

Atti del convegno “ Quarant’anni di legislazione antimafia, dalla legge Rognoni La Torre a oggi. Bilancio e proposte ”



Atti del Convegno Quarant'anni di legislazione antimafia dalla legge Rognoni La Torre a oggi: bilancio e proposte. – Palermo : centro studi e iniziative culturali Pio La Torre, 2023.

1. Mafia – Legislazione – 1982 - Atti di congressi.

345.4502 CDD-23

SBN Pal0364724

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

ISBN 9788894551037

Atti del convegno
“ Quarant’anni di legislazione
antimafia, dalla legge Rognoni
La Torre a oggi.
Bilancio e proposte ”

Indice

SALUTI

- 8 **Massimo Midiri**
Rettore Università degli studi di Palermo
- 10 **Giuseppe Forlani**
Prefetto di Palermo
- 12 **Alessandro Cortese**
ambasciatore e rappresentante permanente d'Italia nelle organizzazioni internazionali a Vienna

INTRODUZIONE

- 16 **Vito Lo Monaco**
presidente emerito Centro studi Pio La Torre

INTERVENTI

L'importanza di Pio La Torre in ambito internazionale

- 20 **Walter Fanganiello Maierovitch**
magistrato fondatore Istituto Giovanni Falcone di San Paolo Brasile

Il caso del Guatemala e gli spunti offerti dalla legge Rognoni - La Torre

- 22 **Theresa Reinold**
professor University of Duisburg-Essen

Una legge che ha vinto la sfida del tempo

- 26 **Antonio Balsamo**
presidente Tribunale di Palermo

Accelerare la internazionalizzazione del sequestro e confisca dei beni criminali

- 32 **Ernesto U. Savona**
professore ordinario Università Cattolica, Direttore di Transcrime

La necessità di una riforma profonda contro la forza intimidatrice delle mafie

- 36 **Federico Varese**
professore ordinario Università Oxford

- Riconoscere le mafie che corrompono: una sfida interpretativa
- 38 **Alberto Vannucci**
professore ordinario Università di Pisa
- La lungimiranza della legge Rognoni - La Torre e alcune proposte per affrontare le sfide del futuro
- 48 **Costantino Visconti**
professore ordinario Università di Palermo, Direttore DEMS
- Quarant'anni di legislazione antimafia, dalla legge Rognoni La Torre a oggi. Bilancio e proposte
- 50 **Ettore Barcellona**
avvocato cassazionista, Responsabile ufficio legale Centro studi Pio La Torre
- Prospettive e dialettiche intorno alla definizione del fenomeno mafioso
- 54 **Alessandra Dino**
professoressa ordinario Università di Palermo
- L'articolo 416 bis e la legge Rognoni - La Torre dopo quarant'anni
- 66 **Antonio La Spina**
professore ordinario Luiss "Guido Carli" Roma

Massimo Midiri

rettore Università degli studi di Palermo

Buongiorno a tutti, permettetemi innanzitutto di rivolgermi a sua eccellenza il prefetto Giuseppe Forlani, e di mandare un saluto affettuoso a Vito Lo Monaco che sta passando la sua convalescenza a casa, come tanti di noi in questo ultimo periodo; e permettetemi di salutare i tanti studenti che oggi sono presenti e che rappresentano il punto cruciale della nostra attività e della nostra azione.

Ricordare una giornata come questa non è un mero esercizio retorico, ma deve diventare un punto di partenza, perché quello che è successo quarant'anni fa con la morte ed il barbaro assassinio di Pio La Torre e di Carlo Alberto Dalla Chiesa ci rimanda inevitabilmente ad un periodo difficilissimo, perché tra poco ricorderemo il trentennale della strage di Paolo Borsellino, Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e di tutti gli uomini e le donne della loro scorta.

Rinnovare la memoria di questi terribili eventi deve darci il senso che lo Stato e le istituzioni sono state capaci di ripartire e di darsi una forza interiore, trovando la forza dentro le loro strutture interiori per ricominciare, come è avvenuto con l'approvazione della legge Rognoni - La Torre, che di fatto si colloca temporalmente qualche giorno dopo l'assassinio di Carlo Alberto Dalla Chiesa.

Il seminario di oggi deve essere uno stimolo perché si possano fare sempre passi avanti contro l'illegalità. Questo ateneo ha vissuto poco tempo fa un vero e proprio ciclone mediatico che ha coinvolto la vita di tante persone, persone oneste e rette che si spezzano la schiena ogni giorno per cercare di fare andare avanti una struttura complessa, e purtroppo, come sempre capita per gli atteggiamenti iniqui e irregolari di qualcuno, paga l'intera struttura.

Io sono qui per affermare con forza e con determinazione che l'ateneo è sano, vive di legalità e di morale e che farà di tutto, nei limiti delle sue possibilità, per controllare e vigilare che tutto si verifichi secondo giustizia.

È chiaro, quindi, che i seminari che avvengono in questa sala hanno ancora una volta un significato simbolico molto forte perché l'università deve rappresentare un propulsore per la riflessione, per la promozione della consapevolezza, e soprattutto far sì che proprio nei ragazzi si sviluppi quel senso di partecipazione collettiva e consapevolezza critica che rappresenta veramente il nostro futuro. Per questo sono veramente contento di una presenza così vasta di giovani che sono nostri allievi e nostri studenti, perché parlare di questi eventi fa bene a tutti, ma fa bene soprattutto a loro, perché si crei una coscienza civile, netta e identificata.

Grazie a tutti e benvenuti a questo convegno.

Giuseppe Forlani

prefetto di Palermo

Il mio intervento intende sottolineare lo sforzo che ha impegnato per quaranta anni il nostro Stato nell'azione di prevenzione e contrasto delle organizzazioni mafiose, spesso in conseguenza di eventi drammatici, come l'assassinio di Pio La Torre e del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, sfociati poi nell'approvazione della famosa legge Rognoni - La Torre che ha aperto una nuova stagione della lotta alla mafia. In questo senso trovo che l'intenso lavoro portato avanti dal Centro studi Pio La Torre per promuovere la conoscenza e l'impegno dei giovani, ora anche tramite questa collaborazione con l'Università di Palermo, sia il modo più autentico di fare memoria dell'azione di Pio La Torre a cui il Centro è dedicato.

Come ricordato precedentemente dal rettore, purtroppo, perché si potesse ampliare e realizzare quel disegno che Falcone aveva iniziato a tracciare, abbiamo dovuto assistere a un'altra tornata di omicidi, con le stragi di Capaci e di via D'Amelio.

Eppure, in quegli anni, era già emersa la necessità di integrare e concentrare la conoscenza e le informazioni sulla lotta alla mafia nelle indagini e nell'attività investigativa con la creazione della Direzione Nazionale Antimafia, con la creazione della DIA e delle unità specializzate della Polizia di stato, dei Carabinieri e della guardia di Finanza. Un apparato che dagli anni Novanta ad oggi ha sicuramente contribuito, con grande impegno e sacrificio dei propri appartenenti, a infliggere dei colpi molto duri alle organizzazioni criminali e alla mafia.

Da prefetto vorrei sottolineare il ruolo importante che svolge il ministero dell'Interno attraverso la rete capillare delle prefetture nell'azione di prevenzione amministrativa che affianca l'azione giudiziaria e investigativa in quella che è sempre più una lotta alle mafie a 360 gradi. La prevenzione amministrativa antimafia rappresenta la prima frontiera del contrasto, è una fase in cui viene richiesto al prefetto di evidenziare i rischi che possono manifestarsi nelle infiltrazioni delle organizzazioni criminali all'interno dell'economia legale e delle pubbliche amministrazioni. È un lavoro molto impegnativo che si avvale della collaborazione di tutte le fonti informative.

Dalla cronaca di questi giorni sappiamo quanto sia forte l'interesse delle organizzazioni criminali nel voler entrare nell'economia legale, soprattutto in fasi come queste, ad esempio con i fondi previsti dal Pnrr, quando l'intervento pubblico a sostegno dell'economia per lo sviluppo è molto più forte e gli apparati criminali mettono in campo il proprio potenziale per potersi avvalere di queste risorse. Per questo, oggi più che mai, il nostro deve essere un impegno costante, in grado di utilizzare tutti gli strumenti possibili. In questi quarant'anni di normativa di contrasto, dalla legge Rognoni - La Torre fino al codice delle leggi antimafia che oggi regola soprattutto l'attività delle misure di

prevenzione, si è cercato di cogliere tutti quegli spazi che possono essere occupati dalla criminalità. In questo senso mi piace sottolineare la collaborazione che lo stesso codice antimafia prevede tra ministero dell'Interno e associazioni di rappresentanza delle categorie economiche attraverso dei protocolli di legalità che possono prevedere l'estensione della normativa sulla documentazione antimafia anche a soggetti che inizialmente non ne sono inclusi. Ciò impedisce non solo l'utilizzo delle risorse pubbliche da parte delle organizzazioni criminali, ma anche la possibilità che queste possano condizionare in modo forte l'economia legale.

Oggi gli strumenti a disposizione sono più forti di prima e mettono al centro la responsabilità delle imprese nella scelta dei propri contraenti, come previsto dalle "White lists", elenchi di operatori economici che fanno parte dell'economia legale e consentono una reputazione visibile. Di recente, il ministero dell'Interno ha stipulato con l'Associazione nazionale dei costruttori edili un protocollo che prevede l'utilizzo delle *White lists* che sta mettendo un freno a questo tipo di infiltrazioni. È un lavoro molto impegnativo ma necessario che però richiede da parte dei giudici una certa flessibilità nel determinare le condizioni richieste per evitare che possa esserci una misura interdittiva nei confronti delle imprese.

Quella di oggi sarà una giornata molto intensa, per la quale ringrazio il Centro Studi ma soprattutto i ragazzi: sono certo che saprete trarre spunti di riflessione e anche idee per un nuovo impegno, grazie al percorso formativo che il Centro Pio La Torre vi ha proposto.

Alessandro Cortese

ambasciatore e rappresentante permanente d'Italia nelle organizzazioni internazionali a Vienna

Signore e signori, cari amici, un caloroso saluto dalla rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a Vienna. È davvero un piacere per me partecipare ai lavori di questo importante panel di esperti anche se mi dispiace molto non poter essere presente di persona a Palermo che è una città che adoro. Permettetemi di ringraziare innanzitutto il presidente del Centro Pio La Torre, Vito Lo Monaco per il cortese invito.

Un caro saluto, poi, ad Antonio Balsamo, presidente del Tribunale di Palermo.

A pochi giorni dal quarantesimo anniversario del barbaro assassinio dell'onorevole Pio La Torre è quanto mai opportuno ricordare non solo la tragica stagione della cosiddetta seconda guerra di mafia, ma soprattutto la forte reazione civile e politica insieme che la società italiana seppe allora avviare e che portò tra l'altro all'adozione della legge Rognoni - La Torre e di lì in avanti alla definizione della legislazione antimafia italiana, oggi considerata un modello avanzato ed efficace a livello mondiale.

I principi contenuti nella legge numero 646 del 1982 e le intuizioni di quella nuova generazione di inquirenti e giudici che, grazie ad essa, riuscì a promuovere il celebre maxi processo di Palermo, sono ancora oggi pilastri del contrasto alle organizzazioni criminali attraverso lo Stato di diritto. Il reato di associazione mafiosa, il sequestro e la confisca di beni, il seguire la pista dei soldi, metodo teorizzato e attuato dallo stesso giudice Falcone, costituiscono le basi per tutti i sistemi giuridici e le forze di polizia che in qualsiasi Paese devono affrontare simili fenomeni criminali. Fulcro degli strumenti di cooperazione internazionale per il contrasto alla criminalità organizzata.

Mi preme sottolineare che tali strumenti sono tanto più necessari quanto più le mafie si trasformano in vere e proprie multinazionali in grado di condizionare l'economia, la finanza o la stessa società.

Architravi di questo sistema di cooperazione internazionale sono l'ufficio delle Nazioni Unite su droga e crimine (UNODC) che ha sede qui a Vienna e la convenzione di Palermo o, secondo la denominazione ufficiale, la convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, firmata a Palermo nel 2000 e largamente ispirata alla cultura giuridica antimafia italiana.

Entrata in vigore nel 2003, la convenzione, ad oggi, è stata ratificata da ben 190 Paesi con i suoi 3 protocolli rispettivamente sulla tratta di persone, traffico di migranti e traffico illecito di armi da fuoco e costituisce uno strumento utilissimo e attualissimo perché agile e dunque applicabile anche alle sfide emergenti poste dall'evoluzione dei sistemi criminali e dei loro strumenti.

Faccio un esempio: in tema di antiriciclaggio, le disposizioni della convenzione possono essere utilizzate anche per intervenire sull'uso illecito di bitcoin o monete virtuali, problema sorto negli ultimissimi anni. Ovviamente è fondamentale che gli Stati - parte applichino appieno e rispettino soprattutto la convenzione.

A tal fine negli ultimi anni l'Italia si è fatta promotrice del cosiddetto meccanismo di revisione tramite una risoluzione adottata all'unanimità, cosa peraltro non facile in questi tempi di grande polarizzazione e che prevede una forma di verifica e controllo di attuazione della convenzione all'interno dei vari Paesi. Il primo ciclo in Italia di tale meccanismo di revisione inizierà proprio quest'anno.

Un'altra questione di cui si dibatte molto qui a Vienna è di come fronteggiare il dilagare dei reati ambientali.

Il tema è di particolare rilevanza anche qui in Italia dove i proventi di tali reati stanno diventando una componente sostanziale degli affari mafiosi. Alcuni Stati immaginano un quarto protocollo alla convenzione di Palermo ma il dibattito è tuttora aperto.

Concludo ringraziando nuovamente il Centro Pio La Torre e l'Università di Palermo per il graditissimo invito e per aver lanciato questa importantissima iniziativa.

Auguro un buon lavoro a tutti i partecipanti e vi ringrazio per la cortese attenzione.

Vito Lo Monaco

Presidente del Centro studi Pio La Torre

Un caro saluto a tutti i presenti, rappresentanti istituzionali, studenti, docenti e amici. Scusatemi se intervengo da remoto, perché colpito lievemente dal Covid, probabilmente sono stato contagiato durante la recente manifestazione per la pace tenutasi a Comiso nel quarantesimo anniversario di quella storica marcia alla quale partecipò da protagonista anche Pio La Torre, segretario regionale del Pci e deputato nazionale, ventisei giorni prima della sua uccisione politico-mafiosa.

Oggi come quarant'anni fa, la lotta per la pace, per la democrazia e la lotta antimafia sono temi attuali seppur in un contesto sociale ed economico profondamente cambiato: per l'incidenza della globalizzazione, dell'economia e della finanza, del riscaldamento ambientale, per l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, per le altre guerre, e per la pandemia che ha messo in evidenza le fragilità dell'essere umano e dell'ambiente.

La crescita delle disuguaglianze sociali e territoriali, la crisi dei sistemi democratici e la diffusione dei nazionalismi, dei populismi e delle democrazie hanno avuto un forte impatto sulla crisi socioeconomica che ha ridato vigore all'intervento pubblico degli Stati e degli organismi sovranazionali come l'UE che ha riscoperto la necessità e l'urgenza di costruire una sua unità politica e fiscale, oltre a quella del mercato unico, per consolidare il sistema democratico di rappresentanza.

Obiettivo dell'incontro di stamani, promosso congiuntamente dal Centro studi Pio La Torre e dall'Università di Palermo, che hanno sottoscritto recentemente un protocollo di collaborazione, è riflettere sugli effetti a livello nazionale e internazionale in questi quarant'anni dall'approvazione della legge Rognoni - La Torre, consapevoli che la mafia (e le mafie) vanno conosciute nella loro complessità perché non si tratta solo di crimine organizzato, ma di un fenomeno che investe anche la società, l'economia, la cultura, la politica.

Un risultato della Rognoni - La Torre è che oggi nessuno può più negare l'esistenza delle mafie come fino a ieri, nonostante assassinii, estorsioni, e stragi come quella di Portella delle Ginestre, come faceva la maggioranza della classe dirigente, dei magistrati, della Chiesa e della politica alla quale faceva comodo il controllo delle rivendicazioni sociali dei lavoratori e l'anticomunismo delle mafie.

La storia italiana dell'antimafia di questi quarant'anni è lo specchio della transizione dalle vecchie mafie alle nuove, le quali non rinunciano alla minaccia della violenza fisica, ma vi ricorrono di meno usando di più la corruzione e la penetrazione nel sistema legale dell'economia per riciclare i proventi dei loro traffici illeciti (droga, rifiuti, tratta umana, estorsioni, spesa sanitaria, lavori pubblici, ecc.).

Tutto ciò presuppone un'ampia rete di relazioni col mondo delle professioni, delle istituzioni e della politica disponibili allo scambio per acquisire ricchezza e potere.

La legge Rognoni - La Torre n.646/1982 è la prima legge che introduce in un codice penale di uno Stato moderno (nel caso specifico quello italiano) il reato di associazione di stampo mafioso e la confisca dei beni proventi di reato.

La legge è stata approvata durante la seconda guerra di mafia (1978/1983) dopo centinaia di assassini di vittime, tra le quali quelle innocenti d'illustri e coraggiosi servitori dello Stato, tra i quali spiccano magistrati e appartenenti alle forze dell'ordine, uomini politici come Michele Reina, segretario provinciale della Democrazia Cristiana, Piersanti Mattarella, democristiano, presidente della Regione, Pio La Torre, deputato nazionale e segretario regionale del partito comunista e il prefetto di Palermo, Carlo Alberto Dalla Chiesa. La legge, che diventerà la madre di tutta la legislazione antimafia attuale, fu sapientemente applicata da un manipolo di magistrati dell'ufficio Istruzione di Palermo, guidati da Rocco Chinnici e comprendenti Paolo Borsellino, Giovanni Falcone (tutti e tre uccisi da Cosa Nostra), Giuseppe Di Lello e Leonardo Guarnotta, che istruirono, isolati e osteggiati dalla maggioranza dei colleghi e dalla politica compromessa con la mafia, col contributo dei primi collaboratori di giustizia, il primo maxiprocesso contro Cosa Nostra corleonese (1986) infliggendo condanne a centinaia di imputati poi confermate in Cassazione (1992).

La sentenza definitiva diede luogo alla vendetta di Cosa Nostra con le stragi del 1992/1993 che hanno sancito la sconfitta storica della vecchia mafia la quale aveva pensato di imporre il suo potere allo Stato, cioè da braccio armato al servizio di una parte della classe dirigente al comando di questa. Tale strategia è stata suggerita?

Se la verità storica sembra chiara, l'Italia aspetta ancora quella giudiziaria.

Storicamente è incontrovertibile che la prima sconfitta della mafia fu l'approvazione della legge antimafia n.646/82 Rognoni - La Torre grazie al Parlamento che raccolse la mobilitazione della società civile trasversale e unitaria, della cultura, di una parte della politica, della Chiesa dimostrando che lo Stato è sempre più forte di ogni mafia, se la volontà politica che lo guida è antimafiosa. La seconda sconfitta definitiva per la mafia stragista è stata quella subita col maxiprocesso. Tenere presente questo collegamento tra le due fasi della lotta antimafia è necessario per comprendere la realtà complessa delle nuove mafie.

Nella storia del Paese, alla mafia si è contrapposta sempre un'antimafia sociale e politica, secondo le fasi storiche espressa dal movimento contadino, dai partiti della sinistra, dal cattolicesimo democratico del Novecento.

La seconda guerra di mafia mette in luce la crescita di un'antimafia sociale, culturale e politica più trasversale e unitaria che travalica le forze antimafia storiche. In questa fase nascono i primi comitati popolari di lotta contro la mafia nel "triangolo della morte" a Casteldaccia, 1981, poi a Bagheria e dopo qualche anno a Palermo.

Le scuole cominciano a mobilitarsi, cresce il movimento studentesco nelle università, l'impegno della parte più sensibile della Chiesa e del movimento dei cattolici si somma a quello del movimento unitario sindacale, delle associazioni cooperative, delle imprese agricole. Diventa ancora più deciso l'impegno dei corpi dello Stato e della magistratura con la specializzazione della procura antimafia e poi della Dia. Dopo le stragi del 1992, ormai l'esistenza della mafia era conclamata e la coscienza civica era in maggioranza antimafiosa. Il rapporto mafia politica e affari non è più negato, considerato i risultati di alcuni processi che coinvolgono politici importanti e gli scioglimenti di tante amministrazioni locali del Sud e del Centro Nord perché inquinate dalle mafie.

