molteplici motivazioni (es. cause in corso di accertamento, mancata conformità urbanistica, accertamenti per opponibilità di gravami ipotecari, ecc.).

²⁹¹ Lorenzo Frigerio, *"La confisca dei beni alle mafie Luci e ombre di un percorso civile"*, in www.libera.it.

La gestione dei beni confiscati è ostacolata da criticità di varia natura: giudiziarie, procedurali, economiche. Dal punto di vista procedurale, in particolare, emerge un'inefficiente articolazione di adempimenti che accumulandosi e distribuendosi in capo a soggetti diversi, finiscono per determinare ritardi e lungaggini nell'effettivo utilizzo dei beni da parte delle comunità beneficiarie.

Il processo di sequestro dei beni, nel corso del suo iter, può vedere una mutazione nei confronti dei beni sequestrati dal momento che possono verificarsi diverse circostanze che ne modificano la natura. Ad esempio può capitare che il soggetto in questione non sia un mafioso, ovvero che il bene non sia di sua proprietà; in questi casi i beni sono dissequestrati con le risapute lungaggini burocratiche che impegnano i giudici in processi che possono durare anche degli anni con l'ulteriore conseguenza, da non sottovalutare, di perdita di soldi pubblici.

All'interno del procedimento giudiziale il giudice nomina l'amministratore giudiziario cui affidare la gestione e la custodia dei beni sequestrati, fornendogli di tutti gli elementi e le informazioni che si riferiscono ai beni posti sotto sequestro, che lo stesso dovrà gestire fino alla confisca definitiva, passando quindi la competenza all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Per giungere alla confisca definitiva, come già detto, i tempi che intercorrono tra il sequestro e la stessa confisca variano, in media dai sette ai dieci anni a causa sia della sovrapposizione di competenze nelle amministrazioni investite di responsabilità, sia per la pluralità di soggetti chiamati ad intervenire.

In alcuni casi, dopo aver destinato i beni confiscati, trascorrono anche degli anni prima che si pervenga alla loro consegna, per ragioni di varia natura: immobili locati o occupati, quote indivise, immobili gravati da mutuo, terreni con mancanza di delimitazioni di confini, immobili da ristrutturare, ecc.

Come si può constatare ancora una volta l'iter procedimentale incide sul buon fine delle operazioni; molte delle patologie suesposte potrebbero essere sanate con maggior facilità e celerità se un'azione amministrativa spedita, trasparente e con procedure standardizzate, fosse attuata dalle amministrazioni interessate.²⁹²

Nei sistemi economici produttivi la costituzione e lo sviluppo delle aziende rappresentano uno dei punti di forza di un paese industrializzato, per questo motivo anche le aziende, frutto di proventi illeciti, la cui attività produce occupazione e profitto lecito, occorre che siano salvaguardate. Proprio da qui nasce l'obiettivo contenuto nella legge n. 575/1965 che predispose strumenti che consentano una migliore utilizzazione dei beni stessi con l'obiettivo di conservarne la produttività e, ove ne sussistano le condizioni, di incrementarla.

²⁹² Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relazione sulla "Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata", 14 settembre 2010.

In particolare con riferimento ai beni aziendali, sempre più frequentemente presenti nell'azione di contrasto agli arricchimenti criminali, le finalità di gestione sono di proseguire, riattivare e riconvertire l'attività imprenditoriale che rappresenta uno dei compiti più difficili e complessi da parte degli amministratori giudiziari. Purtroppo spesso la situazione delle aziende confiscate risulta essere problematica. L'Amministratore giudiziario dovrebbe essere costantemente in grado di svolgere analisi approfondite, non solo con riferimento alla liceità o meno dell'attività produttiva e all'esistenza di eventuali situazioni d'irreversibile dissesto, ma anche, e soprattutto, sulle concrete potenzialità economiche dell'impresa sotto sequestro per il suo mantenimento sul mercato in condizioni di competitività, senza che ciò comporti oneri al bilancio dello Stato.

Nella pratica è possibile rilevare una scarsità delle informazioni tale da porre le aziende ed i relativi beni sottoposti a confisca in una condizione di disinteresse e abbandono fino all'oblio, dal quale raramente riescono a risalire, con conseguente precipitazione nello stato di dissesto.

L'esiguità delle necessarie informazioni deriva, in generale, dal fatto che l'Amministratore giudiziario di aziende sottoposte a sequestro opera in una posizione di particolare difficoltà connotata dalla grande diffidenza che incontra nei rapporti sia all'interno che all'esterno dell'azienda; tali difficoltà sono solitamente superate ricorrendo frettolosamente, e senza molti approfondimenti, alla gestione indiretta attraverso l'affitto dell'azienda stessa. Decisione, questa, certamente opportuna dal punto di vista della tempestiva prosecuzione dell'attività dell'azienda, ma non sempre idonea ad allontanare definitivamente il rischio che l'azienda ritorni direttamente o indirettamente sotto l'influenza delle famiglie mafiose.²⁹³

Tra l'altro tali aziende presentano spesso una gestione precaria, gravemente indebitate, strutturalmente ed economicamente, con il rischio di essere traghettate attraverso procedure concorsuali fino alla cancellazione dal registro delle imprese. A ciò si aggiunge il fatto che nel momento in cui un'azienda viene confiscata, gli enti creditizi richiedono immediatamente il rientro dei fidi concessi, chiudendo di fatto il canale del credito, rendendo ulteriormente difficoltosa la gestione aziendale.

A tali criticità si aggiungono le resistenze e gli attacchi della criminalità organizzata, che mai si rassegna alla perdita delle ricchezze illecitamente accumulate e men che meno al loro riutilizzo per l'uso sociale.

Ecco dunque l'importanza di un organismo istituzionale che riassuma in sé la funzione di coordinatore dei beni sequestrati e confiscati alle mafie. L'importanza di accentrare in un unico centro decisionale, la titolarità e la responsabilità della gestione, dell'amministrazione e

²⁹³ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relazione sulla "Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata", 14 settembre 2010.

destinazione di tutti i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, riconducendo in tal modo a una gestione coordinata ed unitaria tutte le attività finora svolte da una pluralità di soggetti istituzionali, con conseguente riduzione dei tempi.

Questa figura dovrebbe essere rappresentata dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, tuttavia l'esigua dotazione organica di sole 30 persone impedisce la piena attuazione di tale obiettivo.

“Non possiamo risolvere tutto noi con trenta persone a disposizione”²⁹⁴ ha dichiarato il prefetto Mario Morcone, capo dell'Agenzia.

La Corte dei Conti sottolinea il fatto che l'Agenzia “potrà ancor meglio conseguire gli obiettivi prefissati non solo con l'incremento del personale assegnato, ma anche con l'adozione di procedure semplificate per facilitare l'attribuzione di finanziamenti agli assegnatari dei beni confiscati, onde evitarne il deterioramento”²⁹⁵.

Le sedi attuali dell'Agenzia sono solo due, la principale di Reggio Calabria e la secondaria di Roma, ma il problema dei beni confiscati riguarda l'intero territorio nazionale, non solo al sud (come in Campagna, in Sicilia, in Puglia, in Basilicata, nel Lazio) ma anche al nord (soprattutto in Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, Reggio Emilia), servono altre sedi e soprattutto un aumento del personale.

Secondo la Corte dei Conti, tra 2008 e 2009 il 52,6% dei beni sequestrati alla criminalità era inutilizzato per la lentezza delle procedure di assegnazione. “È un dato già superato. In questi mesi abbiamo assegnato quasi il 70% dei beni confiscati”, afferma Morcone, “si può fare sempre di più per velocizzare le pratiche, ma serve un aumento delle risorse umane”²⁹⁶.

Secondo l'Agenzia la lentezza è dovuta ai ricorsi fatti da chi subisce il sequestro, che ritardano la confisca definitiva, ma anche alle occupazioni abusive, ai mutui o alle ipoteche che pendono sugli immobili. Per le aziende il discorso è diverso: “hanno un percorso diverso dagli immobili perché la priorità è mantenere i livelli occupazionali e non sempre è possibile perché queste imprese provengono da mondi che hanno poco a che fare con la legalità. Bisogna procedere allora con la regolarizzazione dei lavoratori, perché non può essere ammesso il lavoro in nero dallo Stato”²⁹⁷.