Nel corso di quarant'anni la legge Rognoni - La Torre ha respinto ogni attacco che mirava a svuotarla, anzi la sua efficacia è stata migliorata e ampliata, col 41 bis per isolare i contatti dei mafiosi in galera con l'organizzazione esterna, con la confisca dei loro beni e la loro restituzione alle comunità, con le leggi a sostegno delle imprese danneggiate dalle estorsioni, dall'usura, dalla presenza dell'organizzazione criminale nella loro gestione, col codice antimafia del 2011, con la distinzione tra misure di prevenzione personale e patrimoniali, con l'equiparazione per gravità del reato di corruzione a quello di mafia, con la collaborazione internazionale a livello di polizia e magistratura. La legislazione antimafia italiana, di fronte all'internazionalizzazione delle mafie, è diventata per tanti stati un modello e un esempio da imitare.

A livello Onu è rivisitata la Convenzione Palermo 2000 intestandola a Giovanni Falcone, tra i pionieri dell'esplorazione della mafia a livello internazionale, nell'UE sono consolidate la Procura Antimafia Europea, la collaborazione tra i vari organi giudiziari e di polizia dei vari stati, la reciprocità per la confisca dei beni mafiosi allocati all'estero. È aperto il confronto affinché si arrivi, nella diversità delle varie realtà nazionali, a un'armonizzazione delle legislazioni di contrasto alle nuove mafie transnazionali di stampo mafioso. In questa fase dell'Antropocene occorre pensare un nuovo modello di sviluppo che subordini l'economia di mercato alle esigenze sociali di benessere dell'umanità e dell'ambiente nel rispetto dei diritti umani, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, della pace. Sono gli stessi principi per i quali si sono battuti gli uomini come Pio La Torre.

L'importanza di Pio La Torre in ambito internazionale

Walter Fanganiello Maierovitch

magistrato fondatore Istituto Giovanni Falcone di San Paolo Brasile

1. Il tema e l'approccio

Saluti al Centro Pio La Torre che ringrazio di cuore per l'invito. Per me è un grande onore dare il mio modesto contributo. Comincio con un riassunto del panorama criminale in America Latina. Questo penso aiuterà a capire l'importanza di Pio La Torre in ambito internazionale. La Torre ha avuto una vita pubblica dedicata all'Italia e alla Sicilia e come un vero uomo di Stato ha proposto di introdurre attraverso una legge l'articolo 416 bis nel codice penale italiano. In diversi paesi dell'America Latina, la criminalità organizzata di stampo mafioso oppure pre - mafioso ha cominciato a mettere in movimento vere fortune e a riciclare il denaro sporco in attività formalmente lecite. Tali attività illegali hanno reso l'economia di alcuni Stati nazionali latinoamericani dipendente dalla criminalità organizzata. Per quanto riguarda questo aspetto – e non facciamo gli ipocriti – persino il PIL (prodotto interno lordo) di questo Paese ne subisce l'influsso. E in tale contesto che le organizzazioni criminali hanno cominciato ad avere un forte potere di corruzione.

In America latina la plutocrazia di matrice mafiosa incide sulla vita politica dei partiti e sulle elezioni, ossia sulla scelta dei rappresentanti del popolo. Nella Colombia, per esempio, dei mega cartelli di altri tempi – con particolare rilievo a quello comandato dallo ormai fu Pablo Escobar, latinoamericano sanguinario dalle dimensioni di Totò Riina – l'esportazione della cocaina ha dato ai cartelli la componente della transnazionalità. In conseguenza di ciò, negli Stati Uniti l'equivoca politica interventista “War on Drugs” (la guerra alla droga) è entrata in scena.

Oggi in Colombia ci sono una miriade di piccoli, piccolissimi cartelli geoeconomici. I “cartelitos” sono molto più efficaci del vecchio, vecchissimo sistema dei mega cartelli dove avveniva una forte esposizione nei media e il populismo da parte dei capi.

In Brasile ci sono le pre - mafie che uccidono anche giudici e che non molto tempo fa hanno assassinato la combattiva consigliera comunale di Rio de Janeiro Marielle Franco. Ci sono, in Brasile, le milizie che detengono il controllo territoriale e sociale: la più potente è a San Paolo seguita da Rio de Janeiro; si tratta di milizie che hanno sostegno politico e si fidano del Presidente della Repubblica Bolsonaro che è un anti democratico di radici venete. Per capire meglio questo personaggio basti pensare che egli è collegato a Matteo Salvini della Lega Nord, alla francese Marine Le Pen e all'autocrate Viktor Orbán dell'Ungheria. In Messico i cartelli sono ancora tanto violenti quanto lo era Cosa Nostra ai tempi di Riina e di suo cognato Leoluca Bagarella.

I potenti cartelli messicani utilizzano i Paesi del Centro America come dei magazzini di cocaina, armi e munizioni. Questa veloce carrellata serve per dimostrare quale importanza abbiano avuto i frequenti segnali di allerta e il coraggio di Pio La Torre.

Egli ha insegnato al mondo civile – e ha inserito nella legge italiana con la precisione di un analista e di un politologo – che non si possono confondere le associazioni delinquenziali comuni con le organizzazioni criminali di stampo mafioso. Sono cose diverse e ciascuna merita un trattamento legislativo differente sia nel campo del diritto penale sia nel campo del diritto penitenziario; questo perché le organizzazioni di stampo mafioso hanno il controllo del territorio e il controllo sociale.

Esse diffondono la paura intrecciando legami tra mafie e politica. Legami che, come un cordone ombelicale, lo Stato nazionale non sempre ha la forza e la volontà di contrastare o di reprimere. La Torre lo sapeva benissimo! E furono diverse le sue avvisaglie sull'intollerabile vincolo tra mafia e politica.

La Convenzione delle Nazioni Unite di Palermo è stato un passo avanti per mostrare, rivelare agli stessi Stati aderenti il pericolo rappresentato da una criminalità organizzata che opera senza alcun limite di frontiera. Tuttavia, le Nazioni Unite si sono accontentate, purtroppo, di proporre una definizione minimalista, come è stato fatto nel testo della stessa Convenzione. Meglio, molto meglio sarebbe stato avere adottato il modello dell'art. 416 bis del codice penale italiano (modello criminale introdotto dalla legge Rognoni - La Torre).

In Brasile, l'Istituto "Giovanni Falcone" di Scienze criminali, nato a San Paolo nel 1993, si impegna da sempre nel sottolineare l'importanza di Pio La Torre, uno dei martiri nel contrasto alla criminalità organizzata mafiosa che è sempre transnazionale. E lo fa, l'Istituto Falcone, perché lotta da sempre per una cultura della legalità.

Per quanto riguarda l'America Latina, sottolineo che la legge Rognoni - La Torre si faceva già sentire molti anni prima della Convenzione di Palermo. Perché i magistrati latinoamericani, nelle loro sentenze considerano, al momento di individuare le pene, certi elementi indicati da Pio La Torre quali tipici di fatti di maggior pericolosità sociale.

Ad esempio, il controllo del territorio, la intimidazione diffusa, il potere di corruzione.

È importante non dimenticare la situazione disperata della Colombia all'epoca dei megacartelli. Mi riferisco al modello dei "giudici senza volto".

I giudici colombiani che condannavano i membri dei cartelli venivano poi uccisi brutalmente. Allora fu creato un "pool" segreto di giudici. Le condanne non erano firmate, si certificava soltanto che quella era la decisione giudiziaria.

Non c'è bisogno di ricordare che nei sistemi giuridici democratici, il "giudice senza volto" è qualcosa di inaccettabile. Ad esempio, è palesemente incostituzionale sia in Italia che in Brasile, poiché viola i principi costituzionali, ossia, il dovuto processo legale.

La disperazione nella Colombia di quei tempi – uno stato nazionale più debole dei cartelli, – e con i cartelli infiltrati nella politica, ci porta ad un'altra riflessione che dobbiamo a Pio La Torre e spesso ripetuta dall'autorevole magistrato Giancarlo Caselli, ossia che la criminalità organizzata si combatte senza offendere la Costituzione e le leggi.

Il caso del Guatemala e gli spunti offerti dalla legge Rognoni - La Torre

Theresa Reinold

professor University of Duisburg-Essen

Voglio cogliere l'occasione del 40° anniversario dell'approvazione della legge Rognoni - La Torre per parlare della lotta alla criminalità organizzata in Guatemala.

Proprio come la Sicilia degli anni Ottanta, il Guatemala oggi sta affrontando e vivendo un'intensa violenza. Il Paese si trova in una delle regioni più violente e illegali del mondo e rappresenta un territorio di transito molto importante per la droga: si stima che il 90% della cocaina consumata negli Stati Uniti passi attraverso il Guatemala.

Il Guatemala ha anche uno dei tassi di omicidi più alti al mondo, la maggior parte dei quali rimane impunito. Motivo per cui Philip Alston, ex relatore speciale delle Nazioni Unite sulle esecuzioni extragiudiziali, ha affermato che "Il Guatemala è un buon posto per commettere un omicidio, perché quasi certamente la passerai liscia".

Questo è dunque il panorama con cui ci confrontiamo, e nel mio breve intervento di oggi voglio discutere di quali leggi sono state adottate in quel paese per combattere la criminalità organizzata e in che misura rispecchiano la legislazione italiana.

Prima, tuttavia, voglio darvi una breve panoramica della storia del Guatemala e dell'attuale panorama della criminalità organizzata nel paese.

La Sicilia e il Guatemala hanno in comune il fatto di essere state entrambe colonie spagnole ad un certo punto della loro storia; ma con riferimento alla storia moderna del Guatemala, questo Paese dell'America Latina è molto diverso dalla Sicilia.

Il Paese ha subito per decenni una devastante guerra civile che si è conclusa solo nel 1996. E, dopo gli accordi di pace, c'è stata una revisione sistematica del suo sistema giudiziario e di sicurezza, con l'esercito che ha perso una notevole influenza e la creazione della Polizia Civile Nazionale e del *Ministerio Público*.

Tuttavia, i nuovi apparati di polizia e della magistratura sono diventati i centri nevralgici per la conservazione dell'impunità delle reti criminali che hanno ormai raggiunto e agganciato quasi tutte le istituzioni statali del Guatemala, tra cui la Presidenza, gran parte del Congresso, la Corte Costituzionale e la Corte Suprema e larga parte della magistratura.

Uno dei principali strumenti che la criminalità organizzata utilizza per agganciare lo Stato è il finanziamento illecito delle campagne elettorali: si stima che circa il 25% del denaro speso per le elezioni in Guatemala provenga dalla criminalità organizzata.

Se osserviamo come è effettivamente strutturata la criminalità organizzata in Guatemala, questa si presenta piuttosto diversa dal contesto siciliano. In contrasto con lo scenario italiano relativamente ordinato e omogeneo, il panorama della criminalità organizzata in Guatemala è molto più frazionato, estremamente dinamico e disordinato, e comprende un mix di gruppi stranieri e locali le cui alleanze sono in continuo mutamento. Al momento in Guatemala operano più di 50 organizzazioni criminali.

Queste organizzazioni possono essere suddivise in tre categorie, simili a uno sgabello a tre gambe. Innanzitutto ci sono i capi locali, cioè i boss delle strutture criminali nostrane. Questi sono, ad esempio, le famiglie Mendoza, Lorenzana o Overdick.

La seconda gamba è rappresentata dai gruppi criminali stranieri che costruiscono alleanze con i capi locali, e in Guatemala questi gruppi stranieri hanno effettivamente una forte presenza. Prima erano i colombiani e ora sono principalmente i gruppi messicani, come il cartello di Sinaloa, che controllano gran parte del traffico di droga.

Questi cartelli spesso cooperano anche con gruppi locali come gli *huistas* o le bande di strada come il Barrio-18 o i *Maras*. Mentre gli *Zetas* messicani (una delle organizzazioni criminali più temute in America Latina, *ndr*) estremamente brutali sono stati ormai espulsi dal Guatemala, è insorto un altro attore molto violento, il cartello *Jalisco Nueva Generación*, accusato di atrocità indicibili, tra cui il cannibalismo.

La terza e ultima gamba dello sgabello è composta da politici e dai rappresentanti dello Stato corrotti in contatto con la criminalità organizzata, e questo deve essere compreso storicamente, poiché la guerra civile del Guatemala ha gettato le basi per molte organizzazioni criminali che hanno avuto origine negli apparati di intelligence statale e dell'esercito.

Queste organizzazioni sono conosciute come *Cuerpos Illegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad* (CIACS), che sono ancora operative oggi e che hanno permeato tutti i ranghi dello Stato guatemalteco fino alla presidenza.

Questo è, pertanto, lo scenario molto cupo che ci troviamo in Guatemala.

Ora vorrei parlare delle contromisure legislative che sono state adottate.

La legislazione antimafia che avete in Italia è probabilmente la più avanzata al mondo, e la legge Rognoni - La Torre è uno dei fulcri di questa legislazione.

Le leggi guatemalteche non sono così all'avanguardia, ma rispecchiano i principi basilari alla base della legge Rognoni - La Torre, in quanto sanzionano anche l'appartenenza ad organizzazioni criminali e prevedono la confisca dei beni di provenienza illecita.

Quindi l'articolo 4 della *Ley Contra la Delincuencia Organizada* vieta l'appartenenza a un gruppo criminale organizzato e l'articolo 88 prevede che i beni ottenuti illegalmente saranno confiscati e utilizzati per rafforzare il sistema giudiziario.

Penso che, almeno sulla carta, questo sia un passo importante nel contrasto alla criminalità alla criminalità organizzata, poiché l'esperienza italiana con la confisca dei beni ha dimostrato che le leggi sul sequestro dei beni possono essere un potente mezzo per attaccare la base del potere economico della criminalità organizzata.

Tuttavia, il diavolo è, come spesso accade, nei dettagli.

In Guatemala e in altri Paesi dell'America Latina che hanno sperimentato leggi sul sequestro di beni, la loro attuazione è stata alquanto difficile, perché, da un lato, provare oltre ogni ragionevole dubbio l'origine di una proprietà è un processo lento e difficile e i beni spesso si deteriorano del corso del procedimento. Inoltre, molte persone sono scettiche sull'acquisto di beni legati a narcotrafficienti.

Questi, quindi, sono i limiti della legge sul sequestro dei beni.

La legge stabilisce anche metodi di indagine speciali, misure per la protezione dei testimoni e crea il concetto di "testimone cooperante" come strumento di indagine penale, proprio come la legislazione sui collaboratori di giustizia che esiste in Italia. In Guatemala, invece, i benefici della cooperazione non sono concessi ai capi o ad altri leader della criminalità organizzata.

L'ultima misura legislativa chiave che il Guatemala ha adottato per combattere la criminalità organizzata è la legge che prevede la creazione dei cosiddetti tribunali ad alto rischio, istituiti nel 2009 per giudicare procedimenti penali complessi.

Questi tribunali sono unici in America Latina e rappresentano un passo significativo verso la lotta alla criminalità organizzata.

Tuttavia, la loro efficacia è stata limitata perché non dispongono di risorse sufficienti e i loro giudici sono spesso vittime di minacce e molestie in relazione ai casi in cui lavorano.

In conclusione, vorrei sottolineare che la legge non può essere considerata isolata dal suo ambiente e che il miglior quadro legislativo non avrà effetto se non viene attuato correttamente. Il provvedimento Rognoni - La Torre è stato un passo importantissimo verso un efficace contenimento della mafia, ma il caso del Guatemala mostra che le leggi in quanto tali sono solo pezzi di carta, e se non c'è volontà politica, se non ci sono risorse e competenze, per implementarle, la criminalità organizzata può ancora prosperare.

La cosa più importante che ho imparato durante il mio soggiorno in Sicilia è che la lotta alla criminalità organizzata è sempre multidimensionale e che dobbiamo combattere la criminalità a tutti i livelli: legislativo, ma anche politico, economico, e socio - culturale.

Una legge che ha vinto la sfida del tempo

Antonio Balsamo

presidente Tribunale di Palermo

La legge Rognoni - La Torre, nata in un momento drammatico della nostra storia, ha dato impulso ad alcune delle più importanti linee guida che oggi ispirano l'azione della comunità internazionale.

Se si vuole trovare un autentico precedente della legge Rognoni - La Torre, non è all'Italia che bisogna guardare, ma agli U.S.A., nella fase storica che si apre all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso. È in questo momento che si verifica il passaggio dalla narrazione retorica secondo cui «Lo stivale scarica i suoi criminali negli Stati Uniti» come sostenuto dal New York Herald nel 1903 - alla realistica percezione che «nel nostro Paese il crimine organizzato è diventato un business enorme, che varca e ignora le frontiere statuali», come spiega Bob Kennedy nel suo primo discorso tenuto dopo la nomina ad *Attorney General* degli U.S.A., in data 6 maggio 1961 ad Athens, in Georgia. Questa mutata consapevolezza produce una autentica svolta nell'agenda politica, nel sistema normativo e nei metodi operativi delle forze dell'ordine. Da qui viene la spinta verso l'introduzione di nuove tecniche di indagine, l'adozione di misure per la protezione dei collaboratori di giustizia, la previsione della fattispecie incriminatrice del *racketeering*, che farà da apripista alla norma italiana sull'associazione di tipo mafioso, introdotta proprio dalla legge Rognoni - La Torre¹.

La realtà intravista e denunciata da Bob Kennedy - quella di una criminalità organizzata trasformatasi in «un business enorme, che varca e ignora le frontiere statuali» - trova una espressione emblematica nell'evoluzione che attraversa Cosa Nostra dopo il summit svoltosi nell'ottobre del 1957 a Palermo, nel Grand Hotel delle Palme, tra i rappresentanti delle "famiglie" americane e i boss siciliani. Per effetto dell'attivo coinvolgimento delle "famiglie" siciliane nel traffico internazionale di stupefacenti, Cosa Nostra diventava sempre più una holding impegnata al raggiungimento di colossali guadagni, inimmaginabili per i mafiosi del feudo², e utilizzava i più sofisticati canali del riciclaggio per collocare nei paradisi fiscali gigantesche disponibilità finanziarie in attesa di essere reinvestite.

Questi sviluppi, a loro volta, hanno influenzato in profondità la successiva fase del "terrorismo politico-mafioso"³.

1. N. Gratteri - A. Nicaso, Prefazione a G. Santoro, *La scoperta di Cosa nostra: La svolta di Valachi, i Kennedy e il primo pool antimafia*, Chiarelettere, Milano, 2020.

2. A. Tricoli, Introduzione a G. Falzone, *Storia della mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019, p. XII.

3. Si tratta di una prospettiva illustrata in modo approfondito da uno dei magistrati più impegnati nella lotta alla mafia come G. Pignatone, *La fine di un'epoca*, Introduzione a S. Palazzolo - M. Prestipino, *Il codice Provenzano*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

Una realtà che proprio Pio La Torre è stato il primo a descrivere, parlando già nel 1966 di «un sistema di potere poggiato sul terrorismo mafioso».

Lo stesso Pio La Torre, dopo l'omicidio di Cesare Terranova, scrive: «Negli ultimi tempi, la mafia ha sfidato apertamente lo Stato compiendo alcuni delitti secondo i canoni del terrorismo. E aggiunge: «la criminalità organizzata sta compiendo un salto di qualità molto preoccupante perché ormai comincia chiaramente a mutuare sistemi, metodi, e anche taluni obiettivi del terrorismo politico»⁴.

A distanza di tre mesi dall'omicidio del Presidente della Regione siciliana Piersanti Mattarella (sul quale si incentravano le speranze di un rinnovamento delle istituzioni in Sicilia, per la coraggiosa azione da lui intrapresa contro gli interessi di Cosa Nostra), sempre Pio La Torre, nella seduta del 6 marzo 1980 della Camera dei Deputati, avverte: «La mafia (...) sfida sempre più apertamente lo Stato democratico, mutando anche i metodi del terrorismo politico». È questa la strategia criminale di cui rimane vittima, il 30 aprile 1982, lo stesso Pio La Torre. Come si sottolinea nella sentenza emessa il 12 aprile 1995 dalla Corte di Assise di Palermo, che ha condannato i vertici di Cosa Nostra per gli omicidi di Piersanti Mattarella e Pio La Torre, si tratta di delitti che furono fortemente voluti, nell'ambito dell'organizzazione mafiosa, da quell'ala innovatrice che «raggiunta con il traffico degli stupefacenti la piena indipendenza economica dal sistema di clientele politico-affaristiche, mirava all'eliminazione di qualsiasi ostacolo si frapponesse al libero svolgimento dei suoi traffici ed all'instaurazione del nuovo metodo del terrorismo mafioso, in aperta sfida al potere dello Stato». Secondo tale pronuncia, «si può certamente parlare, con un'espressione ormai entrata nell'uso comune, di "terrorismo mafioso"».