²⁹⁴ Andrea Giambartolomei, “*Il prefetto Morcone: Più uomini all'agenzia per i beni confiscati alla mafia*”, in “Il fatto quotidiano”, 2 novembre 2010, www.ilfattoquotidiano.it

²⁹⁵ Andrea Giambartolomei, “*Il prefetto Morcone: Più uomini all'agenzia per i beni confiscati alla mafia*”, in “Il fatto quotidiano”, 2 novembre 2010, www.ilfattoquotidiano.it

²⁹⁶ Andrea Giambartolomei, “*Il prefetto Morcone: Più uomini all'agenzia per i beni confiscati alla mafia*”, in “Il fatto quotidiano”, 2 novembre 2010, www.ilfattoquotidiano.it

²⁹⁷ Andrea Giambartolomei, “*Il prefetto Morcone: Più uomini all'agenzia per i beni confiscati alla mafia*”, in “Il fatto quotidiano”, 2 novembre 2010, www.ilfattoquotidiano.it

Alla fine, quando finalmente sono stati confiscati e sono liberi da lacci, i beni vengono destinati secondo le manifestazioni di interesse agli enti territoriali e, tramite loro, alle associazioni, o alle forze dell'ordine. Il lavoro dell'Agenzia però non è finito: è necessario effettuare un monitoraggio dell'uso reale dei beni.²⁹⁸

Un'ulteriore, annosa questione è la necessità di finanziamenti per ristrutturare i beni confiscati, spesso distrutti dai loro precedenti proprietari o semplicemente danneggiati dal passare del tempo. Alcune regioni hanno provveduto stanziando, all'interno di leggi-quadro per promuovere la cultura della legalità, appositi fondi per sistemare dignitosamente gli immobili colpiti da incuria o danneggiamenti. Spesso le risorse non bastano e ancora una volta è dovuta intervenire la solidarietà fattiva di cittadini ed enti locali che hanno promosso così il restauro dei beni. Anche in questo caso sarebbe utile un approccio strutturale, con la creazione di un fondo nazionale permanente, nel quale fare confluire i proventi della gestione, prima della destinazione finale, e il denaro e i titoli sequestrati alle mafie.²⁹⁹

Le Amministrazioni comunali hanno manifestato, al fine di rendere più snelle ed efficaci le procedure per il trasferimento dei beni confiscati, la necessità, non solo di partecipare a tavoli tecnici nei quali determinare gli indirizzi e le finalità dell'azione, coordinare le iniziative per il riutilizzo dei beni confiscati e riaffermare il principio della legalità, attraverso un impiego socialmente ed economicamente utile dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ma anche di evitare che le criticità vengano trasferite agli enti locali stessi che spesso si trovano a fronteggiare problemi e disfunzioni che vanno oltre l'ordinario svolgimento dell'amministrazione locale.

Nella maggioranza dei casi l'ente locale non dispone delle risorse economiche per il recupero del bene e tenta di assegnarlo nelle condizioni in cui l'ha ricevuto. D'altra parte i soggetti sociali, economicamente deboli, non sono spesso in grado di accedere al bene in quanto non in grado di far fronte con proprie risorse ad ingenti investimenti, su un immobile per il quale non hanno adeguate garanzie sulla assegnazione in proprio favore. Infatti, l'immobile confiscato viene acquisito al patrimonio indisponibile del comune ed assegnato alla cooperativa sociale o all'associazione con contratto di comodato d'uso gratuito. Ciò fa sì che l'immobile non possa costituire una garanzia per gli istituti bancari che intendessero concedere un credito al soggetto che sostiene il peso economico

²⁹⁸ Andrea Giambartolomei, *“Il prefetto Morcone: Più uomini all'agenzia per i beni confiscati alla mafia”*, in *“Il fatto quotidiano”*, 2 novembre 2010, www.ilfattoquotidiano.it

²⁹⁹ Lorenzo Frigerio, *“La confisca dei beni alle mafie Luci e ombre di un percorso civile”*, in www.libera.it.

del recupero e non fornisce sufficienti garanzie a causa della debolezza giuridica dell'istituto del comodato d'uso gratuito.³⁰⁰

Anche il complesso normativo mostra qualche evidente lacuna a cui bisognerebbe porre rimedio quanto prima. Negli ultimi anni il legislatore ha fatto ricorso all'uso di decreti leggi, poi convertiti in legge, per apporre modifiche ed integrazioni alla legge portante antimafia, legge n. 575/1965, nonché per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Vi è la necessità di definire un testo unico antimafia che possa fornire una sistemazione organica ad una materia spesso lacunosa e contraddittoria al suo interno.

La Commissione parlamentare antimafia come anche il Commissario straordinario del Governo chiedono una riforma organica ed un testo unico sul contrasto patrimoniale antimafia. Consapevoli di quanto sia articolata e complessa la lotta alla mafia anche su questo versante, l'augurio è che al di là dei numeri relativi agli arresti, si rafforzi, piuttosto, l'azione di chi indaga per individuare le ricchezze dei *clan*.

Nel "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", varato con legge 13 agosto 2010, n. 136 (G.U. n.196 del 23 agosto 2010) ed entrato in vigore il 7 settembre 2010, è previsto tra l'altro l'emanazione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (art. 1 della legge). La seconda delega riguarda emanazione di nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia (art.2 della legge.)

Per quanto riguarda le altre disposizioni contenute nella legge, si segnalano le misure di contrasto alla mafia nel settore degli appalti: nasce la stazione appaltante in ambito regionale, prevista la tracciabilità dei flussi finanziari, che impone ai contraenti e ai concessionari di utilizzare conti correnti dedicati alle pubbliche commesse (accesi presso le banche o Poste italiane) ove appoggiare i relativi movimenti finanziari, e di effettuare i pagamenti con modalità tracciabili (bonifico bancario o postale). La violazione di tali obblighi comporta la risoluzione del contratto e l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie. Inoltre, la legge prevede anche il controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali, l'identificazione degli addetti nei cantieri e l'istituzione del reato per il delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.³⁰¹

Va ricordato inoltre che nelle indagini antimafia (ma non solo), risulta fondamentale il ricorso alle intercettazioni telefoniche. Come ha dichiarato Nicola Gratteri, Procuratore aggiunto della Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) di Reggio Calabria, "Le intercettazioni telefoniche sono

³⁰⁰ "Relazione annuale 2009 del commissario straordinario Antonio Maruccia ai sensi dell'art. 1 comma 3 del d.p.r. 6.11.2007", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, novembre 2008.

³⁰¹ www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano_contro_mafie/

uno strumento indispensabile alla lotta alla criminalità organizzata. L'intercettazione telefonica è il mezzo più economico e garantista che esista. Consente di poter acquisire prove che sono inoppugnabili e dove non c'è margine di discrezionalità. E' la voce degli indagati che forma la prova. E non è vero che le intercettazioni costano molto. Intercettare un telefono in un giorno costa 12 euro più Iva, per un pedinamento ci voglio 2000-3000 euro al giorno".³⁰²

Non si comprende come l'attuale Governo Berlusconi voglia invece di fatto rendere del tutto inutilizzabile tale importantissimo strumento, nonché imbavagliare la stampa.

“Un giornalismo fatto di verità impedisce molte corruzioni, frena la violenza e la criminalità, impone ai politici il buon governo”. Sono queste parole di Giuseppe Fava, giornalista assassinato dalla mafia a Catania nel 1984, parole oggi attuali più che mai.

S'introducano norme che facilitano il riutilizzo sociale dei beni e venga data concreta attuazione alla norma che stabilisce la confisca di beni anche ai corrotti.