Infatti Salvatore Riina e i suoi alleati «si proponevano di realizzare la loro egemonia non solo con la "guerra di mafia", nello specifico ambito di Cosa Nostra, ma anche con una strategia di terrorismo e di violenza nei confronti del mondo politico, imprenditoriale ed istituzionale considerato come un'entità da sottomettere e dominare anche con l'uso della propria potenza militare». Ma l'eredità di Pio La Torre è divenuta un patrimonio comune. Dalla sua analisi coraggiosa e innovativa delle tendenze della criminalità organizzata è scaturita una proposta di legge - da lui stesso annunciata nella già menzionata seduta del 6 marzo 1980 della Camera dei Deputati - che si è tradotta nella più significativa normativa antimafia italiana: quella legge Rognoni - La Torre, varata dal Parlamento il 13 settembre 1982, che ha rivoluzionato gli strumenti di contrasto alla criminalità, colpendola nella sua specifica struttura associativa e nella sua ampia dimensione economica.

La legge Rognoni - La Torre ha vinto la sfida del tempo e appare oggi modernissima. Essa continua a costituire un modello di riferimento di fondamentale importanza a livello internazionale, tanto da ispirare l'armonizzazione delle legislazioni di Paesi collocati in diverse zone del mondo.

4.P. La Torre, *Se terrorismo e mafia si scambiano le tecniche*, in *Rinascita*, 16 novembre 1979.

Nel 2021 è stata pubblicata dalle Nazioni Unite la nuova versione delle “Previsioni legislative modello contro la criminalità organizzata” (*Model Legislative Provisions against Organized Crime*), destinate ad agevolare tutto il processo di revisione, modifica e adozione della legislazione nazionale occorrente a dare l’implementazione della Convenzione di Palermo nei 190 Paesi che vi hanno aderito. In tale testo viene valorizzata in modo assai significativo la normativa italiana in tema di associazione di tipo mafioso.

La scelta compiuta dal legislatore italiano quando, nel 1982, ha deciso di introdurre nel Codice Penale l’articolo 416 bis, cristallizzando in un testo normativo il nuovo volto della mafia imprenditrice, nella sua fitta rete di relazioni con il sistema politico amministrativo, quale emergeva dalle indagini giudiziarie, rappresenta una preziosa indicazione di metodo anche per il legislatore europeo, trovatosi di fronte all’esigenza di costruire una normativa comune in grado di valorizzare le migliori esperienze degli Stati membri ed apportare un valore aggiunto fondato su una moderna analisi del fenomeno della criminalità organizzata. Questo alla luce dei mutamenti verificatisi nel contesto sociale, in modo da includere tutte quelle strutture collettive illecite, la cui presenza e il cui disvalore siano largamente percepiti nei diversi contesti nazionali.

In questa prospettiva si potrebbe introdurre, mediante una nuova direttiva, un obbligo europeo di incriminazione dell’associazione di tipo mafioso (un articolo 416 bis europeo), incentrando la relativa fattispecie sulla presenza di condotte collettive di natura violenta, intimidatoria e corruttiva che producono una alterazione delle “regole del gioco” dell’economia di mercato, del funzionamento della pubblica amministrazione e della formazione del consenso politico, anche in aree territoriali o contesti sociali o settori economico-amministrativi specifici.

Nella stessa ottica, e probabilmente in modo più agevole, si potrebbe prevedere, con la nuova normativa comune, un obbligo di incriminazione dell’associazione per delinquere “semplice”, come delineata dall’art. 416 del codice penale italiano e dall’art. 570 bis del Codice penale spagnolo (*organizaciòn criminal*), sul modello dell’art. 450-1 del Codice penale francese (*association de malfaiteurs*), prevedendo un’aggravante per i casi in cui l’associazione mira a ottenere la gestione o il controllo di attività economiche.

La strada intrapresa quarant’anni fa in Italia con la legge Rognoni - La Torre, di puntare con decisione sul contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, costituisce una delle più importanti e condivise linee di intervento delle Nazioni Unite nel presente momento storico.

Il sistema delle misure di prevenzione patrimoniali, introdotto in Italia nel 1982, rappresenta una tappa importante dell’evoluzione verso un diritto penale “mite” di stampo postmoderno, capace di superare il vecchio modello “individualistico” fondato su un orizzonte statocentrico e sul primato della pena detentiva, per indirizzarsi decisamente verso la percezione della natura collettiva e della dimensione economica dei più gravi fenomeni criminali, con la progressiva diversificazione dei modelli preventivi e sanzionatori, e la costruzione di nuovi metodi di intervento inseriti nel più ampio scenario

delle molteplici forme di reazione affidate non solo alla realtà istituzionale ma anche alle iniziative della società civile. Di recente è entrata a far parte integrante del sistema giuridico delle Nazioni Unite proprio quella nozione di “dimensione economica” della criminalità organizzata transnazionale, che ha costituito il più diffuso paradigma utilizzato nell’analisi scientifica sin dagli anni '80 del secolo scorso per illustrare le dinamiche evolutive di questo complesso fenomeno.

Il concetto di “dimensione economica” è sicuramente idoneo a ricomprendere i seguenti quattro profili:

- a) le radici economiche della criminalità;
- b) i mercati illegali gestiti dalle organizzazioni criminali;
- c) l’infiltrazione della criminalità organizzata nell’economia legale;
- d) gli effetti macroeconomici della criminalità organizzata sulla libertà di concorrenza e sullo sviluppo.

Questo concetto è stato introdotto per la prima volta nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite dalla risoluzione 10/4 adottata il 16 ottobre 2020 a Vienna dalla Conferenza delle parti della Convenzione di Palermo: un atto che la comunicazione istituzionale⁵ e i mass media⁶ hanno immediatamente presentato come la “risoluzione Falcone” non solo perché essa - con una indicazione nominativa che è rarissima nell’ambito dei documenti ufficiali delle Nazioni Unite - menziona specificamente la grande eredità ideale del magistrato italiano che ha aperto la strada alla Convenzione Onu contro la criminalità organizzata transnazionale, ma anche perché tutto il complesso delle misure che vengono programmate costituisce la concretizzazione della visione anticipatrice da lui sviluppata sin dagli anni '80.

L’intento di affrontare la dimensione economica della criminalità è stato pure uno dei più innovativi e rilevanti impegni assunti nella “Dichiarazione di Kyoto”, adottata il 7 marzo 2021, all’apertura del Congresso Onu sulla prevenzione della criminalità e la giustizia penale, svoltosi in Giappone. Questo disegno complessivo si è immediatamente tradotto in misure concrete, con importanti ricadute operative. In particolare, una misura sicuramente idonea a far compiere un salto di qualità all’azione di contrasto nei confronti del potere economico delle organizzazioni criminali è indicata nel paragrafo operativo n.7 della “risoluzione Falcone”, che incoraggia gli Stati - parte a fare uso della Convenzione di Palermo come fondamento giuridico (*legal basis*) per un’efficace cooperazione internazionale ai fini della tempestiva esecuzione dei provvedimenti di congelamento, sequestro, confisca e destinazione dei proventi di reato, anche nel caso dei procedimenti che prescindono da una condanna.

5.Cfr. L’articolo dei ministri degli affari Esteri, dell’Interno e della Giustizia, “*Su quali gambe cammineranno le idee di Falcone*”, in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2020.

6.V. Ad esempio A. Ribaudò, *L’Onu vota la «risoluzione Falcone»*. Il metodo del giudice ispirerà la lotta alle mafie del mondo, in www.corriere.it, 17 ottobre 2020; Mafie, ok a Vienna la “risoluzione Falcone”. La sorella Maria: “Grande traguardo”, in www.repubblica.it, 17 ottobre 2020.

Quest'ultimo riferimento riguarda la categoria generale della "confisca senza condanna" (*non-conviction based confiscation*) in cui rientrano una serie di tipologie di "processi al patrimonio" conosciute da vari ordinamenti, come la *civil forfeiture* sempre più diffusa negli ordinamenti di *Common Law* (inglese, scozzese, irlandese, statunitense, australiano), le *unexplained wealth procedures*, e le misure di prevenzione patrimoniali introdotte nell'ordinamento italiano dalla legge Rognoni - La Torre.

Si tratta di quegli strumenti che l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, nella sua risoluzione n. 2218 del 26 aprile 2018, ha qualificato come "il modo più realistico per gli Stati di affrontare l'enorme, e inesorabilmente crescente, potere finanziario della criminalità organizzata, al fine di difendere la democrazia e lo stato di diritto". Non è un caso che diversi Paesi dell'Est, in via di adesione all'Unione Europea, abbiano modellato le loro legislazioni sulla disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali contenuta prima nella legge Rognoni - La Torre e poi nel Codice antimafia.

È evidente l'ampiezza delle potenzialità operative dei suddetti strumenti, se si tiene presente che in Italia, grazie alle misure di prevenzione patrimoniali, è stato possibile sottrarre alle organizzazioni criminali beni del valore di decine di miliardi di euro.

Grazie all'interpretazione adottata, con il massimo grado di autorevolezza, dalla Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo - e cioè dall'organo internazionale istituzionalmente competente per l'attuazione della Convenzione Onu contro la criminalità organizzata transnazionale - diviene possibile ottenere l'esecuzione all'estero delle forme più moderne di sequestro e di confisca, nonché delle relative indagini finanziarie e patrimoniali, in un ambito spaziale che comprende il territorio di 190 Stati. Alla globalizzazione della criminalità viene così ad accompagnarsi una dimensione globale dell'impegno di contrasto degli Stati. Tra i segnali di speranza che, quarant'anni dopo l'approvazione della legge Rognoni - La Torre, continuano a tracciare una prospettiva importante per il futuro, vi è un aspetto che non riguarda la repressione, ma la cultura e la formazione: chiunque abbia partecipato a iniziative come il Progetto educativo promosso ogni anno dal Centro Pio La Torre, in collaborazione con centinaia di istituti scolastici, sa bene quanto il dialogo costruito in occasioni come queste possa incidere sulla autocoscienza delle giovani generazioni, anche nelle realtà più esposte al rischio dell'emarginazione e del sottosviluppo.

Molti dei risultati conseguiti attraverso questo lungo percorso sono immediatamente visibili: dove prima vi era diffusa omertà, ora spesso vi sono i simboli e le bandiere di associazioni della società civile che sono state tra i motori di un radicale e indispensabile cambiamento. È la riprova di quanto l'impegno contro la mafia - con i suoi valori, la sua storia e i suoi sentimenti più intensi - sia entrato a far parte della identità del nostro popolo. Esattamente come voleva Pio La Torre⁷.

7. Per una analisi completa delle tematiche trattate nel presente scritto, si rinvia ad A. Balsamo, *Mafia. Fare memoria per combatterla*, Vita e pensiero, Milano, 2022; A. Balsamo - A. Mattarella - R. Tartaglia, *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2020.

Accelerare la internazionalizzazione del sequestro e confisca dei beni criminali

Ernesto U. Savona

professore ordinario Università Cattolica, Direttore di Transcrime

In occasione della conferenza del Centro Pio La Torre tenutasi a Palermo il 10 ottobre del 2016 e riguardante l'adeguamento della legislazione antimafia all'evoluzione delle mafie, ho sottolineato tre punti: il primo che l'applicazione della legge Rognoni - La Torre si è andata evolvendo nel tempo compiendo notevoli passi. Da un'applicazione molto ridotta nei primi tempi a una maggiore applicazione negli ultimi tempi.

Sono indicatori di questi processi il numero e la tipologia dei beni confiscati, in ultimo la presenza delle imprese sempre maggiori come numero all'interno dei sequestri e delle confische.

Il secondo punto che avevo sottolineato allora era il fenomeno dell'evoluzione delle mafie verso processi di internazionalizzazione cospicui e la necessità di seguire questi processi, anzi di anticiparli attraverso un'estensione dei procedimenti di confisca e di sequestro dei beni criminali fatti all'estero o più in generale a livello internazionale.

Il terzo punto sviluppato allora è quello della funzione obiettivo di questo adeguamento della legislazione Rognoni - La Torre, cioè quello di considerare il sequestro e la confisca dei beni criminali come un'anticipazione delle analisi condotta sulle infiltrazioni mafiose nell'economia legittima.

Voglio provare a riprendere questi tre punti cercando di spiegare che cosa è successo in questi sei anni che ci separano da quella conferenza e come ci sia la necessità di accelerare alcuni processi e tra questi, quelli di internazionalizzazione della confisca e del sequestro.

Tra i punti di debolezza che ho sottolineato allora c'è quello delle informazioni sui patrimoni criminali. Dicevo che c'era stato uno scambio imperfetto tra autorità di polizia e mafiosi nei quali questi ultimi avevano provveduto a dare scarsissime informazioni sui loro patrimoni in cambio di informazioni sulle strutture organizzative delle mafie. Sicuramente le fonti di informazione da parte criminale dei patrimoni accumulati è stata bassissima mentre è migliorata la capacità investigativa di rintracciarli, ma ancora in percentuale ridotta rispetto alla consistenza reale di questi patrimoni.

Assumiamo che questi patrimoni siano nascosti e che vengano oggi utilizzati da quei mafiosi usciti dal carcere che sono ritornati alle attività criminali che quindi godano o dispongano di risorse da investire nelle attività criminali e in quelle legali.

Quello che è cambiato su questo fronte negli ultimi sei anni è sicuramente una maggiore capacità investigativa sui patrimoni criminali, capacità investigativa orientata molto di più rispetto agli investimenti fatti in Italia e molto meno rispetto agli investimenti fatti all'estero.

Possiamo già affermare che le aumentate capacità investigative hanno supplito alla carenza di informazioni da parte del mondo criminale.

Credo che su questo piano si debba fare ancora molto sia sul piano normativo che su quello investigativo e in ambedue i casi a livello internazionale ed europeo.

Da questa premessa vengo al secondo punto del mio intervento nel convegno del 2016 quello cioè della spinta e dell'interesse delle organizzazioni criminali a sviluppare i loro investimenti in luoghi diversi dall'origine delle risorse non solo in Italia ma anche all'estero. Già nel 2016 avevo sottolineato il fatto che lo sviluppo dei processi di internazionalizzazione da parte delle organizzazioni criminali le portava ad ottenere una sproporzione tra benefici e costi. I benefici di un mercato più largo ma anche più anonimo rispetto al paese di provenienza.

I costi minori derivanti dal minore rischio di essere identificati e quindi arrestati e di avere i beni sequestrati e confiscati nascevano allora come adesso dalla difficoltà, lentezza e scarsa operabilità della confisca dei beni delle organizzazioni criminali all'estero.

Ho ribadito in questi anni un concetto abbastanza logico e cioè che proseguendo questa sproporzione tra benefici e costi le organizzazioni criminali si sarebbero sviluppate aumentando le loro skills di investimento all'estero riducendo così da quantità di beni sequestrabili e confiscabili. Ho ripetuto spesso in molte occasioni la necessità di adeguare gli strumenti normativi internazionali ed europei per eliminare questo scarto intervenendo massicciamente nel ripristinare un equilibrio tra confische in patria e all'estero. Efficaci dappertutto! Ma come?

Per molti anni, e soprattutto dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la confisca dei proventi derivanti dalle attività criminali è arrivata a rappresentare uno strumento essenziale della strategia europea nella lotta contro il crimine organizzato e generatore di profitto. Recentemente il legislatore europeo ha introdotto il regolamento (UE) 2018/1805 che impone il riconoscimento reciproco degli ordini di congelamento e di confisca emessi nel quadro di "procedimenti in materia penale".

Comprende tutti i tipi di ordini di congelamento e di confisca coperti dalla direttiva 2014/42 / UE, nonché altri tipi di ordini rilasciati senza condanna finale.

Gli Stati membri dovrebbero riconoscere ed eseguire tale ordine emesso da un altro Stato membro anche se un ordine equivalente non esiste nel proprio sistema giuridico. È un apparato normativo recente che funziona male o meglio funziona poco.

Occorrono pertanto interventi di velocizzazione dei processi di riconoscimento e una migliore cultura e consapevolezza negli Stati membri che la collaborazione sul piano della confisca dei sequestri è fondamentale per la lotta al crimine organizzato

Il regolamento europeo è entrato in vigore nel 2020, quindi c'è bisogno di conoscenze perché impone il riconoscimento reciproco, il che richiede la fiducia reciproca di sviluppare la conoscenza da parte delle autorità dei Stati membri delle forme di confisca che sono coperte dal Regolamento e relative salvaguardie.

Come migliorare la sua attuazione? Ci sono sul tavolo interventi possibili come la

promozione della cooperazione giudiziaria in materia penale; e il miglioramento dell'efficacia dei sistemi di giustizia nazionale attraverso l'effettiva esecuzione degli ordini di congelamento e confisca.

Come superare il divario della conoscenza tra le autorità degli Stati membri sulle forme di confisca coperte dal regolamento in ciascun Stato membro?

Prima di tutto, il concetto di "procedere in materia penale" è più ampio dei procedimenti penali e, in secondo luogo, in ciascun Stato membro non ci sono solo forme di confisca criminale, ma anche misure ibride relative a forme prolungate di confisca e nessuna confisca basata sulla condanna, anche definito "civile" o "amministrativo" ma che cadono perfettamente all'interno della definizione di "procedimenti in relazione a un reato".

Altri interventi da accelerare sono quello di armonizzare le legislazioni degli Stati membri. Anche se il regolamento è uno strumento di riconoscimento reciproco, l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri semplificherebbe e aiuterebbe l'attuazione del regolamento e migliorerebbe la fiducia reciproca.

Concludendo la legge Rognoni - La Torre ha funzionato bene ed è sicuramente la legge più innovativa nel settore delle politiche antimafia in Italia.

È stata altresì un buon esempio di politica legislativa per altri Paesi europei.

Ci sono delle difficoltà applicative relative ai processi di internazionalizzazione delle organizzazioni criminali e di riflesso ai processi di internazionalizzazione delle leggi antimafia. Tra questi la difficoltà tuttora esistente di confiscare i prodotti delle attività criminali all'estero.

È una difficoltà che si traduce nella debolezza delle nostre istituzioni ma anche nella vulnerabilità dell'intero sistema giuridico europeo e internazionale. Perché se continuasse diventerebbe un incentivo all'accelerazione dei processi di internazionalizzazione delle organizzazioni criminali. Ed è questa la cosa che dobbiamo evitare.

La necessità di una riforma profonda contro la forza intimidatrice delle mafie

Federico Varese

professore ordinario Università Oxford

Ringrazio il Centro Pio La Torre di Palermo per avermi invitato a questo evento sui quarant'anni dalla legge Rognoni - La Torre. Io, ovviamente, non sono un esperto di diritto, non sono un giurista, quindi il mio contributo può essere molto limitato. Devo anche ammettere che in questo momento mi trovo al confine tra la Polonia e l'Ucraina, quindi sono in una situazione non del tutto normale per le cose che normalmente faccio dal mio ufficio in università, ad Oxford. Quindi spero che mi scuserete se non ho i riferimenti intellettuali che avrei avuto normalmente parlando dal mio ufficio.

Volevo dire tre cose, molto brevemente. La prima è che la legge, che fu presentata nel 1980 e poi approvata appunto nell'82, in seguito, purtroppo, alla morte di Dalla Chiesa – ovviamente prima era stato anche trucidato La Torre – introduce il reato di associazione di stampo mafioso.

So che c'è un dibattito, in Italia, molto serrato su questa definizione. Io confesso di essere un fan, cioè credo che il codice penale italiano che, nel 416 bis, delinea la fattispecie di associazione mafiosa, colga un aspetto molto importante di quello che fanno le mafie, lo dico da sociologo, non da giurista ovviamente. Coloro che fanno parte della mafia si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti.

La fattispecie coglie, secondo me, molto bene il modo in cui le mafie cercano di usare o non usare la violenza.

La mafia può fare richieste estorsive, ad esempio, in maniera molto gentile, in maniera molto "civile". Eppure se la richiesta viene fatta da una persona che noi sappiamo essere parte di quella organizzazione, tale richiesta ha un peso molto diverso rispetto a una fatta da una persona che non è parte di quella organizzazione. Quindi il vincolo associativo produce una forza di intimidazione che non è necessariamente esplicitata in una fattispecie violenta; eppure c'è una carica di violenza fortissima in quella richiesta. Secondo me ciò che coglie veramente bene l'articolo 416 bis è la carica reputazionale. In altre parole, coglie molto bene il fatto che queste organizzazioni criminali abbiano una reputazione per essere particolarmente efferate e pericolose. Il secondo aspetto della legge Rognoni - La Torre introduce il sequestro dei beni.

Pio La Torre ha colto esattamente questo punto: che i "*picciulli*", come diceva lui, sono fondamentali per la mafia e quindi anche il loro sequestro. Ovviamente il sequestro è uno strumento da usare con cautela, come hanno mostrato certe patologie nel caso palermitano. Aggredire i beni rimane però molto importante per combattere la mafia, perché ovviamente la mafia – che io credo essere un'organizzazione che controlla il

governo del territorio e chi ne fa parte – deve poter guadagnare, avere delle entrate per operare. E quindi metterla in difficoltà dal punto di vista economico è molto importante. Sia la confisca dei beni sia fattispecie simili a quella di associazione mafiosa sono stati poi usati in moltissimi Paesi europei.

La cosa che vorrei aggiungere prima di concludere è che non dobbiamo pensare che vi siano solo soluzioni legislative alla lotta alla mafia; certo, gli strumenti legislativi sono importanti – e io lascio a voi decidere quali norme bisogna attuare, quali bisogna aggiungere – però non dobbiamo dimenticare che la mafia è un fenomeno sociale, economico e politico. Confische, fattispecie che si trovano nei codici penali, carcere duro, legislazioni sui pentiti, intercettazioni sono strumenti utilissimi alle indagini e devo aggiungere hanno permesso a noi studiosi di capire molto del funzionamento dell'organizzazione. Ma essa si sconfigge solo attraverso una riforma profonda di come lo Stato interagisce con i cittadini, con l'aumento di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni legittime, sia amministrative che politiche. C'è un'espressione agghiacciante nel decreto di fermo eseguito a Palermo nell'aprile del 2021 che coinvolge quindici persone, tra cui Giuseppe Calvaruso, il reggente della famiglia mafiosa di Pagliarelli (ovviamente innocente fino a prova contraria). Una espressione che ricorre almeno sei volte nel decreto dei pubblici ministeri. "Ordine pubblico del territorio." Tre concetti: ordine, pubblico e territorio che sono normalmente associati allo Stato moderno. Per vincere la mafia l'ordine pubblico del territorio non può essere esercitato da Cosa Nostra, un'organizzazione che sembra continuare a sostituirsi allo Stato, governare l'economia locale e svolgere anche funzioni di polizia.

Riconoscere le mafie che corrompono: una sfida interpretativa

Alberto Vannucci

professore ordinario Università di Pisa

1. La legge Rognoni - La Torre e l'evoluzione adattiva delle organizzazioni mafiose

La “cassetta degli attrezzi” degli strumenti di natura preventiva e repressiva utilizzabili in Italia nel contrasto alle attività delle organizzazioni mafiose si è considerevolmente arricchita nel corso degli ultimi decenni. Il fulcro di questo impianto è tuttora costituito dalla sua originaria componente: la legge 13 settembre 1982, n. 646 (legge Rognoni - La Torre), che ha introdotto nell'ordinamento italiano l'art. 416 bis del codice penale, ossia la fattispecie di associazione a delinquere di tipo mafioso. Quest'ultima è caratterizzata dalla compresenza di tre componenti: la sussistenza di *una forza di intimidazione del vincolo associativo*, che si accompagna ad *assoggettamento ed omertà* da parte dei soggetti che vi vengono a contatto. Una formulazione semplice ed essenziale, anche per questo rivelatasi finora estremamente efficace.

In questo arco temporale le riforme normative delle disposizioni del codice penale e le interpretazioni giurisprudenziali si sono dovute però confrontare con le concomitanti trasformazioni negli assetti organizzativi e nelle strategie adottate dalle stesse organizzazioni mafiose.

Nell'ultimo trentennio in Italia queste ultime hanno attraversato radicali mutamenti, sia per fattori endogeni che per cause esogene. Tra queste ultime, di particolare rilievo appaiono proprio l'intensità e l'efficacia crescente dell'azione di contrasto – a livello tanto di prevenzione che di repressione – posta in essere dall'apparato statale. Come rileva la commissione parlamentare antimafia:

Negli ultimi decenni sono stati inferti dei colpi notevolissimi alle organizzazioni mafiose, come mai era avvenuto in tutta la storia precedente, dall'unità d'Italia in poi. I due gruppi mafiosi più significativi, quello corleonese e quello casalese, sono stati fortemente indeboliti. Colpi importanti sono stati inferti alle 'ndrine calabresi in ogni parte d'Italia. E anche nel centro-nord, dopo alcuni decenni di negazionismo e di sostanziale indifferenza alla penetrazione mafiosa in quei territori, il contrasto militare e giudiziario è divenuto costante. (CPAM 2018, p. 14)

Le mafie non hanno assistito passivamente all'irrobustirsi del contrasto statale alle proprie operazioni nei mercati illegali e legali. Esauritasi la stagione stragista di contrapposizione violenta posta in essere dalla fazione corleonese di Cosa Nostra nei primi anni '90 del secolo passato, esse hanno attraversato una serie mutamenti adattivi di matrice organizzativa e operativa. Tali cambiamenti sono in parte maturati a seguito dell'eliminazione o del depotenziamento dei gruppi criminali meno adatti ad operare nel nuovo “ecosistema” istituzionale ad alta intensità di contrasto pubblico, in una sorta di “evoluzione darwiniana”

di matrice criminale. In una certa misura, essi sono stati anche il prodotto dell'adozione deliberata di moduli di gestione di attività e traffici capaci di garantire operatività, profitti e impunità nelle mutate condizioni ambientali, a seguito di un processo di imitazione e apprendimento. A livello analitico, si può ipotizzare che in questo processo di selezione e adattamento siano favoriti quei tratti caratterizzanti, ovvero quelle "mutazioni" organizzative, che hanno consentito alle organizzazioni mafiose: a) di mantenere, consolidare o espandere la propria capacità operativa nell'acquisizione di rendite illegali e di posizioni di potere; b) di contenere l'allarme sociale generato e i conseguenti rischi di una reazione giudiziaria e istituzionale.¹

Questa ipotesi trova conferma in alcune linee di tendenza nell'azione dei gruppi criminali, segnalate da diverse ricerche e fonti istituzionali, che assumono un chiaro rilievo in relazione alla capacità degli strumenti repressivi – tra cui lo stesso art. 416 bis – di intercettare e perseguire le corrispondenti attività:

1. Limitazione nel ricorso a strumenti di violenza e intimidazione, sia nei confronti di operatori di mercato e cittadini che di gruppi criminali concorrenti, sostituita ove possibile dall'impiego di risorse di matrice reputazionale legati alla fama criminale degli attori, dunque *meno violenza, più reputazione* (della Porta e Vannucci 2021);

2. Tendenza degli attori criminali a esercitare forme di intervento e condizionamento dei mercati piuttosto che modalità tradizionali di controllo di aree geograficamente definite (Riccardi et al. 2016), ossia *più affari, meno territorio*;

3. Assetti organizzativi mafiosi che in alcuni casi tendono a farsi più flessibili, disarticolati, aperti, rispetto alle strutture rigide, chiuse, piramidali tradizionalmente rappresentate come tipiche della fattispecie mafiosa, ossia *più network, meno gerarchia*;

4. Come corollario del primo punto, maggiore propensione ad adottare moduli di cooperazione, o quanto meno di coordinamento interorganizzativo – anche tramite intese "a geometria variabile" tra esponenti di gruppi diversi – piuttosto che contrapposizioni violente, tipiche delle "guerre di mafia", specie in presenza di realtà dove coesistono entità criminali relativamente strutturate, piuttosto che "polverizzate" in gang concorrenti (Campana e Varese 2013); in sintesi, *meno conflitto, più coordinamento*;

5. L'adozione di strategie espansive verso territori nazionali di non tradizionale insediamento, dove riciclare risorse provenienti da attività illecite con modalità operative che favoriscono la dissimulazione della natura criminale delle relative attività (Sciarrone e Storti, 2014), ovvero in Paesi esteri dotati di ordinamenti meno attrezzati a contrastare le organizzazioni criminali di tipo mafioso (Calderoni 2016; Campana 2011); in altre parole, *meno insediamento tradizionale, più delocalizzazione e internazionalizzazione*;

1. Tra i lavori sull'adattamento organizzativo delle mafie si vedano, tra gli altri, Dalla Chiesa (2015; 2017), Sciarrone (2009; 2014), Martone (2016), Sergi e Lavorgna (2016), Sergi e Sergi (2021), Varese (2011), Calderoni (2018), Catino (2020).

6. Come ulteriore corollario del primo punto, una minore propensione a utilizzare forme di minaccia o intimidazione nei confronti degli amministratori pubblici, elettivi, nominati o di carriera, a vantaggio di strategie di corruzione, interfacciandosi agli interlocutori che operano nello Stato attraverso vincoli volontari e reciproci (per quanto asimmetrici) di scambio, anche nell'arena politico elettorale, ovvero allacciando relazioni a lungo termine improntate alla condivisione di un tessuto fiduciario, piuttosto che tramite l'imposizione coattiva o la pressione estorsiva (Sciarrone e Storti, 2016; Vannucci 2012; della Porta e Vannucci 2021); *ossia meno intimidazione, più corruzione, sostegno elettorale e capitale sociale*;

7. La solidarietà associativa che genera omertà può resistere agli incentivi individuali di una collaborazione con lo Stato quanto più estesi e rilevanti sono i legami primari forti – in particolare, quelli di natura parentale e familiare – tra i componenti del gruppo criminale, che possono finire per condizionare o determinare il perimetro di reclutamento degli affiliati; le organizzazioni che maggiormente fondano sui legami di sangue i ruoli interni all'associazione o che orientano in quella direzione nuove affiliazioni godono di un vantaggio competitivo, dovendo però rinunciare a potenziali abilità e “professionalità” criminali, dunque *meno competenze, più famiglia*;

8. Tendenza delle organizzazioni criminali a porsi al servizio di preesistenti reticoli di relazioni connotate da alto tasso di illegalità tra “colletti bianchi”, anche mediante sedi associative coperte come la massoneria, piuttosto che a governare o dominare le relative attività. Con un rovesciamento del nesso causa effetto solitamente immaginato, non è soltanto la cosiddetta area grigia di “colletti bianchi” ad addensarsi con funzioni serventi o strumentali intorno a una matrice originaria di stampo mafioso; si osserva piuttosto il formarsi di un nucleo oscuro di matrice criminale come conseguenza della preesistenza di un terreno grigio di illegalità diffusa, che nelle proprie operazioni e transazioni occulte esprime una domanda di regolazione e garanzie di adempimento che viene pragmaticamente soddisfatta dai mafiosi; sinteticamente, *meno dominio territoriale, più servizi imateriali*;²

9. Ove tale strategia sia praticabile in relazione a competenze e opportunità dei gruppi criminali, questi ultimi orientano i propri interessi economici verso settori di attività legale, ove è possibile contare sul vantaggio concorrenziale derivante dalla disponibilità di capitali da reinvestire e altre risorse addizionali derivanti dai traffici illeciti, piuttosto che nei tradizionali mercati legali (Moro e Catino, 2016); in sintesi, *meno traffici illeciti, più impresa e mercati legali*.

10. Le stesse motivazioni incoraggiano nelle nuove generazioni di appartenenti a famiglie mafiose l'adozione di strategie di elusione da attività criminali, con un investimento nell'acquisizione di competenze in ambiti professionali (legale, finanziario, manageriale, informatico, etc.), per quanto eventualmente di supporto ai traffici illegali; ovvero *meno*

2. Gli attori che convenzionalmente definiamo mafiosi per ragioni soggettive (affiliazione, appartenenza, provenienza) od operative (ricorso alla intimidazione violenta o al metodo corruttivo-collusivo) possono far parte dell'area grigia anche senza rappresentarne necessariamente la componente centrale, né l'elemento trainante” (CPAM 2018, p. 21).

*contrapposizione violenta, più integrazione.*³ Alcune di queste linee evolutive sono state rilevate dalla Commissione antimafia, che osserva come nonostante gli indiscutibili successi sul piano della repressione giudiziaria e dell'applicazione delle misure di prevenzione:

le mafie sono diventate (...) protagoniste di una parte dell'economia italiana e internazionale. Il consenso culturale, ridottosi in ambienti popolari, lo hanno riconquistato nelle élite imprenditoriali di diversi settori economici (...). Il minore ricorso alla violenza che si registra (che non riguarda, però, i clan di camorra napoletana) dimostra la volontà di adeguarsi al mondo degli affari dove l'uso permanente della forza è di per sé antieconomico. E gli investimenti nei settori legali si stanno dimostrando meno rischiosi di quelli illegali, dove invece capita che più si investe e più ci si scontra con l'aggressività armata dei competitori. (CPAM 2018, p. 16).

Ancora, nel rimarcare l'adozione da parte delle mafie italiane di “formule organizzative e modelli di azione sempre più multiformi e complessi”, vengono segnalati “il progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica”, “l'assunzione di profili organizzativi più flessibili, spesso reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale”, una “più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale”, nonché un “mutamento nei rapporti intessuti con i contesti sociali e con i territori, dove al generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all'intimidazione violenta si affianca la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta ‘area grigia’ (imprenditori, professionisti, politici, burocrati e altri)”: specie nell'economia pubblica “le mafie prediligono il ricorso sistematico alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti” (CPAM 2018, 17).

Si tratta di una sintesi di quanto rilevato sul piano empirico coerente rispetto ai punti 1, 3, 5, 6, 8, e 9 della cornice interpretativa sopra rappresentata. Nel seguito di questo contributo viene offerta l'analisi di un caso studio che, riflettendo la problematica applicazione dell'articolo 416 bis del codice penale, evidenzia alcune difficoltà interpretative e applicative nel mutato contesto. Sono infine presentate alcune considerazioni conclusive.

2. La controversa riconoscibilità delle mafie: il caso di “mondo di mezzo”

La capacità dell'ordinamento di “riconoscere” le mafie nelle sue nuove modalità operative è un problema avvertito acutamente soprattutto nei territori dove l'organizzazione criminale non opera con un “marchio” affermato quale quelli di Cosa Nostra, 'Ndrangheta o Camorra, oppure dove si è trasferita adattandosi plasticamente a un differente habitat. L'inchiesta “mondo di mezzo” sulla cosiddetta “mafia capitale” rientra in questa casistica.

3. Secondo la testimonianza di un dirigente di polizia: “le donne di mafia si fanno garanti dell'esfiltrazione dei figli dalla conduzione militare dei clan. È meglio studiare. Le mafie hanno superato la fase dell'infiltrazione nel tessuto della società, sono a quella dell'integrazione, stanno producendo una classe dirigente in grado di decidere da sola investimenti e movimenti nei mercati leciti. Più ti allontani da chi spara e traffica droga più esci dai riflettori” (la Repubblica, 28 gennaio 2019, p. 18).

A fronte dell'ipotesi accusatoria della Procura che configurava l'applicazione del 416 bis per l'associazione criminale denominata "mafia capitale", nei diversi gradi di giudizio sono affiorate interpretazioni giurisprudenziali altalenanti e contraddittorie in relazione alla medesima evidenza probatoria.

In primissima istanza, legata a un ricorso al Tribunale del riesame, nel 2015 la Corte di Cassazione aveva accolto l'impianto accusatorio. Si affermava il principio che la forza intimidatrice dell'associazione mafiosa – "Fermo restando una riserva di violenza nel patrimonio associativo" – può essere acquisita mediante una struttura organizzativa che "in virtù di contiguità politiche ed elettorali, con l'uso di prevaricazioni e con una sistematica attività corruttiva", determini un sostanziale annullamento della concorrenza:

la reiterazione dell'attività corruttiva determina la sostanziale emarginazione del soggetto non corrotto dalla stessa possibilità di accesso e partecipazione alle attività di rilievo pubblico, poiché 'quanto più la corruzione è diffusa e praticata, tanto minori sono i rischi di essere denunciati o scoperti, e di conseguenza più elevato il costo della scelta di rimanere onesti' (Corte di Cassazione 2015, 22).

Detta altrimenti, una violenza che diventa minaccia incombente sostenuta dalla reputazione più che pratica attuale, accompagnata da una capillare capacità corruttiva, genera le medesime condizioni di assoggettamento ed omertà che contraddistinguono le fattispecie del 416 bis. La corruzione appare così componente centrale del potenziale intimidatorio, in quanto propellente di un senso incombente.

Questa interpretazione è stata ribaltata dal Tribunale di Roma che, nel primo grado di giudizio, ha "spacchettato" la realtà criminale funzionalmente interconnessa di "mafia capitale" in due distinte associazioni a delinquere semplici.

La Corte di appello si è invece allineata al primissimo giudizio, sancendo di nuovo la possibilità di applicare anche in quel caso il 416 bis del codice penale. Da ultimo, la Cassazione in via definitiva ha adottato la cornice interpretativa della sentenza di primo grado. Si è dunque sposata – con un precedente giurisprudenziale discutibile – la rappresentazione della compresenza a Roma di una prima associazione a delinquere dedicata a procacciarsi appalti a suon di tangenti, grazie alle buone entrate del boss delle cooperative; e di un'altra impegnata nel business dell'usura e di altri traffici illegali, con una sede presso il noto distributore di Corso Francia, dove un altro boss dettava legge.

Due mondi paralleli, secondo l'ultima interpretazione della Cassazione privi di vasi comunicanti di rilievo penale. Una chiave di interpretazione che contraddice il passaggio di una nota intercettazione del boss, nella quale emerge come la potenza del gruppo criminale consista proprio nel rendere poroso e permeabile il diaframma che normalmente separa quei due universi, a Roma non più paralleli.

"Il mondo di mezzo è quello invece dove tutto si incontra", spiega il boss, per poi concludere: "Allora nel mezzo, anche la persona che sta nel sovramondo ha interesse che qualcuno del sottomondo gli faccia delle cose che non le può fare nessuno... e tutto si

mischia” (Tribunale di Roma 2014, p.34). L’evidenza prodotta dalle indagini della Procura ha delineato infatti un quadro nitido. Su un substrato di attività criminali tradizionali (usura, recupero crediti, piccole estorsioni), quello del “mondo di sotto”, si era incistato un grumo criminale capace di inquinare alcuni snodi dell’attività politico-amministrativa capitolina: appalti, forniture, concessioni. La metafora tolkieniana del “mondo di mezzo” evocava proprio la forza avvolgente dei soggetti capaci di connettere, con un effetto moltiplicativo, competenze criminali diverse.

Quelle del “mondo di sopra” di politici, imprenditori, funzionari, professionisti, “criminali dal colletto bianco”, esperti nell’arte dell’appalto pilotato, della tangente dissimulata, della frode fiscale. E quelle di delinquenti di strada, picchiatori, malavitosi, ex-terroristi, figure necessarie per costituire quella “riserva di violenza”, serbatoio intimidatorio da cui attingere all’occorrenza per tenere a freno gli appetiti, appianare dispute, regolare e controllare i traffici illeciti. In altre parole, essa forniva servizi di protezione e garanzia di adempimento, assicurando meccanismi di governance extra - legale agli scambi corrotti, nonché agli altri traffici illeciti – ossia precisamente quello rappresenta un tratto qualificante l’attività delle imprese mafiose (Gambetta 1992; Varese 2014).