Le risorse finanziarie sottratte alle mafie andrebbero destinate innanzitutto ai familiari delle vittime di mafia, ai testimoni di giustizia, al recupero, alla ristrutturazione e alla gestione dei beni immobili confiscati, nonché alla gestione degli stessi.

La vendita dei beni confiscati può essere un grave errore, perché può comportare il rischio che la criminalità organizzata riesca a ritornare in possesso di tali beni soprattutto attraverso l'uso di prestanome.

I beni confiscati rappresentano il segno del riscatto di un'Italia civile e responsabile, onesta e coraggiosa.

Con la vendita di quei beni lo Stato si arrende di fronte alle difficoltà del loro pieno ed effettivo riutilizzo sociale, come prevede la legge. E il ritorno di quei beni nelle disponibilità dei *clan* a cui erano stati sottratti, grazie al lavoro delle forze dell'ordine e della magistratura, avrà un effetto dirompente sulla stessa credibilità delle istituzioni.³⁰³

³⁰² Silvia Iachetta, “*Con le leggi e gli uomini di oggi la mafia non si può nemmeno più arginare – La prova che attualmente la mafia è ancora più forte rispetto a prima è che ora sono i politici che vanno a chiedere i voti ai mafiosi, e non il contrario*”, 9 marzo 2010, in www.antimafiaduemila.com

³⁰³ Luigi Ciotti, “*No alla vendita dei beni confiscati*”, in www.liberainformazione.org

Conclusioni

Analizzando i cambiamenti quantitativi e qualitativi della criminalità nel mondo, si possono individuare alcuni segnali di una sua parziale trasformazione da una dimensione individuale a una sempre più complessa e organizzata. I fenomeni criminali sembrano seguire lo sviluppo economico e sociale delle società moderne, riproducendone i meccanismi. Più complessa diventa la società nelle sue articolazioni, più complessa tende a diventare la criminalità che ne riproduce le patologie. Le finalità dell'arricchimento illegale e i mezzi adottati per il loro perseguimento tendono a uscire dalla dimensione "occasionale-individuale" od "organizzata-semplificata" per entrare maggiormente in quella "organizzata-complessa". La criminalità organizzata di oggi è diversa da quella di ieri, e si modifica in relazione ai cambiamenti del sistema sociale, politico, economico e culturale al quale tende ad adattarsi. La Mafia siciliana, ad esempio, ha seguito i cambiamenti della società siciliana passando da un modello rurale a uno urbano-imprenditoriale: un cambiamento che si è tradotto anche nei modi di investire le risorse accumulate illegalmente, passando dall'acquisto di terre a quello di appartamenti e poi all'acquisizione di imprese, infine investendo nel campo finanziario.³⁰⁴

Il divario tra le regioni del Mezzogiorno ed il resto d'Italia è senz'altro notevole e soprattutto dura ormai da troppo tempo. Rilevanti diversità nelle condizioni socioeconomiche, nella dotazione infrastrutturale e nella diffusione dei servizi, il tutto aggravato dal contesto di "sicurezza" che opera come ulteriore elemento frenante per lo sviluppo, fortemente penalizzante per gli effetti di condizionamento sull'attività economica locale e per il complessivo svantaggio che ne può derivare.³⁰⁵

Il problema della criminalità organizzata non è però l'unico problema del Mezzogiorno, ve ne sono molti altri, ma che però spesso non si possono scindere da quello della presenza pervasiva della mafia in ognuno di essi. Di fronte alla povertà, alla disoccupazione, alle disgrazie come lo sono le calamità naturali (un esempio per tutti, i terremoti), alla carenza di servizi, di spazi sociali, al degrado urbano, insomma all'assenza di alternative, la mafia estende le sue ramificazioni come una piovra, sfruttando tali condizioni di svantaggio della popolazione a proprio vantaggio, arricchendosi.

La criminalità di stampo mafioso non è presente soltanto nel Mezzogiorno, ma come sappiamo si è da tempo espansa verso altre aree dell'Italia e dell'Europa. È tuttavia in alcune regioni del Mezzogiorno (che poi sono anche quelle che presentano le condizioni più gravi di arretratezza socioeconomica) che tali organizzazioni hanno il loro radicamento territoriale e hanno

³⁰⁴ Ernesto U. Savona, voce "Criminalità organizzata", in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani, 1998.

³⁰⁵ "Programma operativo nazionale – Sicurezza per lo sviluppo – obiettivo convergenza 2007-2013", Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, 25 luglio 2007.

tradizionalmente svolto le loro attività avvalendosi sia di intrecci con parte delle istituzioni e del ceto politico, sia della collusione con taluni imprenditori, professionisti e “colletti bianchi”.

Per potenziare la sua attività, il suo arricchimento la mafia necessita di un solido alleato, senza il quale sarebbe molto probabilmente isolata, più debole e dunque rischierebbe perfino di essere sconfitta. Questo importante alleato, è ed è sempre stato la politica.

Non dobbiamo dimenticare che la mafia è sì un'organizzazione criminale, ma è soprattutto un centro di potere con un secolo e mezzo di vita, tuttora attiva. In nessun altro Stato è così.

Ci si chiede allora come mai lo Stato italiano è riuscito a sconfiggere il terrorismo, e non ha ancora vinto la partita contro la mafia?

La risposta o forse sarebbe meglio dire la conferma, è arrivata proprio dal giudice Giuseppe Ayala³⁰⁶, in un incontro a Rovereto (Trento), lo scorso 10 febbraio 2011, dal titolo “Chi ha paura muore ogni giorno”: la partita che lo Stato gioca contro la mafia non è ancora stata vinta perché è una partita truccata, dove purtroppo alcuni “giocatori della squadra politica” indossano formalmente la “maglia politica”, ma in realtà giocano a vantaggio della “squadra mafia”.

Come mai lo Stato è riuscito ad infliggere un potente colpo a *Cosa Nostra* fondamentale in un unico momento, quello del Maxiprocesso di Palermo del 1986-1987? Come mai già nel 1988 lo Stato fa un enorme passo indietro, si ferma e di fatto rende del tutto impotenti quegli uomini che avevano realizzato una prima grande ed importante vittoria?

E' semplice, gli anni in cui lo Stato ha inflitto un duro colpo a *Cosa Nostra* coincidono con gli anni della sanguinosa guerra di mafia in Sicilia, che ha portato alla totale eliminazione dei *boss* della “vecchia mafia” con centro di potere a Palermo e l'ascesa al potere della “nuova mafia” con a capo i “Corleonesi”. In questo momento storico i rapporti tra politica e *boss* della “vecchia mafia” si interrompono, e proprio in questo momento quella parte di Stato vera, onesta e pulita riesce ad entrare con forza, con decisione e soprattutto con volontà per infliggere alla criminalità organizzata un duro colpo.

Il successo dello Stato nel Maxiprocesso ci ha dimostrato che quando c'è la volontà politica, lo Stato è in grado di sconfiggere la mafia.

³⁰⁶ Giuseppe Ayala è magistrato da più di trent'anni, è stato Pretore di Mussomeli, in Provincia di Caltanissetta, nel settembre del 1981 è stato Pubblico Ministero presso la Procura della Repubblica di Palermo, in qualità di sostituto procuratore, membro del *pool* antimafia nel 1982. A parte l'attività istruttoria, ha sostenuto l'accusa nei più significativi processi istruiti dal *pool* dell'Ufficio Istruzione guidato da Antonino Caponnetto, e, in particolare, nel Maxiprocesso, celebratosi avanti la 1° Corte d'Assise di Palermo dal febbraio 1986 al dicembre 1987 a carico di 475 imputati. Nel 1991 è stato nominato consulente della Commissione Parlamentare antimafia. Nell'aprile del 1992 è stato eletto deputato al Parlamento. Elezione ripetutasi nel 1994. Nel 1996 e nel 2001 è stato eletto Senatore. Nel corso degli anni trascorsi in Parlamento ha fatto parte della Commissione Giustizia, della Giunta per le autorizzazioni a procedere, della Commissione Affari Costituzionali, nonché della Commissione Bicamerale Antimafia. E' stato Sottosegretario alla Giustizia nei Governi Prodi e D'Alema dal 1996 al 2000. All'inizio del 2007 è rientrato in Magistratura con l'incarico di Consigliere presso la sezione penale della Corte d'Appello di L'Aquila, dove attualmente lavora.