I capi di questa “piccola mafia” autoctona sono abili nel mettersi a servizio di una preesistente rete di corruzione endemica negli uffici romani, saldandola in un equilibrio ferreo di omertà e rispetto delle “regole del gioco” anche grazie all’incombente “riserva di violenza” messa in campo dal boss Carminati. Il quale – anche questo raccontano gli atti – interviene sbrigativo a sciogliere controversie, terrorizza imprenditori e funzionari non allineati ai suoi voleri solo palesando la propria irritazione, induce al silenzio politici incarcerati. All’occorrenza attinge da quel serbatoio di violenza potenziale, però economizzandone l’impiego: “Gli passo delle stecche per i favori e lavori però un giorno gli ho dovuto menare”.⁴

In cambio di questa instancabile opera di supervisione del funzionamento disciplinato dei patti di corruzione è logico che il boss incassi un prezzo, ritagliato dai sontuosi profitti degli appalti vinti a suon di tangenti e così qualificati dall’interfaccia imprenditoriale del boss: “il traffico di droga rende di meno”.

Eppure in un’intercettazione il “Re di Roma” si lamenta, visto che ritiene sottovalutati i suoi servizi di governo del traffico di tangenti: “A me già me rode il culo che il guadagno nostro è basso... dije che sennò viene qua il re di Roma, tu sei un sottoposto. È il re di Roma che viene qua, io vado, entro dalla porta principale, vede io che gli combino, a me nun me rompesse il cazzo, a me: chiudesse subito la pratica là”⁵.

Siamo in presenza di un potere criminale sovraordinato alla politica e all’amministrazione pubblica:

4. Il Fatto Quotidiano, 2 dicembre 2014.

5. Il messaggero, 22 ottobre 2019.

“ma questi i consiglieri comunali devono sta’ ai nostri ordini (...) ma perché io devo sta agli ordini tuoi te pago (...) guarda ... dice ma ‘se rispetti accordi? ‘e non rispetti accordi tu lo sai chi so’ io, te ricordi da dove vengo?’ (...) io so’ sincero ... io rispetto gli accordi ma non dovessi rispettarlo tu...” “rispettiamo anticipati noi gli accordi, eh?... non so quanti so’ quelli che rispettano anticipati gli accordi” “c’avemo una grandissima credibilità” “Questi consiglieri comunali devono sta’ ai nostri ordini. Ma perché io devo sta’ agli ordini tuoi? Te pago, ma vaffa...?” (Tribunale di Roma 2014, 304).

Emerge infatti un centro riconosciuto di autorità che alternando la lusinga del denaro all’aspettativa della ritorsione e del ricatto organizza e dirige attività criminali che investono il mondo della politica e degli appalti. Si tratta dell’identikit di un’organizzazione mafiosa, secondo un’interpretazione ampiamente condivisa nelle scienze sociali ma ancora soccombente in sede giurisprudenziale. Si tratta di una mafia che non possiede un “marchio di fabbrica” radicato nell’immaginario collettivo, che privilegia la corruzione e coltiva buone relazioni con le “anime belle” del sovramondo della politica e degli affari, ma se necessario, quando qualcuno finge di non capirne le disposizioni, sa farsi intendere parlando il linguaggio brutale dell’intimidazione. È mafia anche se fa valere la sua sovranità non su uno spazio fisico, ma su un perimetro impalpabile di attività illegali che distorcono processi decisionali, procedure, atti amministrativi, scelte politiche e di mercato. Con le parole della prima sentenza della Cassazione, privilegia “l’incursione su altri ‘territori’ - istituzionali, economici o amministrativi - senza che quella forma di controllo [territoriale in senso geografico] assuma il rilievo di un presupposto indispensabile ai fini dell’integrazione della fattispecie incriminatrice” – per l’appunto il 416 bis.

Quali sono allora – sotto un profilo sociologico – le componenti essenziali di questa autoctona mafia romana che la giurisprudenza non ha riconosciuto come tale?

Si tratta di un punto cruciale, che potrebbe rappresentare una bussola utile al riconoscimento e alla repressione penale di altre realtà di “gemmazione” spontanea di gruppi criminali di matrice mafiosa. Un primo elemento, forse il più importante: si può riconoscere come “mafiosa” la funzione di quei gruppi e soggetti che non si limitano a gestire traffici illeciti, ma sono capaci di garantire un “governo” sovraordinato di quelle attività criminali, proteggerne l’esercizio da intrusioni e contrasti, fissare le regole, farne rispettare i patti sotterranei (Gambetta 1992). Questo vale anche per entità criminali non connotate da una struttura organizzativa rigida, articolata in ruoli e funzioni, magari cementate da giuramenti e riti di iniziazione, per gruppi che non esercitano un presidio violento del territorio, secondo il modello delle mafie tradizionali che ha ispirato l’articolo 416 bis.

È “mafia” anche il gruppo criminale che fornisce una regolazione (potenzialmente) violenta di attività illecite assicurata da strutture criminali più fluide e incerte nei loro confini, reticoli di soggetti capaci comunque di esercitare, grazie alla caratura criminale di alcuni loro componenti, una funzione intimidatrice che genera, nei loro interlocutori così come al loro interno, assoggettamento e omertà.

Il perimetro di applicabilità della fattispecie incriminatrice dell’articolo 416 bis si potrebbe dunque ampliare anche a “nuove mafie” – e alle strategie delle “vecchie mafie”,

specie quando migrano e si insediano in nuovi territori – che di norma sostituiscono all'esercizio materiale della coercizione la valenza deterrente di una reputazione violenta e che impiegano sistematicamente la corruzione per porre e tenere al guinzaglio i “colletti bianchi”, gli interlocutori del “mondo di sopra”, tra cui politici comprati con tangenti o sostegno elettorale. Corruzione che diventa essa stessa mercato illegale capillarmente diffuso, sede privilegiata di affari da disciplinare. Sommando alle minacce all'incolumità fisica lo stesso potenziale intimidatorio di una prospettata “morte” imprenditoriale, politica, professionale, che conseguirebbe all'esclusione dai circuiti pervasivi di scambio occulto, dai patti corruttivi, dalle intese di cartello. La corruzione appare così come il vero *core business* di Mafia Capitale: un “luogo amministrativo”, quello dei processi decisionali nel mercato di appalti e concessioni, diventato territorio virtuale entro cui Mafia Capitale esercitava la propria sovranità, tracciandone i confini con precisione scientifica, così da sventare qualsiasi invasione di campo e assicurando così una piena saldatura tra regolazione mafiosa e pratica quotidiana di una “corruzione organizzata”.

3. Alcune considerazioni conclusive:

L'articolo 416 bis, nella sua formulazione attuale, può ancora aiutarci a riconoscere e reprimere la realtà mutevole delle organizzazioni mafiose vecchie e nuove che cambiano pelle, adeguandosi – come accade ad ogni organizzazione, più o meno strutturata che sia – alle opportunità che si profilano nei vari territori, e con diversi interlocutori. Occorre però un diverso approccio a livello giurisprudenziale, una visione interpretativa che può manifestarsi e consolidarsi, come mostra lo stesso caso dell'inchiesta “mondo di mezzo”, ma è ancora contestato e spesso soccombente – almeno, così è stato nella vicenda processuale considerata. Purtroppo la cultura giuridica dominante in Italia è impregnata di un formalismo sterile, esemplificato dalla pressoché completa assenza di lezioni di taglio economico, sociologico o politologico nei corsi di giurisprudenza – un neolaureato che diventerà magistrato spesso non ha mai sentito parlare del fenomeno mafioso nelle aule universitarie, se non in relazione al dettato del codice penale. In un universo concettuale popolato soltanto di interpretazioni (spesso controverse o schizofreniche) di norme che disegnano fattispecie giuridiche astratte, i magistrati che ignorano natura ed evoluzione di quei fenomeni rischiano di perdere di vista l'oggetto sociale trattato da quelle disposizioni, e quindi non riconoscere più le condotte socialmente distruttive che ne scaturiscono.

Se nel caso di “mondo di mezzo” i giudici della Cassazione si fossero avventurati in una lettura attenta dei lavori dei tanti scienziati sociali che hanno analizzato l'evoluzione organizzativa delle mafie, le loro migrazioni, la natura del loro “capitale sociale” di contatti fiduciosi e relazioni intessute nella cosiddetta area grigia, forse avrebbero realizzato che la loro interpretazione è scientificamente insostenibile.

I magistrati devono limitarsi ad applicare le leggi, si dirà, non “fare sociologia”. Eppure l'articolo 416 bis del codice penale, sebbene ritagliato sulla conoscenza di Cosa Nostra all'inizio degli anni '80 del secolo passato, si è già mostrato abbastanza duttile, in alcune

interpretazioni giurisprudenziali più coraggiose e consapevoli, incluse due di quelle relative all'inchiesta "mondo di mezzo", da consentirne un puntuale impiego anche nel caso di nuove mafie, o di mafie tradizionali dislocate al di fuori dei territori di tradizionale insediamento. In presenza, cioè, di gruppi mafiosi dotati di moduli organizzativi più reticolari che gerarchici, che tendono a sostituire corruzione e reputazione criminale all'impiego effettivo della violenza, e che nel mutato ecosistema criminale sono spesso più "efficienti" e meglio attrezzati a dissimulare le proprie attività e a conseguire profitti, potere e prestigio criminale, governo dei mercati illegali.

Associazioni mafiose che grazie alla sentenza finale della Cassazione sul "mondo di mezzo" possono contare su aspettative più forti di impunità, e accanto a loro quell'élite corrotta e corruttrice che annovera al proprio interno segmenti significativi della classe dirigente.

Nel far emergere "le imposture legittimate" (Bourdieu, 2017) e nell'interpretare lo scomodo ruolo di chi "rovina il gioco" l'approccio critico può fornire un utile contributo alle riflessioni cui il tema affrontato richiama. Può aiutare ad affinare lo sguardo, per guardare al processo di applicazione del 416bis non come a un mero iter tecnico ma come a uno strumento per contemperare le forze in gioco in una logica dell'intervento penale che tenga anche conto delle esigenze riparative delle patologie dei processi sociali per intervenire su di essi, cercando di rettificare quelle che Ruggiero (2011) definisce le "ingiustizie rimediabili".

Riferimenti bibliografici

Calderoni, F., 2018, *Le reti delle mafie: Le relazioni sociali e la complessità delle organizzazioni criminali*, Vita e Pensiero, Milano.

Calderoni, F. et al., 2016, "The Italian mafias in the world: A systematic assessment of the mobility of criminal groups.", in *European Journal of Criminology* 13 (4), pp. 413-433.

Campana, P., 2011, "Eavesdropping on the Mob: the functional diversification of Mafia activities across territories." in *European Journal of Criminology*, 8, (3), pp.213-228.

Campana, P., e Varese, F., 2013, "Cooperation in criminal organizations: Kinship and violence as credible commitments" in *Rationality and society*, 25 (3), pp. 263-289.

Catino, M., 2020, *Le organizzazioni mafiosi*, Bologna, Il Mulino.
Corte di Cassazione, sentenza n.626, 23 dicembre 2015.

CPAM – Commissione Parlamentare d’Inchiesta sul fenomeno delle mafie, 2018, Relazione conclusiva, Roma, 8 febbraio.

Dalla Chiesa, N., 2015, "A proposito di" Mafia Capitale". Alcuni problemi teorici." in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 1(2), pp. 1-15.

Dalla Chiesa, N., 2017, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
della Porta, D. e Vannucci A. , 2021, *La corruzione come sistema*, Bologna, Il Mulino.

Gambetta, D., 1992, *La mafia siciliana*, Torino, Einaudi.

Martone, V., 2016, "Mafia Capitale: corruzione e regolazione mafiosa nel «mondo di mezzo»", in *Meridiana* 87, pp. 21-39.

Moro, F. e Catino M., 2016,"La protezione mafiosa nei mercati legali", in *Stato e mercato*, (3), pp. 311-352.

Riccardi, M., Soriani, C. e Giampietri, V., 2016, "Mafia Infiltration in Legitimate Companies in Italy" in Savona E., Riccardi M. e Berlusconi G., (a cura di) *Organised Crime in European Businesses*, Routledge, New York, pp.119-140.

Sciarrone, R., 2009, *Mafie vecchie e mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma.

Sciarrone, R., , 2014, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.

Sciarrone, R. e Storti, L., 2014, "The territorial expansion of mafia-type organized crime. The case of the Italian mafia in Germany." in *Crime, Law and Social Change*, 61 (1), pp. 37-60.

Sciarrone, R. e Storti, L., 2016, "Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione", in *Stato e mercato* (3), pp. 353-390.

Sergi, A. e Lavorgna A., 2016, *'Ndrangheta: The Glocal Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Springer, Berlin.

Sergi, A. e Sergi, P., 2021, *La santa ndrangheta*, Pellegrini.
Tribunale di Roma, Ordinanza applicazione misure cautelari, p.p. n. 30546/10 R.G., 28 novembre 2014.

Vannucci. A., 2012, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Varese, F., 2011, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino.

Varese, F., 2014, "Protection and extortion.", in *Oxford handbook of organized crime*, Oxford University Press, Oxford, pp. 343-58.

La lungimiranza della legge Rognoni - La Torre e alcune proposte per affrontare le sfide del futuro

Costantino Visconti

professore ordinario Università di Palermo, Direttore DEMS

Vorrei approfittare di questo spazio per provare a lasciare un messaggio ai nostri studenti, interlocutori privilegiati di questo incontro dedicato ai 40 anni della Legge Rognoni-La Torre.

Oggi possiamo dire che quella sfida intrapresa da Pio La Torre – non da solo, ma per la quale è stato soprattutto lui a pagarne il prezzo più alto - è stata vinta.

L'impianto della legge – di cui il 416bis è un totem attorno al quale ruota la legislazione antimafia che si è sviluppata nei 40 anni successivi, ma non è solo quello – è, nel suo complesso, riuscito. È riuscito non soltanto perché guardava alla leva penalistica, ma anche a quella amministrativa e patrimoniale. Aveva, cioè, una visione d'insieme - e qui mi collego all'intervento del professor Federico Varese - che ci ricorda come il diritto penale sia lo strumento principale per combattere le mafie, ma non quello risolutivo, essendo le mafie un fenomeno economico-sociale. Per questo la legge Rognoni- La Torre rappresenta un punto di eccellenza nel contrasto e una sfida vinta, per la lungimiranza con cui ha previsto interventi di tipo patrimoniale e amministrativo: da lì si sono sviluppate le cosiddette interdittive antimafia, cioè la possibilità di tutela del mercato dalle infiltrazioni criminali legate a forme di condizionamento delle imprese. Da lì è nato lo scioglimento dei consigli comunali, ma la questione dei soldi è la questione che nella legge rimane centrale. Oggi forse siamo a un punto di svolta, nel quale non vale la pena chiedere modifiche o aggiornamenti.

La mia generazione è cresciuta con l'idea che bisognava chiedere miglioramenti, colmare vuoti, ma ci troviamo in una fase diversa. La legislazione antimafia è completa nelle sue varie articolazioni, tocca i punti nevralgici, va soltanto tenuta bene con la cultura della prassi. Facciamo un paio di esempi: nell'intervento che mi ha preceduto, il professor Alberto Vannucci ha fatto riferimento all'inchiesta 'Mafia Capitale' come a un problema di disorientamento giurisprudenziale che si è determinato sulla qualificazione o meno di organizzazioni criminali come associazioni mafiose o no. Ma questo non è un gran problema, perché quando la Corte d'Appello ha ritenuto che non fossero integrati gli estremi del 416bis ha comunque riconosciuto l'associazione a delinquere (anche se non di stampo mafioso) e le pene sono addirittura risultate maggiori. Capite che il sistema ha una sua tenuta, non presenta dei buchi e non è quindi una grande questione simbolica riconoscere o meno la sussistenza del 416bis, ma allo stesso modo è possibile ragionare sul versante patrimoniale che invece è stato sotto attacco negli ultimi tempi. In tanti, infatti, mettono in discussione il punto nodale, cioè la confisca senza condanna, che fu proprio

un'invenzione della Legge Rognoni - La Torre, cioè la possibilità di acquisire, ad esempio, il patrimonio immobiliare di un'impresa senza che venga irrogata una sentenza definitiva di condanna.

Il sistema adesso si è evoluto, ci troviamo in una fase in cui si sta sperimentando un approccio parallelo per aggredire i meccanismi di infiltrazione mafiosi nell'economia.

E questa presa d'atto deriva dal fatto che non si tratta di tracciare una linea netta tra buoni e cattivi, perché le mafie oggi stanno nei mercati legali ed è sempre più difficile distinguere nettamente il bene dal male. In assenza della legge Rognoni - La Torre, infatti, era più semplice trovare delle imprese mafiose con capitali integralmente mafiosi; oggi, dopo 40 anni di pressione di quella legge che ha consentito alle autorità giudiziarie di colpire i patrimoni accumulati in maniera illecita, è diventato più difficile trovare dei patrimoni che lo siano integralmente, perché le mafie hanno imparato a cambiare pelle e mimetizzarsi. Questo richiede che si trovino gli strumenti e la cultura giusta per individuare le forme di condizionamento, complicità, connivenza, sovrapposizione, connessione. Un fenomeno che, come si evince dalle parole che ho utilizzato, è molto cangiante e in grado di stare sul mercato con mezzi e risorse criminali. Siamo partiti dall'idea che esiste un mercato ideale, astratto, perfetto, candido, con i cattivi dall'altra parte che sono i mafiosi. Le cose non stanno così, il mercato è un'astrazione la cui determinazione storica è data dalla qualità degli attori che vi si agitano. Tra questi, ci sono tanti attori che non sono puramente mafiosi ma non sono neanche delle 'educande', per cui il punto è saper distinguere e curare in tempo le varie forme di infiltrazione e condizionamento criminale nel mercato economico. Da questo punto di vista il nostro sistema è molto evoluto, perché oltre alla confisca senza condanna propria della legge Rognoni - La Torre, disponiamo adesso di una serie di strumenti più flessibili e duttili. Penso ad esempio alle 'amministrazioni giudiziarie' che consentono alla stessa impresa di chiedere un intervento all'autorità pubblica per farsi aiutare nell'operazione di bonifica della criminalità. Si tratta di un'ottica completamente diversa, nella quale non ci sono più il bianco da una parte e il nero dall'altra, e dove non c'è un approccio semplicemente repressivo, ma un ponte verso l'altro mondo che si può percorrere.

Concludendo, a 40 anni di distanza la Legge Rognoni - La Torre rimane aggiornatissima: quella che deve cambiare è la nostra cultura e la nostra capacità di guardare oltre gli strumenti fin qui utilizzati.

Quarant'anni di legislazione antimafia, dalla legge Rognoni - La Torre a oggi. Bilancio e proposte

Ettore Barcellona

avvocato cassazionista, Responsabile ufficio legale Centro studi Pio La Torre

La legge Rognoni - La Torre ha rappresentato una svolta storica del nostro ordinamento: è stato il primo provvedimento volto a contrastare in modo organico il fenomeno mafioso attraverso una disciplina specifica rispetto alle altre forme di delinquenza organizzata; da un lato introducendo lo specifico reato di associazione mafiosa all'art. 416 bis, e dall'altro prevedendo, rispetto a quelle esclusivamente personali delle leggi del '56 e '65, le misure di prevenzione patrimoniali.

Dal 1982 ad oggi, la legislazione antimafia ha registrato - spesso in risposta ad eventi tragici - un costante ampliamento ed adeguamento sia sotto il profilo penale sia sotto quello di prevenzione, e ciò attraverso molteplici provvedimenti integrativi.

Oggi, infatti, possiamo tranquillamente vantare un sistema di legislazione antimafia che è il più evoluto al mondo e che ha, nel corso di questi 40 anni, dimostrato indiscutibilmente la propria efficacia.

Diverse sono, però, le criticità che è possibile ancora riscontrare: queste in parte riguardano la difficoltà dell'attuale sistema normativo ed investigativo ad adeguarsi al mutato panorama mafioso; ciò che risultava idoneo a contrastare l'agire mafioso in quel periodo particolarmente sanguinario di Cosa Nostra che ha caratterizzato l'epoca dei cosiddetti "corleonesi", risulta insufficiente rispetto al mutato ambito, soprattutto economico, dell'attuale fenomeno.

Queste difficoltà sembrano legate in parte, a livello nazionale, ad un sostanziale disinteresse della attuale classe politica: di mafia non si parla quasi più se non in occasione - e con le solite parole di circostanza - delle tragiche ricorrenze; complice in questo, un agire mafioso meno eclatante rispetto al passato e, quindi, meno percepito dalla generalità dell'opinione pubblica ed un ritorno della mafia da una strategia di attacco frontale allo Stato ad una sempre più pervasiva infiltrazione nel tessuto economico finanziario, oltre che nelle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, a livello internazionale, tali difficoltà riguardano la possibilità di estendere agli altri Paesi i sistemi di investigazione e di prevenzione patrimoniale e di creare, quindi, una armonizzazione delle legislazioni di tutti i Paesi in questa materia, al fine di contrastare quello che viene definito il processo di internazionalizzazione delle organizzazioni criminali.