La costruzione dell'enorme aula *bunker* di Palermo in soli sei mesi, realizzata in cemento armato in grado di resistere ad attacchi da parte di armi aria-terra, a prova di *bazooka*, un'opera pubblica, dello Stato, fortemente voluta dallo Stato, alleato dei suoi "servitori", è una prova, un messaggio forte alle cosche: quando lo Stato vuole esserci davvero nella lotta alla mafia, non teme alcun avversario!

La modifica in pochi giorni di una norma dell'allora Codice di procedura penale, che prevedeva la lettura di tutti gli atti processuali, e che rischiava di arenare il Maxiprocesso, visto che si trattava di più di un milione di pagine, grazie all'intervento tempestivo del Parlamento, dimostra che lo Stato se decide davvero di sconfiggere definitivamente *Cosa Nostra* lo può fare.

Purtroppo successivamente *Cosa Nostra* ricostruì il proprio vertice, riallacciando anche i rapporti con i politici corrotti, i "centri occulti di potere" come li chiamava Falcone. Ecco perché già nel 1988 il *pool* antimafia viene di fatto smembrato, reso del tutto incapace di operare, lasciando soli quei "servitori dello Stato", che pagarono quattro anni più tardi con la morte, assassinati sì da *Cosa Nostra*, ma con un'enorme responsabilità di quello stesso Stato italiano che non ha voluto sostenerli, che non ha voluto e non vuole davvero sconfiggere la mafia.

La lotta alla mafia non può essere solamente delegata alla magistratura e alle forze dell'ordine, è necessario prima di tutto sciogliere il nodo politico. Altrimenti la mafia non potrà mai essere sconfitta.

Per sconfiggere *Cosa Nostra*, diceva Giovanni Falcone, bisogna agire seguendo tre direttive: la prima e sicuramente la più importante, è la repressione. Tale azione portata avanti dalla magistratura e dalle forze dell'ordine deve essere costante, forte e supportata soprattutto da una legislazione adeguata che pur garantendo le libertà fondamentali dell'individuo permetta ai magistrati di svolgere al meglio la funzione investigativa.

La seconda fondamentale nel lungo periodo deve essere l'educazione alla legalità delle nuove generazioni, al fine di contrastare quelli che sono i disvalori della mafiosità. Riuscire a sconfiggere l'omertà e l'indifferenza significa anche togliere alla mafia la possibilità di affermare il proprio dominio sul territorio. La terza e sicuramente non meno importante consiste nel creare uno sviluppo economico non inquinato dalle pressioni della criminalità che ubbidisca soltanto alle leggi di mercato³⁰⁷.

Ecco allora l'importanza della lotta alla corruzione della politica e della pubblica amministrazione.

I comportamenti illegali si possono impedire aumentando il rischio percepito dai potenziali criminali, di essere arrestati, condannati e vedere confiscati i propri proventi illeciti, e riducendo le

³⁰⁷ Maria Falcone, Presidente della Fondazione Giovanni e Francesca Falcone.

opportunità che ne facilitano la realizzazione. Con riferimento alla corruzione, ciò significa che ogni Stato necessita tanto di un sistema di giustizia penale efficace, quanto di un ambiente normativo e sociale in cui siano presenti trasparenza, semplicità amministrativa, cultura della legalità, coesione tra i cittadini, senso delle istituzioni.

Negli anni Novanta l'azione della magistratura ha fatto suonare un campanello d'allarme e dato voce ad una domanda di trasparenza, semplicità amministrativa e legalità che proveniva dalla società, ma non ha potuto innescare un processo capace di intervenire sulle variabili ambientali che producono corruzione, siano queste la sovrapproduzione e vischiosità delle norme amministrative nazionali o la stessa coscienza di un popolo scarsamente provvisto di senso civico e incline ad anteporre interessi personali, familiari o di *clan* a quelli collettivi.³⁰⁸

La corruzione sia per chi la compie in maniera attiva, comprando di fatto il comportamento di un pubblico dipendente, di un pubblico ufficiale, attraverso l'uso del denaro o di altri beni (spesso di lusso), sia per chi la "riceve" (si parla di "corruzione passiva"), accettando tali illeciti compromessi, costituisce un reato.

La corruzione come una "scorciatoia" rispetto al normale *iter* procedurale, per ottenere un vantaggio per sé, per la propria impresa, per il proprio *clan* o per la propria famiglia, con un costo elevato a danno di tutti, della società, della nazione, delle imprese, dello sviluppo socio-economico, dei cittadini.

Il denaro, i beni di lusso, elemento chiave, requisito necessario per attivare la corruzione, ricchezze che la criminalità organizzata dispone in enormi quantitativi, grazie all'esercizio di attività illecite, come lo sfruttamento della prostituzione, il commercio illegale di armi e di sostanze stupefacenti, il *racket*, i ricatti, l'usura, lo smaltimento illecito dei rifiuti.

Ricchezze di natura illecita, che necessitano dunque di essere "ripulite" attraverso il riciclaggio. Ma per riciclare spesso servono altri strumenti, come ad esempio la corruzione. La corruzione per comprare la compiacenza di funzionari pubblici, di professionisti, di imprenditori, di politici, per collocare ingenti somme di denaro in attività apparentemente lecite, come nel settore degli appalti pubblici, quello edilizio-immobiliare, della grande distribuzione, della ristorazione, del turismo, il settore finanziario, ecc. In tal modo l'economia, il mercato diventano falsati da più centri di interessi, quello della criminalità organizzata in primo luogo ma anche dei corrotti che si rendono partecipi, attori e protagonisti di questo macabro progetto. Più costi, meno servizi, minor qualità, minor concorrenza se non totale assenza sostanziale di concorrenza, meno sviluppo, meno crescita, meno benessere, meno diritti, più povertà, più delinquenza, più disoccupazione, più minacce, più soprusi per tutti gli altri.

³⁰⁸ Andrea Di Nicola, "Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare", capitolo in M. Barbagli (a cura di), "Rapporto sulla criminalità in Italia", Il Mulino, Bologna, 2003

Politici ed amministratori corrotti sono e debbono essere considerati corresponsabili delle attività illecite e criminali e delle loro gravi conseguenze, che la mafia compie grazie alla loro “collaborazione”, approvazione, omertà, falsità ed accondiscendenza.

I dati sulla corruzione in Italia ad oggi rimangono preoccupanti, così come ci dimostrano anche gli indici di *Transparency International*.

Il Presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampiccolo, in un recente convegno tenutosi a Roma lo scorso 3 febbraio 2011, presso la Scuola superiore della Pubblica amministrazione organizzato dall'Istat, dalla Corte dei Conti e dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza, ha sottolineato come “proprio per arginare il fenomeno della corruzione, un ruolo fondamentale può svolgere l’etica, vale a dire la propria, intima, tensione morale del funzionario pubblico al suo corretto agire. E’ fondamentale promuovere la diffusione di comportamenti virtuosi, rispettosi delle norme e improntati alla massima considerazione del bene comune; investire nella formazione, deputata ad innalzare il livello di professionalità nei funzionari pubblici, che è funzionale ad un’applicazione coerente delle norme e, conseguentemente, al raggiungimento degli obiettivi di maggior trasparenza e prevenzione della corruzione; investendo nella trasparenza, consentendo l’utilizzo e la valorizzazione dei dati pubblici, aprendo l’accesso alle informazioni ed ai contenuti prodotti o in possesso della pubblica amministrazione. La creazione di apposite banche dati (Banca dati nazionale dei contratti pubblici e della anagrafe unica dei contratti pubblici) risponde all’esigenza di disporre con immediatezza di tutte le informazioni, di garantire la massima trasparenza dei mercati e, conseguentemente, di intervenire tempestivamente per contrastare fenomeni particolarmente gravi legati all’infiltrazione malavitosa e a fenomeni di corruzione; investendo nella semplificazione, contrastando la iper-regolamentazione, nel rispetto del principio di legalità, specie ad esempio nel settore degli appalti, che determina un irrigidimento e un’eccessiva burocratizzazione della materia, in un settore caratterizzato, invece, da un mercato dinamico che richiede, pertanto, strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità. L’eccesso di burocrazia è un vantaggio per la criminalità organizzata, che in taluni ambienti e contesti geografici è spesso in grado di porsi come intermediario, e un grande svantaggio per la legalità che invece necessita, per esprimersi compiutamente, di un rapporto trasparente tra utente e pubblica amministrazione; ed infine, ma non ultimo per importanza, il controllo dell’operato della pubblica amministrazione e dei suoi membri.

Un ruolo chiave nella lotta alla corruzione è da ricercarsi proprio nel principio di legalità inteso in tutta la sua ricchezza costituzionale, quale preconditione della libertà e del rilancio economico, sociale e morale del paese.”³⁰⁹

³⁰⁹ “*Misure e stime della corruzione: una sfida (im)possibile?*”, intervento del Presidente della Corte dei Conti Luigi Giampaolino, 3 febbraio 2011, Roma, in www.corteconti.it

Nonostante ciò nella lotta alla corruzione in Italia, c'è ancora molto lavoro da fare, ed in particolare deve essere chiaro che il rischio di essere scoperti è più elevato rispetto ai benefici che derivano dall'illecito. E' fondamentale che vi siano pene certe e severe, quali il licenziamento immediato, il carcere sicuro, l'impossibilità di poter ricoprire cariche pubbliche di ogni tipo, la confisca di tutti i beni di corrotti e corruttori, un controllo sociale diffuso, un sistema giuridico forte della collaborazione e del sostegno politico. In fondo si tratta di aspetti comuni alla lotta alla mafia.

Dunque l'importanza della confisca dei beni alla criminalità organizzata ed ai soggetti corrotti e corruttori, e il loro riutilizzo per scopi sociali.

L'utilizzo di tali beni a scopi istituzionali e sociali ha fundamentalmente due importanti obiettivi: la restituzione alla comunità di beni frutto di attività illecite, nonché la reintroduzione nel mercato legale di risorse di provenienza illegale, con importanti benefici socio-culturali, economici ed occupazionali.

L'art. 3, secondo comma della Costituzione italiana recita che "è compito della Repubblica, rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Ebbene proprio attraverso il riutilizzo a scopi sociali ed istituzionali dei beni confiscati alla mafia (e speriamo in un prossimo futuro anche ai corrotti ed ai corruttori), la Repubblica può rimuovere proprio tali ostacoli, offrendo una valida alternativa alla popolazione assoggettata al volere della mafia.

La legge n. 109/96 relativa all'utilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nell'ambito delle azioni positive che possono essere messe in campo per contrastare le mafie.

Si può asserire che fino all'approvazione di questa legge, l'intervento dello Stato nell'ambito dei patrimoni accumulati illecitamente è stato soprattutto di carattere repressivo. Un grande patrimonio immobiliare, strappato alla mafia grazie all'applicazione della legge Rognoni - La Torre e all'azione sempre più incisiva della magistratura, giaceva in una situazione di totale abbandono, quando, in alcuni paradossali casi, non continuava ad essere nella disponibilità delle famiglie mafiose. Un tale stato di cose, se da un lato rappresentava l'esito tangibile dell'azione repressiva che lo Stato conduceva contro la criminalità organizzata, dall'altro sottolineava, altrettanto concretamente, l'incapacità dello stesso di passare ad una fase costruttiva e di progettare e realizzare azioni positive in favore delle comunità locali.

In tal senso la legge n. 109/96 costituisce lo strumento più avanzato di contrasto alla criminalità organizzata nel campo culturale, sociale ed economico, prevedendo la restituzione alla

collettività di grandi patrimoni accumulati illecitamente e colpendo le mafie in uno degli aspetti più importanti: la creazione del consenso sociale.

Se l'azione repressiva della magistratura punta ad indebolire le mafie attraverso la sottrazione delle ricchezze, mettendone in crisi il potere economico, l'azione costruttiva delle istituzioni e delle forze sociali punta ad indebolirne il consenso e dunque il potere politico.

Il raggiungimento di tale obiettivo è tanto più alla portata quanto maggiore sarà il numero di beni che sono confiscati ed introdotti nel circolo virtuoso dell'uso sociale, ma anche quanto migliore sarà l'uso sociale degli stessi. In altre parole, se da un lato è fondamentale non perdere di vista il dato numerico che rappresenta un buon indicatore per valutare l'efficienza della giustizia e della macchina amministrativa, rispettivamente, nel confiscare e destinare le ricchezze confiscate, dall'altro è indispensabile valutare la qualità dell'uso finale del bene stesso, poiché da ciò dipenderà l'effettiva efficacia dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.³¹⁰

Purtroppo ancora oggi si assiste ad una serie di difficoltà di diverso tipo, dalla “macchina burocratica” e dai tempi ancora lunghi che intercorrono tra il sequestro, la confisca e l'assegnazione dei beni, con conseguenze immaginabili, quali il degrado patrimoniale, le difficoltà economiche sia degli enti locali che delle associazioni nell'attuare progetti di ristrutturazione, adeguamento e recupero dei beni immobili. Il rischio è quello che ancora una volta lo Stato dimostri la sua debolezza verso le mafie. Non mancano infine le azioni intimidatorie che le organizzazioni criminali mettono in campo quotidianamente, per incutere timore soprattutto ai soggetti beneficiari dei loro beni confiscati.

Le ormai numerose cooperative ed associazioni che utilizzano i beni confiscati alla mafia offrono tra l'altro concretezza, reinserimento sociale e lavorativo a giovani e a persone svantaggiate.

Tutto ciò è stato possibile solo laddove i tavoli di concertazione hanno messo in rete l'Agenzia del Demanio prima e l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata dopo, le Prefetture, i Comuni, i Consorzi di Comuni, le varie associazioni, i cittadini e dove quest'attività di sinergico scambio è stata associata al reperimento di finanziamenti pubblici, come quelli del Programma operativo nazionale “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia” 2000 – 2006 e del Programma operativo nazionale “Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza” 2007-2013 del Ministero dell'Interno per la fruizione e la ristrutturazione delle strutture. A dimostrazione del fatto che oggi

³¹⁰ Frigerio Lorenzo e Pati Davide, “L'uso sociale dei beni confiscati - La dimensione etica e culturale, le opportunità di sviluppo economico, il ruolo delle istituzioni e degli enti locali”, Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza con il cofinanziamento dell'Unione Europea, Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia” 2000-2006.

la Repubblica non è più la sola nel perseguire l'interesse generale, ma grazie all'art. 118, ultimo comma della Costituzione, può vantare l'aiuto di un importante alleato, o forse sarebbe meglio dire di tanti alleati, i cittadini; infatti la norma costituzionale recita "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

La lotta alla mafia è sicuramente un interesse generale. E allora i beni confiscati ne possono diventare il mezzo, lo strumento per perseguire tale interesse generale, assumendo una nuova veste, non più quella di beni privati, ovvero di proprietà di privati, né di beni pubblici, cioè di beni di proprietà dello Stato, ma di beni comuni.

Facendo riferimento alla definizione di beni comuni data dalla Commissione sui beni pubblici del 2007, presieduta da Stefano Rodotà, che li ha definiti "**cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona**", si nota immediatamente un legame con l'art. 3, secondo comma della Costituzione.

I beni comuni sono quei beni le cui utilità essenziali soddisfano bisogni collettivi corrispondenti all'esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona; sono altresì beni comuni le utilità generate da qualsiasi bene che possa essere fruita in modo non rivale (es. beni ambientali, beni culturali, il sapere e la conoscenza umana); sono altresì beni comuni i beni appartenenti allo Stato, ad enti pubblici territoriali o a collettività di utenti che soddisfino bisogni collettivi.

Beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, beni come strumenti per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e dunque che permettono di raggiungere l'interesse generale.

In quest'ottica crediamo si possano collocare anche i beni confiscati alla criminalità organizzata, utilizzati da soggetti pubblici o privati per fini istituzionali e sociali, beni strumentali al perseguimento dell'interesse generale, all'esercizio di diritti fondamentali, quali il diritto alla libertà, alla salute, al lavoro, alla sicurezza e del principio di uguaglianza sostanziale.

Sconfiggere la criminalità organizzata è interesse generale, perché questo permetterà il vero rilancio delle regioni fortemente interessate da tale male sociale, sia in termini economici che sociali, a beneficio dell'intera collettività, dell'intero Paese.

Terre confiscate alle mafie, che oggi danno vita a lavoro, ad integrazione sociale, a sicurezza, a legalità, a prodotti alimentari biologici destinati al mercato legale, nel pieno rispetto delle leggi.

Ville, case, palazzi, adibiti oggi a strutture di recupero per tossicodipendenti, spazi di recupero funzionale e sociale, luoghi di recupero socio-lavorativo riabilitativo, comunità alloggio destinate all'erogazione di prestazioni di servizi socio-sanitari nell'area dell'handicap e della tutela della salute psico-fisica, luoghi di coesione sociale, di integrazione interetnica, di formazione, di

cultura, di educazione alla cittadinanza e alla legalità.

Non è forse anche questo interesse collettivo, interesse generale, esercizio di diritti fondamentali e libero sviluppo della persona?

Attraverso tali “nuovi” beni comuni è possibile ridurre quegli enormi e duraturi divari che tutt’oggi impediscono il concreto e pieno realizzo del principio di uguaglianza in senso sostanziale.

Per la definizione della categoria di beni comuni la Commissione parte da un assunto, ovvero che si tratta di beni che, al di là della proprietà che è tendenzialmente dei poteri pubblici, assolvono per vocazione naturale ed economica all’interesse sociale, generale, servendo immediatamente non l’amministrazione pubblica, ma la stessa collettività in persona dei suoi componenti.

Se è vero che non è sempre rilevante l’appartenenza del bene, è invece sempre rilevante se quel bene è funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali: non si può prescindere dalla funzione che il bene deve nel concreto assicurare.

Più che il titolo di proprietà (pubblico o privato) è importante per questi beni la funzione che svolgono, la situazione di fatto piuttosto che il titolo formale. Risultano più importanti le utilità che essi possono generare, grazie alla fase gestionale, al loro utilizzo, piuttosto che il titolo di proprietà del bene.

Beni confiscati e riutilizzati per scopi sociali, attraverso i quali è possibile realizzare una ripresa sociale, economica, culturale soprattutto in quelle regioni fortemente penalizzate dalla presenza massiccia della criminalità organizzata, dimostrando che è possibile concretizzare valori quali la legalità, la cultura, la sicurezza non solo per le attuali generazioni ma soprattutto per quelle future.

I beni comuni si caratterizzano non tanto per il soggetto che li detiene, quanto piuttosto per le utilità che da essi ne derivano, che permettono la soddisfazione di interessi generali: l’attenzione va dunque rivolta alla sostanza, alle utilità prodotte dai beni. Un obiettivo di protezione di un contesto dal quale dipendono i diritti fondamentali, la sicurezza, lo sviluppo, la cultura, i valori della persona, non solo come interesse individuale, ma anche e soprattutto collettivo, dell’intera società.

Solo rimuovendo quegli ostacoli che oggi impediscono in determinate zone del nostro Paese la presenza di sicurezza, democrazia, libertà e legalità, potremo davvero realizzare i principi costituzionali dell’uguaglianza sostanziale ed i beni confiscati alla criminalità organizzata, in qualità di beni comuni, possono essere un valido strumento per raggiungere tale obiettivo.

“La mafia non è affatto invincibile, è un fatto umano e come tutti i fatti umani ha un inizio e avrà anche una fine. Piuttosto bisogna rendersi conto che è un fenomeno terribilmente serio e molto grave e che si può vincere non pretendendo eroismo da inermi cittadini ma impegnando in questa battaglia tutte le forze migliori delle istituzioni” (Giovanni Falcone).

Bibliografia

ABBATTISTA Giovanni, MONTARULI Valeria, POLIGNANO Antonio, “I reati associativi e gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata”, Giappichelli editore, 2000, Torino

ALACQUA Massimiliano, “A scuola di etica”, 13 agosto 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org

AMADORE Nino, “Gli affari della criminalità valgono il 2,6% del Pil”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 2 dicembre 2010

AMATO Rosaria, “Stampa, Freedom House declassa l’Italia: non è più un Paese pienamente libero”, quotidiano La Repubblica, 1 maggio 2009

ARLACCHI Pino, “Gli uomini del disonore – la mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone”, Editore Mondadori, 1994

ARENA Gregorio, “Beni comuni. Un nuovo punto di vista. Oltre la proprietà, per tutelare i beni comuni”, 19 ottobre 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org

ARENA Gregorio, “Cittadini attivi”, Editore Laterza, 2006

ARENA Gregorio, COTTURRI Giuseppe, “Il Valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l’Italia”, Editore Carocci, Roma, 2010

ARENA Gregorio, “*Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*”, in www.astrid-online.it

ARMAO Fabio, “Il sistema mafia – Dall’economia-mondo al dominio locale”, Ed. Bollati Boringhieri, 2000

ARNONE Marco, ILIOPULOS Eleni, “La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali”, Editore Vita e Pensiero, 2005, Milano

AA.VV., “Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità”, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010

AA.VV., “Questioni di mafia”, Il Mulino, n. 3/2001

AYALA Giuseppe, “Chi ha paura muore ogni giorno. I mie anni con Falcone e Borsellino”, Editore Mondadori, Milano, 2008

BONFIGLI Silvio, “L’Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione”, in “La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi” a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze

CARETTI Paolo, DE SIERVO Ugo, “Istituzioni di diritto pubblico”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002

- CASSETTA Elio, “Manuale di Diritto amministrativo”, Giuffrè Editore, Milano, 2010
- CENTORRINO Mario e OFRIA Ferdinando, “Quanto valgono i beni confiscati alla mafia”, 13 ottobre 2009, in www.lavoce.info
- CEROFOLINI Matteo, “Cittadinanza attiva pugliese. Assessorato alla trasparenza e alla cittadinanza attiva”, 30 marzo 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org
- CHIARAMONTE Simone, “Un bando per i beni confiscati alla mafia. Una ricerca rivela: Sicilia e Campania le più virtuose nel riutilizzo”, 13 febbraio 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org
- CICCARELLO Elena, “Beni confiscati, siamo ai saldi di fine stagione?”, 10 novembre 2009, in www.narcomafie.it
- CIOTTI Luigi “Mafia: don Ciotti, bene Agenzia ma va fatta funzionare, si creino succursali anche a Roma, Milano e Palermo”, 24 febbraio 2010, www.libera.it
- CIOTTI Luigi, “No alla vendita dei beni confiscati”, in www.liberainformazione.org
- CUSTODERO Alberto, “Auto di lusso dalla mafia alla polizia Restituite: "Non possiamo permettercele", 14 agosto 2009, quotidiano “La Repubblica”
- D’AMBROSIO Vito, “I profili penali della corruzione e della maladministration” in “La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi” a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze
- DE PALMA D. Angelo, “Manuale delle misure di prevenzione. Linee teoriche e operative. Indagini, sequestro, amministrazione dei beni, confisca”, Maggioli Editore, 2008, Repubblica di San Marino
- DELLA PORTA Donatella e VANNUCCI Alberto, “Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia”, 2007, Roma-Bari, Editore Laterza
- DI NICOLA Andrea, “Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare”, in “Rapporto sulla criminalità organizzata in Italia” a cura di Marzio Barbagli, Editore Il Mulino, Bologna, 2003
- DI PALMA Mariano, “Exportiamo l’antimafia sociale...Milano da bere, Milano d’avere - Cenni storici e appunti descrittivi delle criminalità organizzate in Italia”, Milano 20 marzo 2010
- DICKIE John, “Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana”, Editori Laterza, Bari, 2005
- DONOLO Carlo, “Beni comuni: il significato delle parole I beni comuni e la loro semantica”, 26 giugno 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org
- DONOLO Carlo, “I beni comuni presi sul serio”, 30 maggio 2010, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org
- DRAGHI Mario, “Allarme nel Sud: c’è criminalità nella Pa Troppi ritardi nei servizi”, quotidiano “Il Giornale”, 26 novembre 2009