È nota da anni la sempre maggiore globalizzazione del capitalismo finanziario delle mafie legata al fatto che in molti Paesi, a parte i paradisi fiscali, non essendoci sistemi di prevenzione adeguati, risulta molto meno rischioso investire e riciclare.

Parecchio deve essere ancora fatto sia sotto il profilo legislativo sia riguardo al potenziamento degli apparati investigativi e giudiziari nazionali ed internazionali. Particolare attenzione deve essere rivolta alle misure patrimoniali, poiché il profitto e il denaro costituiscono la ragion d'essere delle organizzazioni mafiose e questo sia sotto l'aspetto investigativo e giudiziario – poiché scoprire i patrimoni mafiosi risulta sempre più difficile – sia sotto l'aspetto gestionale dei beni confiscati, perché il loro riutilizzo sociale rappresenta, per il valore simbolico educativo, un aspetto fondamentale della lotta alle mafie. Appare evidente, ancor oggi, la necessità di dotarci di un testo unico della legislazione antimafia, al fine di rispondere all'esigenza di razionalizzare ed armonizzare la normativa esistente, quale strumento per coordinare, semplificare, innovare e potenziare l'efficacia della legislazione antimafia, in linea con gli indirizzi dell'Unione Europea e degli organismi internazionali.

Il cosiddetto Codice antimafia del 2011 non può essere considerato tale poiché si è limitato, per quanto successivamente integrato ed innovato, a recepire alcune disposizioni estrapolate dal codice penale e da leggi speciali. Non sono state adeguatamente sviluppate le necessità cui il testo unico doveva rispondere, cioè recepire le disposizioni europee e internazionali, colpire efficacemente i legami tra mafia e politica, tutelare le vittime ed i loro familiari insieme con i testimoni di giustizia, introdurre collegamenti con i delitti contro l'ambiente, l'autoriciclaggio e rafforzare la normativa anticorruzione.

Anche le disposizioni in materia di documentazione, comunicazioni e informazioni antimafia e sulla Banca dati unica nazionale, che sono uno strumento preventivo importantissimo, sono da ampliare e rafforzare, e ciò soprattutto alla luce dei recenti provvedimenti in materia di deroghe al codice degli appalti e snellimento delle procedure. In una fase cruciale di rilancio degli investimenti pubblici e di numerose sovvenzioni finanziarie a soggetti privati, infatti, gli strumenti di prevenzione e contrasto di mafie e corruzione andrebbero rafforzati e resi più efficienti, non considerati un intralcio ai principi di semplificazione e velocizzazione. Ma, oltre all'aspetto repressivo giudiziario fin qui accennato, ai fini di un'efficace azione di contrasto alle mafie, particolare attenzione deve essere posta rispetto ad una proficua azione culturale e sociale rivolta soprattutto alle nuove generazioni.

La mafia, per molti aspetti, è un problema culturale che va di pari passo con la sfiducia nelle istituzioni, o meglio, si preferisce l'accettazione e/o la ricerca di "istituzioni" che si percepiscono più vicine ai bisogni della gente e più efficienti nel risolvere alcuni problemi rispetto ad uno Stato sentito come lontano o soltanto subito nei suoi aspetti impositivi e coercitivi.

L'apparato repressivo, per quanto efficiente possa essere, non basta se non accompagnato da una efficace azione di prevenzione culturale ed educativa.

Ed è proprio sotto quest'ultimo profilo che desidero brevemente intrattenermi su un aspetto della legislazione antimafia ed esattamente sulle norme che prevedono i benefici per le vittime di mafia.

Si tratta di un settore che sta a metà tra l'aspetto repressivo e quello educativo - culturale. Parliamo di un sistema di norme che prevede una serie di benefici per le vittime di mafia, racket ed usura, volti sostanzialmente a facilitare il reinserimento delle vittime nell'economia legale e garantire la percezione dei ristori economici a fronte dei danni subiti dall'azione criminale.

Un aspetto fondamentale di questi benefici risiede nella tempestività, prevista dalla legge, delle erogazioni economiche e degli altri strumenti di tutela.

Oggi proprio in relazione al funzionamento dei fondi di rotazione per le vittime di mafia - che, è bene precisare, costituiscono, unitamente all'azione repressiva delle forze dell'ordine e della magistratura, uno strumento indispensabile per la lotta al racket e alle mafie - registriamo un preoccupante rallentamento, se non addirittura un immobilismo.

E questo costituisce, a mio avviso, uno dei fattori determinanti riguardo l'assenza di denunce e il netto calo delle istanze di accesso ai fondi di solidarietà previsti dalle leggi 512/99 e 44/99, come si evince dalle relazioni dei commissari straordinari dei rispettivi comitati. Infatti le lungaggini burocratiche e gli ostacoli per l'accesso ai benefici previsti per le vittime, insieme alla eccessiva durata dei processi, rappresentano un disincentivo preoccupante.

Non bisogna perdere di vista che l'imprenditore o il commerciante che subisce l'imposizione mafiosa è abituato a ragionare in termini di costi - benefici.

All'imprenditore che denuncia si deve prospettare una soluzione al problema efficace e rapida e che sia anche conveniente rispetto ad un limitato esborso periodico richiesto che lo metta "al riparo dai rischi".

Oltre a quanto sopra detto, vi sono tante altre disfunzioni che riguardano la vittima di mafia legate soprattutto a provvedimenti normativi e amministrativi non omogenei e di difficile interpretazione riguardo i tempi, i presupposti e i requisiti richiesti ma anche a malcelati tentativi di smantellare il sistema di tutela delle vittime. Anche qui sarebbe auspicabile, invece, un ampliamento, una razionalizzazione e una omogeneizzazione e, soprattutto, la velocizzazione del sistema di tutela delle vittime, come peraltro indicato in alcune direttive dell'Unione Europea, prima tra tutte la 2012/29/UE, e invece oggi si registrano crescenti difficoltà e ostacoli.

Prospettive e dialettiche intorno alla definizione del fenomeno mafioso

Alessandra Dino

professoressa ordinaria Università di Palermo

1. Il tema e l'approccio

Il fenomeno mafioso non nasce certo con l'istituzione della legge n. 646 del 13 settembre 1982, fortemente voluta da Pio La Torre e approvata, non già dopo la sua morte (il 30 aprile del 1982) ma solo all'indomani della strage di via Isidoro Carini, dove persero la vita il prefetto di Palermo Carlo Alberto Dalla Chiesa, la giovane moglie Emanuela Setti Carraro e l'agente di scorta Domenico Russo. Ma in quella data viene dato un nome e un riconoscimento giuridico – suggellato in uno specifico articolo del codice penale, il 416bis – a un fenomeno criminale risalente nel tempo. Su queste diverse prospettive, sulla tardività del parlamento nel legiferare in questa materia e sulle battaglie dialettiche che, negli anni, si sono combattute per stabilire cosa fossero realmente le mafie (nel frattempo divenute plurali) questo breve contributo desidera soffermarsi. Soprattutto oggi che, nel proliferare delle cosiddette “nuove” mafie e nelle mutazioni che le mafie “tradizionali” hanno attraversato per rispondere alle sfide ambientali, il fenomeno mafioso sembra sfuggire a una definizione univoca e in molti richiedono interventi di revisione dello stesso 416 bis.

La prospettiva adottata è dunque quella sociologica. L'approccio prescelto, critico e contaminato: combina lo strutturalismo costruttivista di Bourdieu (1989) con la teoria actor-network di Latour (2020); la criminologia critica di Baratta (1982) con le riflessioni sugli “imprenditori morali” elaborate da Becker (1963) e riprese da Gusfield (1968).

Proverò, quindi, in estrema sintesi, a mettere in luce la dimensione “politica” dei saperi sulle mafie a partire dalle discussioni sorte sull'applicazione del 416 bis tra professionisti esperti di diversi settori, considerandole come una lente di ingrandimento per analizzare i rapporti di forza tra i differenti campi sociali (Bourdieu, 2009, 2017) e tra le varie discipline (Foucault 1994): una battaglia per il potere di stabilire definizioni ufficiali della realtà; uno scontro denso di aspetti ideologici e di orientamenti valoriali.¹

Per mettere in luce il valore performativo della legge (Derrida, 2003) e la dimensione “parziale” del diritto nel tracciare i confini tra lecito e illecito (Ferrajoli, 2004) mi servirò di alcuni esempi concreti, non ignorando il dibattito che a ondate ricorrenti sorge attorno all'utilità del 416 bis (Fiandaca, 2010; Pomanti, 2017; Turone, 2015).

1. Sul carattere politico del diritto scrive Foucault (1994, p. 24): «Il diritto non è né la verità, né l'alibi del potere. Ne è uno strumento insieme complesso e parziale. [...] il sistema penale [...] permette una gestione politica ed economica attraverso la differenza fra legalità e illegalità».

Emergerà in tal modo il contributo di discipline e di saperi esterni al diritto nella definizione del fenomeno mafioso applicata nella prassi giudiziaria (Ghezzi et alii, 2017).

Partendo dalle retoriche delle sentenze di alcuni importanti processi di mafia (dal processo “Mafia Capitale” a quello sulla “Trattativa”, da quello a carico del presidente Salvatore Cuffaro ai processi sulle stragi di Capaci e di via D’Amelio), metterò in evidenza la dimensione solo apparentemente “tecnica” dello scontro dialettico, sottolineando le sue risonanze nel sistema mediatico, la forza simbolica e gli effetti performativi che la definizione prevalente determina non solo sul futuro della conoscenza del fenomeno mafioso, ma anche sull’orientamento delle politiche e delle azioni di contrasto (Ruggiero, 2015).

2. La fragilità della forza del diritto

Se riflettiamo sulla relazione tra il processo di applicazione della norma e l’oggetto normato ci accorgiamo come risulti ridimensionata la “neutralità” della scienza giuridica incapsulata dentro il suo paradigma ma continuamente modificata da saperi in uso presso le altre arene sociali (Bourdieu 2017, p. 62). Ciò emerge in modo più evidente quando, concentrandosi sulla dimensione linguistica e discorsiva, si esamina il testo delle sentenze che, da una parte, appare ancorato a un sapere e a un linguaggio tecnico e altamente specializzati, dall’altro agisce come specchio (e fonte di orientamento) delle credenze comuni o, quando serve, di altri saperi esperti (Bellucci 2005).²

Se quindi, consideriamo il campo giuridico come «luogo di una concorrenza per il monopolio del diritto di dire il diritto, ossia di dire la distribuzione corretta (*nomos*) o il giusto ordine» (Bourdieu, 2017, p. 63), appare ineludibile la dimensione politica dell’azione giudiziaria (Zolo, 2006). Essa, però, può essere amplificata da situazioni contingenti o da ambiti di azione delicati, sui quali è vigile la sensibilità sociale; situazioni che stimolano la “creatività” del magistrato, accompagnandola ad un ampio margine di autonomia (Sgubbi, 2019).

Il canone giuridico agisce, in questi casi, come riserva di autorità, laddove compito dei giuristi diviene quello di mettere in forma (formalizzare), principi e regole rendendoli universali, attribuendo statuto ontologico a eventi e identità (Ginzburg, 2006; Taruffo, 2009). Venendo meno tassatività e determinatezza si lascia spazio ad un uso “estensivo” o “debole” della fattispecie del 416 bis, a una “giurisprudenza creativa” che “viola il principio della riserva di legge” (Pomanti, 2017, p. 35).³

2. Scrive Mortara Garavelli (2001, p. 6): «Quando si dice “linguaggio giuridico” [...] si ricorre a un’etichetta di estensione variabile, adattata, dai non giuristi almeno, a un universo testuale composto in cui si riconoscono varietà di lingua correnti [...]. Si ha a che fare con una condizione condivisa dalle varietà di lingua che differiscono dalla matrice comune per l’impiego di tecnicismi lessicali e per una formalità di registri che è altra cosa dalla formalizzazione delle lingue speciali scientifiche. A differenza ‘dei linguaggi formali e simbolici delle *hard sciences*’ il linguaggio giuridico è distinto ma non ‘separato da quello comune’; tuttavia ‘proprio per essere distinto è percorso da tensioni che lo differenziano dagli usi informali e quotidiani di una lingua’ (Cassese 1992, p. 322)».

3. Osserva Pomanti (2017, p. 35): «In effetti, l’interpretazione giudiziale del diritto è sempre, in qualche misura, *creativa*, ma allorché si arriva ad *estendere oltre misura, eccessivamente*, i confini di un delitto sino a cambiarne i connotati – come manifestazione del predominio del diritto penale giurisprudenziale e del processo – si viene a *creare*, in definitiva, una fattispecie *nuova* in spregio ai principi della riserva di legge, della tassatività-determinatezza e del divieto della analogia».

Ancorandosi sulle misure “eccezionali” di contrasto alla criminalità mafiosa (facendo leva sulla pericolosità presunta e sulla minaccia sociale) si alimenta un’“ipertrofia del diritto penale”, sempre più sganciato dalla legge (Padovani, in F. Sgubbi 2019, p.10).

Un diritto per il quale la potestà penale «si identifica con l’etica pubblica (ibidem)»,⁴ mentre aumenta il peso della dimensione simbolica delle scelte del giudice, assegnando ai magistrati il ruolo di veri e propri “imprenditori morali” (Becker, 1963; Anastasia, Anselmi, Faccinelli, 2015), cui affidare il ruolo di «stabilizzazione di aspettative normative diffuse» (Dubé, 2012).⁵ Il non detto “politico” dello scontro emerge nelle battaglie che si combattono sull’ermeneusi delle leggi e delle prassi giudiziarie tra teorici della dottrina e pratici del diritto; duri confronti su questioni “tecniche”, dense di appigli ideologici e valoriali. Pensiamo solo agli scontri accesi, fino alle offese personali e alle richieste di provvedimenti disciplinari, scatenatisi tra illustri cattedratici e magistrati impegnati in importanti e delicati processi: il processo Andreotti o quello sulla Trattativa,⁶ o i diversi processi a carico di Mario Mori.⁷ In questi casi, la personalizzazione dello scontro rivela l’entità della posta in gioco.

L’illusione di equità, portata a sostegno delle proprie argomentazioni, cela l’esistenza di una convinzione che vede nel verdetto il risultato di una “necessità logica”⁸ piuttosto che il frutto complesso di un lavoro di negoziazione tra passato e presente, tra oralità e norma scritta, tra campo giuridico e altre arene sociali (Ferrer Beltràn, 2012; Canzio, 2011; Fiandaca, 2005).⁹

4. Lo stesso Padovani (in Sgubbi, 2019, p. 21) individua le radici di questo processo nella disciplina delle misure di contrasto alla criminalità organizzata, quello: «della lotta (e più propriamente guerra) alla mafia e alle organizzazioni criminali consimili, e quindi in una prospettiva di una eccezionalità idonea a legittimare deroghe laceranti e discrezionalità pervasive. [...] strumenti di un diritto del nemico, le cui norme si giudicano non per le forme (che in realtà non salvano neppure) né in base alle garanzie (che in effetti eludono), ma secondo algi criteri di efficacia e di efficienza: basta che funzionino ed estirpino la mala pianta».

5. Sulla delega alla magistratura della gestione della “questione morale” sollevata dal processo di Tangentopoli, si rimanda a Belligni (2000), il quale (pur trascurando inspiegabilmente i riflessi del periodo stragista del 1992-1994 sull’azione “moralizzatrice” della magistratura) fa un’interessante analisi della giuridicizzazione crescente delle relazioni sociali a seguito dell’espansione dell’illegalità politico-economica che ha sollecitato tra i cittadini una diffusa domanda di giustizia.

6. Corte di Assise di Palermo – Sezione II, Sentenza nel processo contro Bagarella Leoluca Biagio + 9, del 20.04.2018. Corte d’Assise d’Appello di Palermo, II sez., del 23 settembre 2021.

7. Cfr. Lupo, Fiandaca (2014); Fiandaca (2012) e G. Fiandaca, *Magistrati e riforme. Quando il sistema-giustizia si inceppa*, in “Il Messaggero”, 18.11.2014.

8. Di questa idea è Taruffo (2009, p. 172) il quale, pur riconoscendo la dimensione narrativa del processo e pur parlando di carattere teatrale del dibattimento, taccia di *veriphobia* l’approccio costruttivista, pervenendo a un concetto di verità basato sulla corrispondenza tra fatti e realtà e affermando che: «il giudice è il soggetto al quale compete la funzione epistemica fondamentale, ossia l’accertamento della verità dei fatti».

9. Con parole di un Consigliere di Stato, Latour così descrive (2020, p. 288) la “fragilità della forza del diritto”: «Si sa benissimo che quando si fa diritto non lo si scopre, ma lo si costruisce impastandolo di presupposti, convinzioni e scelte talora arbitrari. Gli si dà, con una dose di volontarismo, l’apparenza del rigore: il rivestimento di oggettività viene dopo, come una sorta di prova del nove della coerenza di ciò che si è costruito. [...] Molto più di quanto non creda, egli ‘scopre’ regole scritte da altre forze sociali, da altre determinanti storiche».

È paradigmatica, in tal senso, l'esultanza dei Pm del processo "Mondo di mezzo" o "Mafia Capitale" (a seconda che si assuma la nomina scelta dai giornalisti o dai magistrati) quando gioiscono per l'avvenuto riconoscimento (nel processo di secondo grado) del reato di 416bis a carico degli imputati per quanto ciò abbia coinciso con la diminuzione delle pene: la vittoria dialettica è più importante dell'entità punitiva-retributiva della pena comminata. Quel che i magistrati rivendicano è il monopolio della definizione ancor più della severa punizione del colpevole.

3. Dalla verità alla veridizione

Potremmo quindi chiederci quale sia lo spazio che i magistrati possano "lecitamente" (cioè nell'ambito del campo giuridico) occupare nel definire cosa sia mafia e cosa non lo sia. Quanto, nelle situazioni concrete, siano mossi dal verificare se la ratio del 416 bis sia applicabile ai fenomeni oggetto di giudizio o se invece, prevalga il desiderio di accreditare una specifica definizione giuridica fino a proporla come modello per valutare la correttezza di analisi sociologiche, storiche o economiche sull'organizzazione criminale. La questione è rilevante poiché il fenomeno mafioso non è racchiudibile nelle cornici della norma penale, mentre applicazioni differenti del dettato normativo del 416 bis producono specifiche ricadute anche negli altri campi sociali.

Emerge in controluce il problema, ben più complesso, della natura e dei confini della verità giudiziaria (Ferrari in Di Donato 2008) che, in coerenza con la cornice teorica qui adottata e con la natura discorsivo-narrativa della sentenza, si lega più alla correttezza dell'iter di giustificazione della decisione che all'accertamento della verità dei fatti.

Si passa, così dalla logica della verità alla logica della veridizione (Giglioli et al. 1997; Viola 1995) spostando il nucleo della riflessione sulle forme del discorso giuridico e sui frames che ne compongono la strutturazione in sentenza e il cui senso è strettamente legato ai modi e alle cornici della narrazione (Jackson 1998).

Ritornando alla battaglia per la definizione che su vari fronti (politico, storico, sociologico, ma soprattutto giuridico) si combatte intorno al 416 bis (e intorno allo stato di salute delle mafie e alla loro fisionomia), ciò che è importante evidenziare è anche il perché se ne ritorni ciclicamente a parlare.¹⁰ Sono tante le arene dentro cui il fenomeno mafioso, nel tempo, è stato costruito come numerosi sono anche gli apporti alla definizione del 416 bis e del suo oggetto (il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso); diverso anche il ruolo svolto dalle singole discipline e il peso esercitato dalle sue cangianti definizioni.¹¹

10. Senza enfasi, ma anche senza censure, è utile ricordare che nel cosiddetto contro-papello di Vito Ciancimino, uno dei punti rilevanti era proprio dedicato all'abolizione del 416 bis (Dino, 2011).

11. La letteratura sulla storia e sulle definizioni del termine mafia è sconfinata e comprende posizioni molto diverse. Mi limito qui a ricordare le analisi di Lupo (2008) che sottolineano come il fenomeno mafioso si plasmi nel tempo in un processo di rispecchiamento con le sue rappresentazioni; lo studio di Pezzino (1989) sull'origine politica dello stereotipo sicilianista della mafia e sulle sue derive apologetiche e il volume di Santino (2017) su mafia e pensiero di Stato.

Significativo è il tardivo processo di normazione che arriva dopo più di cento anni dalla nascita del fenomeno e che passa attraverso scontri politici e cadaveri eccellenti. Strettamente interrelato il legame tra prassi giudiziaria e immagini del fenomeno.

Netti gli effetti performativi della definizione sulla valutazione di alcune delicate questioni come quella dell'attuale pericolosità delle mafie o della natura e dei mandanti "esterni" delle stragi del 1992-1994 (Santoro, 2015).

Al centro dell'analisi torna, di nuovo, il quesito su "cosa" sia mafia. E in questo scenario, fa riflettere il fatto che mentre le organizzazioni criminali sono attraversate da un processo di differenziazione (legato spesso ad esigenze di sopravvivenza) nella prassi giudiziaria prevalga, invece, una volontà di equiparazione "astratta" del dettato normativo che spinge ad applicare l'aggettivo mafioso a soggetti criminali molto diversi tra loro. Niente di strano che ciò accada, considerato il carattere polisemico del fenomeno mafioso; il problema sorge quando una delle posizioni pretenda di imporsi come un paradigma "astratto" e "universale" (Pignatone, Prestipino 2019), esportabile, quindi, in altri contesti disciplinari e campi simbolici che invece procedono secondo regole e strumenti metodologici differenti.

4. "Mafia" capitale?

Se si desidera far chiarezza e restituire a ciascun approccio il proprio metodo di analisi, occorre mantenere distinti i diversi campi di studio del fenomeno mafioso. Risultano in proposito illuminanti le riflessioni di Lupo quando, ragionando sulla diatriba sorta intorno all'opportunità di definire "mafie" anche le organizzazioni criminali coinvolte nel processo "mondo di Mezzo", apre lo spazio a una pluralità di vedute che consente divergenze definitorie, sottolineando il fatto che le nozioni di verità e falsità e gli strumenti di verifica e falsificazione divergono nei differenti campi simbolici. Scrive lo storico siciliano (2014, pp. 1-2): «Quello che storicamente fa la differenza tra la mafia e altre forme di criminalità è il più che secolare radicamento in certi territori, la loro vasta legittimazione sociale e culturale. [...] Ognuno di noi può dire con qualche ragione "è tutta una mafia" trovandosi di fronte a ogni genere di intrigo, quando un gruppo di persone o una clientela ci tagliano fuori con metodo truffaldino. Dobbiamo però sapere che così rischiamo di svuotare di significato un termine che di per sé è polisemico. [...] Può darsi che la mafia prodotta in loco dai reduci romani dei Nar e dai loro complici provenienti da diverse sponde politiche non rientri nei parametri miei e in quelli di molti altri studiosi del fenomeno.

È probabile però che essa rientri nei parametri stabiliti dalla legge. In questo caso, trovo del tutto opportuno che gli inquirenti si valgano della legislazione antimafia e degli strumenti specifici da essa forniti, per combattere patologie sociali che sono gravissime».

A cambiare sono il punto di osservazione e le finalità: da una parte l'approccio analitico e teorico degli studiosi, indirizzato alla conoscenza, dall'altro quello giudiziario,

finalizzato all'individuazione di una fattispecie di reato e alla formulazione di un preciso e circostanziato verdetto. Scrivono a questo proposito Mete e Sciarrone (2016, p. 8): «L'inchiesta "Mondo di mezzo" [...] ha portato a ipotizzare l'esistenza a Roma di una mafia autoctona, "originaria" e "originale", ovvero di un'organizzazione criminale assimilabile sul piano giudiziario alle associazioni di tipo mafioso, quindi perseguibile attraverso l'articolo 416 bis del Codice penale». Il problema non è solo quello di provare che a Roma ci sia la mafia «quanto piuttosto individuarne caratteristiche e peculiarità, di valutare cioè se siamo di fronte a una forma di criminalità organizzata che si può definire "di tipo mafioso". La questione è quindi innanzitutto giuridica e giudiziaria, ma chiama in causa anche la ricorrente domanda su "che cos'è la mafia", a cui studiosi e analisti rispondono da sempre in modo assai differenziato» (*ibidem*).

Al di là di quanto suffragato dalle varie Corti nei vari gradi di giudizio, l'aspetto più rilevante è costituito dal campo simbolico da cui si affronta il tema; rispondere alla domanda su cosa è la mafia, dipende dal punto di vista disciplinare che assumiamo per osservarla.

Ma a fronte di posizioni che lasciano aperto il problema, ipotizzando la convivenza "pacifica" di plurime definizioni non manca chi auspica che "una" delle definizioni possa divenire "ufficiale" e che, come tale, vada acquisita dagli altri campi simbolici che dovrebbero prendere atto del mutamento avvenuto, lasciando da parte i differenti esiti dei loro processi conoscitivi. Da qui il ricorso ad espressioni enfatiche che abbondano nei documenti giudiziari dove il processo deborda dalle sue specifiche finalità per invocare a sé il potere di nomina.

Accade così che l'estensione della fattispecie del reato di 416 bis al gruppo romano venga presentata come una tappa della "lunga marcia" che «nella prassi giurisprudenziale, emancipa il tipo legale dalla matrice sociologica originaria».¹² Cedendo al fascino della "magia della parola", i magistrati invocano a sé il potere di definire cosa in "astratto" sia mafia, tacciando come sociologismi le applicazioni, necessariamente mutevoli della fattispecie ai singoli casi contemplati e dimenticando il carattere situato e parziale di ogni verità giudiziaria.¹³

E se, in alcune analisi di taglio sociologico, si sottolinea come «la sfida ermeneutica contenuta nell'inchiesta Mafia Capitale assuma un significato che trascende la portata del mero procedimento penale» (Ciccarello 2016, p. 67), il bisogno di pervenire a nuovi paradigmi che facciano luce su un fenomeno le cui caratteristiche sono complesse e cangianti lascia aperta la trappola ipostatica. Il modello dei giudici romani viene proposto come un nuovo idealtipo di mafia e l'inchiesta Mafia Capitale è proposta come «la cartina di tornasole di un possibile processo di trasformazione nella definizione giuridica, giudiziaria e forse anche politica e sociale, di ciò che è mafia» (*ibidem*).

12. Tribunale di Roma – Ufficio VI GIP, Ordinanza di applicazioni di misure cautelari nei confronti di Massimo Carminati + 38, 30546/10 R.G. Mod. 21, 28.11.2014, p. 30.

13. Per spiegare l'inganno che si cela dietro l'ipostatizzazione di un concetto astratto, ricordo le riflessioni di Bobbio sul concetto di giustizia (1948, p.197): «Quando un criterio di valutazione del giusto e dell'ingiusto ha una validità universale, ha un valore puramente formale; quando ha un valore sostanziale, la sua validità non è più universale ma storica».

5. Osservando i mutamenti in atto

Da una prospettiva sociologica, mediante l'osservazione empirica, emergono alcuni tratti caratterizzanti l'identità delle mafie cosiddette "tradizionali" (Cosa Nostra, soprattutto, nella sua evoluzione storica): la loro soggettività politica (Santino, 2017) la complessa pervasività sistemica, la capacità di sfruttare le "intersezioni" tra dimensioni criminali e economia legale, la duttile capacità di adattamento ai "vincoli di contesto" che, via via, si presentano (Sciarrone, L. Storti, 2019). Ma anche la definizione che discende dalla combinazione di questi elementi va confrontata e adattata con i dati che la concreta fenomenologia dall'azione delle mafie offre di sé, nel tempo.

La questione si complica se al nostro osservatorio aggiungiamo le trasformazioni che hanno investito le organizzazioni criminali negli ultimi anni, intensificando il legame tra crimine economico e crimine organizzato, tra mondo della politica, crimine dei colletti bianchi e mafie (Dino, Macaluso 2016); incrementando i transiti di denaro sporco nel mondo globalizzato dell'economia legale, con le conseguenti difficoltà nell'individuare un confine tra lecito e illecito nelle attività economiche, produttive e finanziarie sullo scacchiere internazionale (Ruggiero 2013). In un processo di adattamento isomorfo (DiMaggio, Powell 1983), mentre le mafie diffondono il loro "metodo" al di fuori del loro "stretto" perimetro, condividendo con i propri partner il capitale sociale e le risorse di violenza di cui dispongono, subiscono al contempo loro stesse una trasformazione. La frequentazione diretta dei criminali dai colletti bianchi fa acquisire loro un nuovo "modus operandi", affinando le competenze possedute e assimilando le tecniche di "devianza integrata" fondata su "doti" di spregiudicatezza e innovazione complementari al metodo mafioso (Ruggiero 2015).

Guardando, poi, il suo versante interno, la struttura di Cosa Nostra appare attraversata dallo stesso processo di polarizzazione che ha registrato – a livello macro economico e in uno scenario mondiale – un netto allargamento della forbice sociale: da una parte l'élite dei più ricchi, coloro che detengono conoscenze e rapporti con il "mondo di sopra", adusi al potere e impegnati a gestire affari a vari livelli, dall'altra il "popolo di Cosa Nostra" in difficoltà per i costi di mantenimento dei detenuti e costretto a confrontarsi con i continui arresti che hanno, fino a oggi, reso complessa la ricostituzione dell'organo centrale di governo, indispensabile per una gestione coordinata e di largo respiro delle attività dell'organizzazione (Dino, 2019).

Analoga polarizzazione è raffigurata nelle ultime relazioni della DIA, dimidiate tra il desiderio di decretare la sconfitta dell'organizzazione (esaltando i meriti delle attività di polizia) e il timore di provocare un calo dell'attenzione che renda più difficile (anche sul piano normativo e dell'allocazione delle risorse economiche) l'attività di contrasto.

In questa oscillazione, la Direzione Investigativa Antimafia (2020) dedica pochissime parole alle stragi (lo fa, solo indirettamente, parlando del processo *'Ndrangheta stragista*), riducendo la strategia stragista a un affare tra mafie (nel quale compare solo l'ombra della massoneria) e non parlando mai delle intricate vicende processuali (il processo *Borsellino quater*, il cd processo *Trattativa*) che, pur tra molte difficoltà, buchi neri e depistaggi, offrono,

attraverso le pur contraddittorie sentenze, importanti spunti investigativi, mettendo in luce le dimensioni sistemiche di una rete di complicità criminali di cui le mafie (Cosa Nostra in primo luogo) sono state solo una componente.

Da parte sua la stampa, nonostante la gravità delle ipotesi di reato,¹⁴ rilancia la notizia della riapertura delle indagini a Firenze su Silvio Berlusconi dando quasi esclusivo rilievo alla presa di distanza dell'ex premier dall'amico Marcello Dell'Utri. Passano in sordina le informazioni sull'apertura di un processo per calunnia a carico di due ex magistrati che indagarono sulla strage di via D'Amelio, processo per il quale è stata poi chiesta, e ottenuta l'archiviazione dalla stessa procura di Messina.¹⁵ Il risultato è una visione parziale e monca che non riesce a mettere insieme criticamente le due lame della stessa forbice poiché, al di là dei mutevoli verdetti, è dalle motivazioni delle sentenze che risalta lo iato tra le ricostruzioni piene di scomodi riscontri e le condanne non eseguite/eseguibili, per i limiti intrinseci dell'azione giudiziaria.

6. Un sistema andato in tilt

Di fronte a responsabilità di soggetti istituzionali coinvolti in depistaggi, strane sparizioni, mancate perquisizioni e trattative di vario genere, è stato detto che il sistema giudiziario è andato in *tilt*.¹⁶ Constatiamo, sforzandoci di rimanere terzi, come ciò accada molto più raramente quando sullo scranno degli imputati siedono stragisti mafiosi e killer poco blasonati. Dentro la cornice della "battaglia dialettica" – indipendentemente dagli esiti contrastanti dei giudizi di primo e secondo grado¹⁷ – si può inquadrare anche il processo "Trattativa" che ha visto lo scambio di violente accuse tra i *teorici della dottrina* (alcuni dei quali hanno contestato fortemente la stessa ammissibilità dell'imputazione) (Fiandaca, Lupo 2014) e *pratici del diritto*, i magistrati che hanno portato avanti l'impianto accusatorio del processo. Analogo esempio di battaglia dialettica è quella che si è combattuta al momento di definire la fattispecie di reato per il quale mandare a giudizio il già presidente della Regione siciliana Salvatore Cuffaro (se favoreggiamento aggravato o concorso esterno in associazione mafiosa); battaglia che è andata ben oltre i tecnicismi, provocando una frattura dolorosa dentro la Procura di Palermo.¹⁸

14. Cfr. "la Repubblica", 25.09.2019.

15. Cfr. "Ansa", 02.02.2021.

16. Si esprime in questi termini il procuratore aggiunto di Caltanissetta Gabriele Paci parlando, di fronte alla Commissione Antimafia, del clamoroso depistaggio delle indagini sulla strage di via D'Amelio: «È una cosa – credo – unica nella storia giudiziaria italiana, cioè una procura che ha il coraggio di dire che sono stati fatti degli errori con sentenze irrevocabili. [...] Tengo a sottolineare che, se ci sono delle sentenze della Cassazione, delle sentenze di quattro corti d'assise, non diciamo che quei giudici fossero degli sprovveduti o in malafede, ma diciamo che il sistema è andato in tilt. Questa è l'occasione del processo Borsellino, perché forse tutti dobbiamo trarre una lezione da quanto è successo, ossia capire perché un sistema è andato in tilt» (Commissione parlamentare Antimafia, 2018, p. 378).

17. In realtà l'imputazione riguardava il reato di violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario (articolo 338 del codice penale).

18. Cfr. gli articoli di Attilio Bolzoni e Giuseppe D'Avanzo apparsi su "la Repubblica" del 25.10.2007 (A. Bolzoni, *C'era una volta il pool antimafia. Palermo, i giudici cannibali* e G. D'Avanzo, *La sindrome del perdente radicale che mette i pm l'uno contro l'altro*). Scrive D'Avanzo: «La verità è che, nel duello, è in discussione [...] una questione decisiva, la risposta alla domanda: che cos'è la mafia? Una società segreta o un network di relazioni? È popolare o borghese? È soltanto violenza "militare" o soprattutto concertazione sociale, politica, economica? [...] quale nome criminale assegnare alla rete di relazioni e con quale responsabilità penale punire i confini dove quei mondi si incontrano? Quale deve essere l'obiettivo specifico della lotta a Cosa Nostra?».

È chiaro allora come dietro ogni questione “tecnica” si celino delicate questioni teoriche, valori e schemi definitivi differenti, relativamente ai quali è opportuno chiedersi quale sia “la posta in gioco” e quali conseguenze produca l’affermarsi di una o di un’altra posizione sul piano delle prassi (e non solo su quelle giudiziarie), riconoscendo i limiti dei campi di azione dentro cui ci si muove. Una maggiore consapevolezza degli effetti delle azioni svolte nel campo giuridico, potrebbe aiutare a sottrarre spazi simbolici di giustificazione ai potenti criminali che sfuggono facilmente alle maglie della giustizia. Quel che invece sembra prevalere sono le spinte verso immagini del fenomeno lontane dal quadro politico che si presenta alla luce del nuovo e del consenso popolare e che relega il problema delle mafie a dimensioni economiche de-territorializzate, immagini che deresponsabilizzano e creano effetti confusivi.

Di fronte ai pronunciamenti dei tribunali di alcuni importanti processi di mafia (dal processo “Mafia Capitale” a quello sulla “Trattativa”, da quello a carico del presidente Salvatore Cuffaro ai processi sulle stragi di Capaci e di via D’Amelio) l’applicazione del 416bis emerge in tutta la sua problematicità, richiedendo ogni volta che venga esplicitata l’idea di mafia sottesa a tali giudizi, circoscrivendo “la forza del diritto” all’interno del suo campo simbolico. E se, nel passato, i saperi sociologici hanno ricoperto un ruolo importante nella produzione normativa “ufficiale” oggi quel ruolo può efficacemente essere indirizzato, nel solco della sociologia critica del diritto, per portare allo scoperto valori e concezioni che intervengono, spesso in forma implicita, e per mettere inesorabilmente in luce il carattere relativo del processo e la dimensione parziale del potere decisionale dei giudici (Treves, 1972).

Nel far emergere “le imposture legittimate” (Bourdieu, 2017) e nell’interpretare lo scomodo ruolo di chi “rovina il gioco” l’approccio critico può fornire un utile contributo alle riflessioni cui il tema affrontato richiama. Può aiutare ad affinare lo sguardo, per guardare al processo di applicazione del 416 bis non come a un mero iter tecnico ma come a uno strumento per contemperare le forze in gioco in una logica dell’intervento penale che tenga anche conto delle esigenze riparative delle patologie dei processi sociali per intervenire su di essi, cercando di rettificare quelle che Ruggiero (2011) definisce le “ingiustizie rimediabili”.

Riferimenti bibliografici

- S. Anastasia, M. Anselmi Manuel, D. Falcinelli**, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Wolkers Kluwer-Cedam, Milano, 2015.
- A. Baratta**, *Criminologia critica e critica del diritto penale*, il Mulino, Bologna, 1982.
- H. S. Becker**, *Outsider*, The Free Press, New York, 1963.
- S. Belligni**, *Magistrati e politici nella crisi italiana*, "POLIS Working Papers 11", Institute of Public Policy and Public Choice, 2000 (<https://core.ac.uk/download/pdf/6223489.pdf>).
- P. Bellucci**, *A onor del vero. Fondamenti di linguistica giudiziaria*, UTET, Torino, 2005.
- N. Bobbio**, *Introduzione alla filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 1948.
- P. Bourdieu**, *Social Space and Symbolic Power*, in "Sociological Theory", VII, 1, 1989, pp. 14-25.
- P. Bourdieu**, *Ragioni pratiche*, il Mulino, Bologna, 2009.
- P. Bourdieu**, *La forza del diritto*, a cura di C. Rinaldi, Armando, Roma, 2017.
- G. Canzio**, *La valutazione della prova scientifica fra verità processuale e ragionevole dubbio*, in "Archivio Penale", 3, 2001, pp. 61-74.
- S. Cassese**, *Introduzione allo studio della normazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 1992, pp. 307-330.
- E. Ciccarello**, *La posta in gioco di Mafia Capitale*, in "Meridiana", 87, 2016, pp. 65-89.
- Commissione Parlamentare** di Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere, *Relazione conclusiva* (relatrice on. Rosy Bindi), (XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 38), Roma, 07.02.2018.
- J. Derrida**, *Forza di legge*, Boringhieri, Torino, 2003.
- DIA** (Direzione Investigativa Antimafia), relazione del ministro dell'Interno al parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti, luglio-dicembre 2020.
- F. Di Donato**, *La costruzione giudiziaria del fatto*, prefazione di V. Ferrari, Franco Angeli, Milano, 2008.
- P. J. DiMaggio**, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in "American Sociological Review", 48, 2, 1983, pp. 147-160.
- A. Dino**, *Gli ultimi padrini*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- A. Dino**, *Waiting for a new leader: Eras and transitions in Cosa Nostra*, in F. Allum, I. Clough Marinaro,
- R. Sciarrone**, *Italian Mafias Today*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA, 2019, pp. 12-29.
- A. Dino, M. Macaluso**, *L'impresa mafiosa? Colletti bianchi e crimini di potere*, Mimesis, Milano, 2016.
- R. Dubé**, *La fonction du droit criminel moderne: de la protection de la société à la stabilisation des expectatives normatives*, in "Droit et Société", 82, 3, 2012, pp. 659-688.
- L. Ferrajoli**, *Diritto e ragione*, introduzione di N. Bobbio, Laterza, Bari-Roma, 2004.
- J. Ferrer Beltrán**, *La valutazione razionale della prova*, Giuffrè, Milano, 2012.
- G. Fiandaca**, *Il giudice di fronte alle controversie tecnico-scientifiche*, in "Diritto & Questioni pubbliche", 5, 2005, pp. 8-23.
- G. Fiandaca**, *Il concorso "esterno" tra sociologia e diritto penale*, in G. Fiandaca, C. Visconti, Scenari di mafia, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 203-211.
- G. Fiandaca**, *La Trattativa Stato-mafia tra processo politico e processo penale*, in "Criminalia", 7, 2012, pp. 67-93.
- G. Fiandaca**, S. Lupo, *La mafia non ha vinto, il labirinto della trattativa*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- M. Foucault**, *Poteri e strategie*, a cura di P. Dalla Vigna, Mimesis, Milano, 1994.
- M. L. Ghezzi, G. Mosconi, C. Pennisi, F. Prina, M. Raiteri** (a cura di), *Processo penale, cultura giuridica e ricerca empirica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017.
- P. P. Giglioli, S. Cavicchiloli, G. Fele**, *Rituali di degradazione. Anatomia del processo Cusani*, il Mulino, Bologna, 1997.