ESPOSITO Paolo, “State Capture, corruzione, accountability nelle Amministrazioni Pubbliche: una lettura basata sugli approcci economico-aziendali e di public management”, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Facoltà di Economia

FALCONE Giovanni, “Io, Giovanni Falcone vi spiego cos’è la mafia”, quotidiano “L’Unità”, 31 maggio 1992

FALCONE Giovanni in collaborazione con Marcelle Padovani, “Cose di Cosa Nostra”, Editore Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2008

FERLA Vittorino, “Più sussidiarietà per sconfiggere la corruzione”, 16 luglio 2006, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org

FIORENTINO Luigi, “Attività d’impresa della criminalità organizzata e distorsioni della concorrenza”, 17 aprile 2009, in www.astrid.it

FRIGERIO Lorenzo, “La confisca dei beni alle mafie Luci e ombre di un percorso civile”, in www.libera.it

FRIGERIO Lorenzo e PATI Davide, “L’uso sociale dei beni confiscati - La dimensione etica e culturale, le opportunità di sviluppo economico, il ruolo delle istituzioni e degli enti locali”, Ministero dell’Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza con il cofinanziamento dell’Unione Europea, Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” 2000-2006

GALULLO Roberto, “La corruzione in Italia è una tassa occulta da 60 miliardi l’anno e grava anche sui neonati”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 6 luglio 2010

GIAMBARTOLOMEI Andrea, “Il prefetto Morcone: Più uomini all’agenzia per i beni confiscati alla mafia”, in “Il fatto quotidiano”, 2 novembre 2010, www.ilfattoquotidiano.it

IACHETTA Silvia “Con le leggi e gli uomini di oggi la mafia non si può nemmeno più arginare. La prova che attualmente la mafia è ancora più forte rispetto a prima è che ora sono i politici che vanno a chiedere i voti ai mafiosi, e non il contrario”, 9 marzo 2010, in www.antimafiaduemila.com

IAIONE Christian, “Public governance: la nuova frontiera della p.a.”, 17 febbraio 2008 in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org

LUCCA Viviana “L’Italia e la libertà di stampa: al 72esimo posto nella classifica mondiale”, 5 maggio 2010, in www.cultumedia.it

MARUCCIA Antonio, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, “Relazione annuale 2009 del commissario straordinario Antonio Maruccia ai sensi dell’art. 1 comma 3 del d.p.r. 6.11.2007”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, novembre 2008

MARUCCIA Antonio, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, “Relazione annuale 2009 del commissario straordinario Antonio Maruccia ai sensi dell’art. 1 comma 3 del d.p.r. 6.11.2007 e dell’art. 1 del d.p.r. 20.01.2009”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, novembre 2009

MARUCCIA Antonio, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, “Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità”, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010

MATTEI Ugo, REVIGLIO Edoardo, RODOTÀ Stefano, “I beni pubblici - Dal governo democratico dell’economia alla riforma del Codice Civile”, Roma, 22 aprile 2008, Scienze e Lettere Editore Commerciale, 2010

MENDITTO Francesco, “Normativa, prassi e criticità degli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso: sequestro e confisca (penale e di prevenzione), amministrazione, destinazione ed utilizzazione dei beni confiscati, con particolare riferimento alla istituzione dell’Agenzia Nazionale per i beni confiscati”, 22 febbraio 2010, in www.libera.it

MERLONI Francesco e VANDELLI Luciano, “Prevenzione e repressione della corruzione: aprire una nuova pagina”, 2010, in www.astrid-online.it

MERLONI Francesco e PONTI Benedetto, “La Trasparenza”, “*La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*” a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze

MERLONI Francesco e VANDELLI Luciano (a cura di), “La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi” Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze

MESSINA Antonia, “Corruzione, Concussione, Peculato”, www.aspirantiuditori.it

MOCHI SISMONDI Carlo, “Il disegno di legge anticorruzione: l’importanza della "reputazione", editoriale del 2 marzo 2010, in Forum PA, <http://saperi.forumpa.it>

MOSCA Michele, “Le terre di don Peppe Diana. Il ruolo dei beni confiscati alla Camorra nella creazione di capitale sociale”, in Periodico di informazione, politica e cultura dell’Università degli Studi di Trento, <http://periodicounitn.unitn.it>

NATOLI Stefano “Corruzione, l’Italia scende al 67esimo posto nel mondo. La mappa di Transparency International”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 26 ottobre 2010

PAOLI Letizia, “Fratelli di mafia. Cosa Nostra e ‘Ndrangheta”, Editore il Mulino, Bologna 2000

PROPERZI Pierluigi, “Sistemi e processi di pianificazione – Governance e Government” in “Rapporto dal Territorio 2005”, www.rapportodalterritorioinu.it

QUAGGIA Daniela, “Gestire i beni confiscati alla mafia. Per combattere la criminalità organizzata”, 2 febbraio 2007, in Laboratorio per la Sussidiarietà, www.labsus.org

REGGI Roberto “I beni confiscati alla mafia non si devono vendere”, in Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, www.fisu.it

SABATINI Fabio, “Che cosa è il capitale sociale”, Dis/Uguaglianze, Trimestrale per l’analisi dei processi di sviluppo e sottosviluppo, Vol. 03, gennaio 2004

- SALVIA Lorenzo, “Lotta alla mafia: come vengono gestiti i beni confiscati”, in quotidiano “ Il Corriere della Sera-Sette”, 30 settembre 2010
- SANTI Romano, “L’ordinamento giuridico”, Pisa, 1917
- SAVONA Ernesto U., voce “*Criminalità organizzata*”, in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani, 1998
- SCIASCIA Leonardo, “La storia della mafia”, da “Quaderni Radicali” n. 30 e 31 – Anno XV Gennaio-Giugno 1991
- SIEBERT Renate, “Mafia e quotidianità”, Editore Il Saggiatore, Milano, 1996
- SIRACUSANO Antonio, “Una rete sociale è indispensabile per dare slancio ai patrimoni confiscati”, quotidiano “La Gazzetta del Sud”, 21 dicembre 2010
- SIRIANNI Guido “Il ddl anticorruzione: molto rumore per nulla”, 2010, in www.astrid-online.it
- SORACE Domenico “Diritto delle amministrazioni pubbliche”, Editore il Mulino, Bologna, 2007
- STAJANO Corrado, “Mafia – L’atto di accusa dei giudici di Palermo” (Antonino Caponnetto consigliere istruttore, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello, Giovanni Falcone, Leonardo Guarnotta giudici istruttori delegati), Editori Riuniti, 1992
- TABELLINI Guido, “L’informazione vera medicina anti-corruzione”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 4 luglio 2010
- TANCREDI Pasquale, “Le misure di prevenzione patrimoniali antimafia”, in “I beni confiscati alla criminalità organizzata Aspetti giuridici e sociologici”, www.altrodiritto.unifi.it
- TANCREDI Pasquale, “La destinazione dei beni confiscati”, in “I beni confiscati alla criminalità organizzata Aspetti giuridici e sociologici”, www.altrodiritto.unifi.it
- TRANFAGLIA Nicola, “Mafia, politica e affari”, Editore Laterza, 2008
- TUCCI Claudio, “Ocse: l’Italia investe poco in istruzione”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 7 settembre 2010
- UCCELLO Serena, “Un patto con le imprese e le banche per gestire le aziende confiscate”, quotidiano “Il Sole 24 Ore”, 23 gennaio 2011
- VANNUCCI Alberto, “L’evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto”, in “La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi” a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010
- VETTORI Barbara, “Lotta ai patrimoni mafiosi: un monte di ostacoli”, 30 settembre 2000, in *Questotrentino* n. 20
- VETTORI Barbara, “Sequestro e confisca dei proventi della criminalità organizzata”, in “Rapporto sulla criminalità organizzata in Italia” a cura di Marzio Barbagli, Editore Il Mulino, Bologna, 2003

VETTORI Barbara, “Tough On Criminal Wealth: Exploring The Practice Of Proceeds From Crime Confiscation In The EU”, Kluwer Academic Publishers, New York, 2006.

VILLONE Massimo, “Alla ricerca della buona amministrazione perduta”, 2010, www.astrid-online.it

VISCO COMANDINI Vincenzo, “Profili economici della corruzione”, in “La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi” a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Astrid, Passigli Editori, 2010, Firenze

VISCONTE Francesca, “Le battaglie di don Giacomo, ‘ndrangheta e burocrazie”, 27 febbraio – 4 marzo 2004, in <http://dust.it>

ZAMAGNI Stefano, Presidente dell’Agenzia per le ONLUS, “Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni. Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale impegno e responsabilità”, Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, 2010

CNEL “Osservazioni e proposte Legge 7 marzo 1996, n. 109 Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati”, CNEL, 29 marzo 2007

Corte dei Conti, “Misure e stime della corruzione: una sfida (im)possibile?”, intervento del Presidente della Corte dei Conti Luigi Giampaolino, 3 febbraio 2011, Roma, in www.corteconti.it

Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, relazione sulla “Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata”, 14 settembre 2010

OCSE, “Rafforzare l’etica nella pubblica amministrazione: le misure dei paesi dell’OCSE” in “nota di sintesi dell’OCSE sulla gestione pubblica”, 2000

“Codice antimafia e anticorruzione della pubblica amministrazione”, Regione Sicilia, Commissione nominata con D.A. 306924 del 24/9/2009, Presidente Dott. Pier Luigi Vigna

Commissione parlamentare d’inchiesta sulla mafia (Legge 20 dicembre 1962, n. 1720), relazione dell’On. Francesco Cattanei, V Legislatura, doc. XXIII, n. 2-septies, Roma 1972.

Delibera n. 06/2010: “Prime linee di intervento per la trasparenza e l’integrità” 26 febbraio 2010, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), www.civit.it

“Corruzione Pubblica amministrazione: cresce crimine organizzato”, 2009, in www.libera.it.

“I beni confiscati alla mafia non si devono vendere”, intervista a Roberto Reggi, in Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, www.fisu.it

“Il monito della Corte dei Conti Corruzione persistente, serve onestà”, quotidiano “La Repubblica” 19 ottobre 2010.

“Intervista al direttore dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni confiscati e sequestrati alla criminalità organizzata, Mario Morcone,” quotidiano “Terra”, 12 febbraio 2011, in www.benisequestraticonfiscati.it

“Forti infiltrazioni della mafia nelle amministrazioni del Sud”, quotidiano “La Repubblica”, 29 gennaio 2008

“L’uso sociale dei beni confiscati alla mafia”, in www.volontariatoggi.info

“Mafia: don Ciotti, bene Agenzia ma va fatta funzionare, si creino succursali anche a Roma, Milano e Palermo”, Ansa, 24 febbraio 2010, Roma, www.libera.it.

“Mafia Spa è prima “azienda” italiana”, quotidiano “Il Secolo XIX”, 27 gennaio 2010

“Misure e stime della corruzione: una sfida (im)possibile?”, intervento del Presidente della Corte dei Conti Luigi Giampaolino, 3 febbraio 2011, Roma, in www.corteconti.it

“MOMart mette in moto il cambiamento”, 4 maggio 2010, in <http://bollentispiriti.regione.puglia.it>

“Occorre una destinazione sociale ai beni confiscati alla mafia”, 26 agosto 2010, in www.festareggio.it.

“Più trasparenza e meno corruzione nella pubblica amministrazione, ecco cosa cambia in Sicilia”, Sicilia informazioni, www.siciliainformazioni.com, 9 febbraio 2010

“Programma operativo nazionale – Sicurezza per lo sviluppo – obiettivo convergenza 2007-2013”, Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, 25 luglio 2007

“Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione”, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI, n.1, presentato al Presidente della Camera dei Deputati il 23 ottobre 1996

Servizio Anticorruzione e Trasparenza, “Primo rapporto al Parlamento”, febbraio 2009, in www.anticorruzione.it

Servizio Anticorruzione e Trasparenza, “Relazione al Parlamento ottobre 2008 – ottobre 2009”, novembre 2009, in www.anticorruzione.it

Servizio Anticorruzione e Trasparenza, “Corruzione. Gli Andamenti. Stralcio della relazione al Parlamento 2009”, 19 febbraio 2010, in www.anticorruzione.it

“Storia della mafia nel Mezzogiorno d’Italia. La mafia dalle origini ai giorni nostri”, in <http://mafia.blogspot.com>

Tribunale di Palermo, sentenza 2 luglio 2002, n. 2537 contro Buscemi Antonino + 9, procedimento penale n. 937/96 R.G.T., n. 5902/95 R.G.N.C.

Tribunale di Palermo, estratti dall’ordinanza “Mafia e appalti” del Gip Renato Grillo nei confronti di Buscemi Antonino + 9, 2 ottobre 1997

www1.interno.it (Ministero dell’Interno)

www.altrodiritto.unifi.it

www.anticorruzione.it

www.antimafiaduemila.com

www.aspirantiuditori.it.
www.astrid-online.it
www.beniconfiscati.gov.it
<http://bollentispiriti.regione.puglia.it>
www.civit.it
www.cataniaoggi.com
www.coopfond.it
www.cooplavoriamo.it
www.cooperareconliberaterterra.it
www.corteconti.it
www.cultumedia.it
<http://def.finanze.it>
<http://dust.it>
http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
www.eurispes.it
www.freedomhouse.org
www.fisu.it
www.gallup-international.com
www.governo.it
www.ilfattoquotidiano.it
www.ilgiornale.it
www.ilsole24ore.com
www.istat.it
www.italialavoro.it
www.labsus.org
www.lavoce.info

www.libera.it
www.liberaterra.it
www.liberainformazione.org
<http://mafia.blogspot.com>
www.narcomafie.it
www.oecd.org
<http://periodicounitn.unitn.it>
www.rapportodalterritorioinu.it
www.rappocse.esteri.it
www.repubblica.it
www.resricerche.it
www.ritaborsellino.it
<http://rsfitalia.org>
<http://saperi.forumpa.it>
www.siciliainformazioni.com
www.sicurezzasud.it
www.sviluppolegalita.it
www.svimez.it
www.transparency.it
www.unita.it
www.unitn.it
www.valledelmarro.it
www.volontariatoggi.info
<http://web.rcm.napoli.it/consorziosole>
Codice Penale
Codice di Procedura Penale

Codice Civile

Costituzione della Repubblica Italiana

L. 31 maggio 1965, n. 575

L. 22 maggio 1975, n. 152

L. 13 settembre 1982, n. 646

D.L. 14 giugno 1989, n. 230

L.19 marzo 1990, n. 55

D.L. 8 giugno 1992, n. 306

L. 7 agosto 1992, n. 356

L.14 gennaio 1994, n. 20

L. 7 marzo 1996, n. 109

L.22 dicembre 1999, n. 512

L. 27 dicembre 2006, n. 296

D.L. 23 maggio 2008, n. 92

L.24 luglio 2008, n. 125

L.15 luglio 2009, n. 94

L. 23 dicembre 2009, n. 191

D.L. 4 febbraio 2010, n. 4

L. 31 marzo 2010, n. 50

D.L. 12 novembre 2010, n.187

L. 17 dicembre 2010, n. 217