- C. Ginzburg**, *Il giudice e lo storico*, Feltrinelli, Milano, 2006.
- J. R. Gusfield**, *On Legislating Morals: The Symbolic Process of Designating Violence*, in *"California Law Review"*, 56, 1, 1968, pp. 54-73.
- B. S. Jackson**, "Truth or proof? The criminal verdict", in *"International Journal for the Semiotics of Law"*, XI, 33, 1998, pp. 227-274.
- E. Landowski**, *Verité et véridiction en droit*, in *"Droit et Societé"*, 8, 1988, pp. 47- 63.
- B. Latour**, *La fabbrica del diritto*, PM edizioni, Varazze (SV), 2020.
- S. Lupo**, *Quando la mafia trovò l'America*, Einaudi, Torino, 2008.
- S. Lupo**, *Una nuova mafia nella capitale*, in "Menabò di Etica ed Economia", www.eticaeconomia.it, 15.12.2014.
- V. Mete, R. Sciarone**, *Mafia Capitale e dintorni*, in "Meridiana", 87, 2016, pp. 9-20.
- B. Mortara Garavelli**, *Le parole e la giustizia*, Einaudi, Torino, 2001.
- P. Pezzino**, *Per una critica dell'onore mafioso*, in Giovanna Fiume (a cura di), *Onore e storia nelle società mediterranee*, La Luna, Palermo, 1989, pp. 229-248.
- G. Pignatone**, M. Prestipino, *Modelli criminali*, Laterza, Bari-Roma, 2019.
- P. Pomanti**, *Principio di tassatività e metamorfosi della fattispecie: l'art. 416 bis c.p.*, in "Archivio Penale", 2017, pp. 1-45.
- V. Ruggiero**, *Il delitto, la legge, la pena* Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011.
- V. Ruggiero**, *I crimini dell'economia*, Feltrinelli, Milano, 2013.
- V. Ruggiero**, *Perché i potenti delinquono*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- U. Santino**, *La mafia dimenticata*, Melampo, Milano, 2017.
- M. Santoro** (a cura di), *Riconoscere le mafie*, il Mulino, Bologna, 2015.
- R. Sciarone**, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009.
- R. Sciarone**, L. Storti, *Le mafie nell'economia legale*, il Mulino, Bologna, 2019.
- F. Sgubbi**, *Il diritto penale totale*, introduzione di Tullio Padovani, il Mulino, Bologna, 2019.
- M. Taruffo**, *La semplice verità*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- R. Treves**, *Giustizia e giudici nella società italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1972.
- G. Turone**, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, 2015.
- F. Viola**, *The judicial Truth*, in "Persona y Derecho", 32, 1995, pp. 249-266.
- D. Zolo**, *La giustizia dei vincitori*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

L'articolo 416 bis e la legge Rognoni - La Torre dopo quarant'anni

Antonio La Spina

professore ordinario Luiss "Guido Carli" Roma

L'articolo 416 bis è stato inserito nel codice penale nel 1982 dalla legge 646, conosciuta come Rognoni - La Torre, architrave della politica antimafia in Italia. Dopo quarant'anni le organizzazioni mafiose sono cambiate in modo saliente sotto vari aspetti. Il 416 bis, pur concepito avendo in mente le mafie più antiche, ha dimostrato fin da subito la sua duttilità, potendo essere applicato anche a sodalizi diversi, nuovi, di piccole dimensioni o di origine straniera. Adesso occorre chiedersi se quel testo normativo, sul quale nel corso del tempo sono state già innestate alcune integrazioni, può restare così com'è, o va modificato incisivamente, oppure va lasciato inalterato nell'impianto di fondo, aggiungendo soltanto qualche precisazione e nuova integrazione.

Anche la politica antimafia non è rimasta ferma. È cresciuta, si è diversificata e a propria volta ha sollecitato i sodalizi criminali a cambiare, talora reagendo con lo scontro frontale, assai più spesso adattandosi alla mutata situazione. Si sono avuti anche sviluppi nella percezione collettiva dell'antimafia, nella sua copertura mediatica¹, così come nella giurisprudenza, ivi compresa appunto quella sull'art. 416 bis del codice penale.

L'art. 416 bis scolpisce alcuni caratteri essenziali e distintivi delle associazioni mafiose (rispetto alle associazioni a delinquere semplici di cui all'art. 416), che anzitutto si riferiscono alla capacità di intimidire, di ingenerare un assoggettamento, di imporre l'omertà. Esse sono quindi circondate da un'aura che incute timore e soggezione, che giustifica misure particolarmente severe e intrusive. Associazioni a delinquere che fossero sprovviste di tale capacità, non avendola mai posseduta o avendola persa in via definitiva, sfuggirebbero alla previsione normativa in questione. Detta capacità si riferisce al gruppo criminale (che proprio in quanto entità collettiva è in grado di dispiegarla), non a ciascuno dei suoi singoli componenti e alle singole condotte di questi ultimi.

Immaginiamo una cosca A che controlla da tempo un'area urbana delimitata in Sicilia o in Calabria, ed è a propria volta inserita in un'organizzazione più vasta, come la Cosa Nostra o la 'Ndrangheta. Tale cosca A ha, poniamo, trenta membri (per semplicità tutti affiliati, a seguito di apposito rituale o in altri modi), cinque dei quali svolgono attività per essa utili o addirittura essenziali, quali contabilità, approvvigionamento, reinvestimento in forme esteriormente legali dei proventi del crimine, effettuazione di alcune spese, contatti con professionisti, gestione di imprese, e così via.

1. Al riguardo: A. La Spina, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2005; Id., *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Bologna, Mulino, 2016; Id., "The anti-mafia fight in Italy and abroad", in *Italian Mafias Today. Territory, Business and Politics*, a cura di F. Allum, I. Clough Marinaro, R. Sciarone, Cheltenham, Edward Elgar, 2019.

In ipotesi i cinque componenti di tale sottoinsieme (che chiamiamo A") operano, in sintonia con le disposizioni loro impartite, in modo da non essere mai personalmente impegnati nell'estorsione, negli avvertimenti, nell'esecuzione di attentati e in genere nell'impiego effettivo del metodo mafioso, perché programmaticamente evitano di rivelarsi quali esponenti della cosca quando vengono a contatto con soggetti esterni all'organizzazione (fornitori di beni o servizi in posizione neutra, collusi, vittime e così via). In altre parole, all'esterno del sodalizio - e talvolta anche al suo interno, per una parte dei membri - essi resterebbero sistematicamente schermati, secondo una strategia ritenuta conveniente dalla cosca.

Inoltre, i venticinque dell'altro sottoinsieme A' saranno sì spesso dediti all'intimidazione e alla violenza, ma non sempre. Anche loro, chi più chi meno, destineranno parte del loro tempo a mansioni, affidate nell'interesse del sodalizio, del tipo di quelle svolte dai soggetti in A", e comunque non implicanti l'impiego del metodo mafioso. Dal fatto che nelle cosche, così come avviene in qualsiasi organizzazione, vi sia una divisione dei compiti deve dedursi che chi non si dedica affatto all'uso o alla minaccia della violenza non faccia parte del sodalizio? In effetti ne fa parte e contribuisce alla sua sussistenza. Anzi, è naturale che una diversificazione del genere sussista.

È irrealistico che un affiliato si astenga sempre dai tipici comportamenti mafiosi?

Nella situazione precedente alla legge 646/1982 c'era da attendersi che il più delle volte egli, al fine di farsi temere e considerare, in alcuni degli ambienti in cui si muoveva si compiacesse di far balenare la sua appartenenza all'onorata società, sebbene non si possa escludere che anche allora qualcuno dei componenti di una cosca restasse coperto. Visto il tipo di attività criminali che a quel tempo si praticavano e vista l'intensità di gran lunga inferiore a oggi dell'azione di contrasto, si può immaginare che l'interesse di una cosca fosse quello di dispiegare sul territorio da essa controllato tutta la forza d'urto di cui disponeva. Il che però non significava che tutti gli affiliati usassero la violenza tutti i giorni. Piuttosto, il più delle volte essi si conducevano come se fossero pronti a ricorrervi, cosa che infatti avveniva più frequentemente di quanto non si riscontri adesso.

Oggi, invece, le organizzazioni mafiose per un verso vengono bersagliate con strumenti repressivi incomparabilmente più potenti, sicché più facilmente che in passato esse rinunciano ad alcune manifestazioni di violenza estreme (benché non sempre, e mai a tutte), e per altro verso si dedicano a filoni di attività quali riciclaggio, speculazioni finanziarie, criminalità informatica, traffici illeciti in cui a seconda dei casi può non essere necessario e neppure opportuno che tutti i loro membri si manifestino nella loro vera natura, essendo preferibile che alcuni di loro piuttosto si ammantino di una patina di rispettabilità. Chi sta in A" è pienamente partecipe delle finalità del sodalizio A, dà un contributo causale al loro perseguimento, svolge compiti rilevanti e vantaggiosi per A, pur astenendosi soggettivamente dal praticare l'intimidazione, ingenerare l'assoggettamento, imporre l'omertà. Lui se ne astiene, ma la cosca cui appartiene no.

Immaginiamo un'eventualità solo in parte differente.

La cosca A continua a insistere sul suo territorio tradizionale.

Invece un gruppo B ad essa significativamente collegato risiede e opera in un'altra area, distante, tradizionalmente percepita come non infestata da presenze mafiose; si dedica ad affari che tornano utili ad A e alla più vasta organizzazione cui A afferisce; però non ha mai usato le maniere forti né ha lasciato trasparire una propria aura criminale, o perché B esiste da poco tempo e quindi ancora non si è compiutamente strutturato, o invece perché, analogamente ai soggetti schermati in A¹, intende proprio farne a meno. In tali ipotesi vi è una tendenza a considerare non applicabile il 416 bis².

Ci si potrebbe allora chiedere se non sia opportuno integrare il testo dell'articolo, prevedendo espressamente la sua estensione a tutti i casi – ivi compreso quello appena tratteggiato – in cui risulti sì il collegamento, ma senza che la forza intimidatrice venga usata o sia comunque esternamente percettibile³.

L'art. 416 bis punisce chi faccia parte di un sodalizio mafioso. Quando si discuteva la sua introduzione ciò veniva inteso nel senso che la sola affiliazione era sufficiente⁴, in quanto già produceva il potenziamento dell'organizzazione con l'apporto di un soggetto appositamente selezionato e pronto a eseguirne le direttive. Una certa linea interpretativa però richiede, ai fini dell'incriminazione, anche il compimento concreto di qualche condotta ulteriore⁵. Il legislatore potrebbe valutare se intervenire per chiarire il punto, riallacciandosi all'intento originario.

I prodromi della legge 646/1982

Nei primi anni del secondo dopoguerra, pur essendo avvenuti episodi gravissimi quali la strage di Portella della Ginestra, è noto che il problema della mafia era poco trattato, spesso negato, oppure ridotto al rango di fenomeno folkloristico locale. Nel 1962 però fu istituita la prima commissione parlamentare antimafia. Nel 1963 si ebbero numerosi morti dovuti a esplosioni di autovetture bomba nella borgata palermitana di Ciaculli e nel comune di Villabate. Nella prima, quella più famosa, persero la vita alcuni esponenti delle forze dell'ordine.

2.Sul tema una sentenza recente, che contiene anche una rassegna di pronunce precedenti, è Cass. Sez. I penale 51489 del 2019, richiamata in P. Zarra, "I labili confini tra criminalità classica e neofite associazioni camorristiche. Il caso peculiare del "Terzo Sistema", Archivio penale, 1, 2021.

3.La Spina, *Il mondo di mezzo*, cit. pp. 42-49, 186-187.

4.Si vedano ad esempio le posizioni, tra cui quella di Rocco Chinnici, riportate in G. Santoro in un suo scritto del 14 luglio 2015 dedicato a quel periodo (<https://www.minimaetmoralia.it/wp/approfondimenti/la-mafia-non-puo-esistere-dove-la-giustizia-per-tutti-e-conquista-e-coscienza-collettiva/>, ultima consultazione 1 aprile 2022).

5.Sull'argomento, nonché sulle varie posizioni al riguardo, si vedano in particolare, tra le altre, la recente sentenza delle Sezioni unite penali 36958 del 2021 (nonché l'ordinanza di rimessione della Sez. I penale della Cassazione 05071 del 2021), su cui A. Apollonio, 22 ottobre 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/en/diritto-penale/1999-la-partecipazione-all-associazione-mafiosa-nell-impostazione-problematica-delle-sezioni-unite-commento-a-sezioni-unite-penal-27-maggio-2021-dep-11-ottobre-2021-n-36958-ric-modafari-rel-pellegrino-di-andrea-apolonio> (consultato il 25/5/2022); il tema è toccato in La Spina, *La natura delle organizzazioni mafiose e il trattamento penitenziario dei loro affiliati*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, XXXV, 4, 2021.

Anche a seguito dell'ondata di emozione e dell'allarme sociale che ne seguì, nel 1965 venne approvata la legge 575, con un esplicito intento antimafia, su impulso di un governo di centro-sinistra guidato da Aldo Moro.

La parte sana del Paese non voleva convivere con i mafiosi e intendeva reagire alle loro vessazioni. La 575 faceva ricorso ai mezzi disponibili in una fase storica in cui era enormemente difficile, per via della paura e dell'omertà, perseguire e condannare i mafiosi. Le sue previsioni riguardavano, ad esempio, il divieto di dimora, il soggiorno obbligato, apposite forme di sorveglianza, il possesso di armi, la revoca di licenze e concessioni. L'idea di fondo era che i soggetti indiziati di mafia dovessero essere ostacolati con strumenti preventivi nel contesto locale in cui erano abituati a spadroneggiare, eventualmente anche rimuovendoli fisicamente da lì.

Negli anni successivi i fatti di sangue dovuti alle cosche aumentarono. Oltre a esprimere la conflittualità tra i mafiosi (per citare un solo esempio, si pensi alla strage di viale Lazio a Palermo), essi colpivano sempre di più personalità delle istituzioni e della società civile, quali magistrati, poliziotti, politici (tra cui anche Michele Reina e poi Piersanti Mattarella), sindacalisti, giornalisti, imprenditori, professionisti.

Quella che sarebbe poi diventata la legge 646/1982 prese avvio come proposta di un gruppo di parlamentari del Pci presentata nel 1980. Il primo firmatario era Pio La Torre. Nel secondo dopoguerra il Pci, dopo un periodo iniziale di partecipazione al governo, dal 1948 in poi era stato all'opposizione. Proprio in anni di poco precedenti il 1980, però, si era verificato nuovamente un suo avvicinamento alla maggioranza, secondo la formula politica della solidarietà nazionale, che ebbe vita breve.

È stata già ricordata l'introduzione dell'art. 416 bis, che tuttavia non era l'unica innovazione importante prospettata. La proposta del 1980 conteneva infatti, tra l'altro, sia numerose integrazioni alla 575 e ad altri testi normativi preesistenti, sia interventi assai innovativi per l'Italia di allora, quali la possibilità di aggredire i beni dei mafiosi e in genere i proventi dei loro crimini, di effettuare indagini patrimoniali, di reprimere condotte intimidatorie che turbavano la concorrenza⁶, di usare tecniche investigative incisive, di colpire le infiltrazioni negli appalti, di indagare su ambiti quali quelli societari, finanziari, valutari, fiscali.

Nel 1981 la proposta di iniziativa parlamentare fu accorpata a testi di iniziativa governativa (in particolare un disegno di legge del ministero dell'interno, allora appunto guidato da Virginio Rognoni). Ciò per un verso arricchiva il provvedimento sotto il profilo contenutistico e, per altro verso gli consentiva di aspirare alla maggioranza necessaria per giungere in porto, che non sarebbe stata raggiunta se la proposta fosse stata percepita come ascrivibile soltanto al maggior partito d'opposizione, per di più in diretta contrapposizione con quello di maggioranza relativa sulla materia in questione.

6. La Spina, *"Estorsori, estorti, collusi, controllo mafioso dell'economia: una nuova tassonomia e una proposta di politica del diritto"* in *Dinamiche dell'estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società*, a cura di Id. e V. Militello, Torino, Giappichelli, 2016.

Pertanto, già prima dell'uccisione di Pio La Torre l'articolato normativo era sostanzialmente arrivato su una rampa di lancio che in linea teorica avrebbe potuto consentirgli di pervenire all'approvazione.

La coraggiosa concezione del provvedimento legislativo

La nuova legge, suddivisa in più titoli, mostrava un approccio organico e mirato al problema oggetto di intervento, fondandosi sull'analisi delle sue caratteristiche e aggredendolo in una pluralità di modi.

Chi ne era promotore, anzitutto La Torre, si documentava circa le esperienze di altri Paesi, le acquisizioni delle scienze sociali empiriche, le indagini svolte dagli allora non molti magistrati e poliziotti impegnati in prima linea contro la mafia, tra cui quelli che facevano parte di un embrione che sarebbe poi diventato il pool antimafia del tribunale di Palermo. Oltre che in sede di partito, discutevano il testo in convegni di studio, dibattiti tra operatori, seminari di gruppi di lavoro costituiti ad hoc⁷.

Più le idee si affinavano e si precisavano, più venivano sostenute dalle più avanzate conoscenze allora reperibili sul fenomeno, più si giovavano delle esperienze dirette, e più l'articolato si arricchiva e si completava di elementi che potevano diventare armi a servizio dell'azione di contrasto, micidiali per le mafie. Era quindi sempre più evidente che queste, se avessero potuto, avrebbero creato ostacoli e possibilmente colpito chi stava portando avanti la proposta. Vi erano anche resistenze di natura ideologico-culturale, o dottrinarie, o provenienti da certi ambiti professionali.

Si poteva sostenere che tanto il buon nome delle regioni in cui erano radicate le mafie storiche quanto le attività economiche ivi svolte avrebbero subito un nocumento.

O argomentare che confische e sequestri intaccavano il diritto di proprietà e a seconda dei casi anche la libertà d'impresa, mettendo anche a repentaglio eventuali diritti di terzi.

Certe definizioni potevano essere accusate di essere troppo sociologiche (mentre invece qualunque norma giuridica presuppone un'idea dei rapporti sociali sottostanti).

Incriminare la sola adesione a un gruppo mafioso – quindi una caratteristica soggettiva di alcune persone – poteva collidere con un'idea di responsabilità penale fondata su atti concretamente compiuti, fatti di reato (fermo restando che i difensori della nuova norma potevano a loro volta sottolineare che l'affiliazione è essa stessa un fatto pregnante, già di per sé produttivo di conseguenze reali).

In effetti tuttora in moltissimi Paesi, così come nel diritto dell'Unione Europea, l'impostazione dell'art. 416 bis non risulta condivisa appieno.

7. Santoro, op. cit.; G. Burgio, *Pio La Torre. Palermo, la Sicilia, il PCI, la mafia*, Palermo, Centro Pio La Torre, 2008; N. Alongi, *La Sicilia nel mondo globalizzato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 268-9; La Spina, "The anti-mafia fight ...", cit. e Id., "La preveggenza di Rocco Chinnici", in R. Chinnici, *L'illegalità protetta*, Palermo, Glifo, 2017.

Detto in termini più generali, quanto meglio costruita e incisiva diventava la bozza di testo normativo in questione, tanto più improbabile si poteva ritenere – anche da parte di chi si stava battendo a suo favore – una sua adozione così com'era.

Tutt'al più poteva restare agli atti, come talora avviene, che era stato formulato e formalizzato un intervento innovativo, il quale però sarebbe stato destinato a incagliarsi tra resistenze più o meno sotterranee all'interno della maggioranza, ritardi, schermaglie, guerre di posizione durante l'iter parlamentare.

Nel *policy-making* la tattica standard in situazioni del genere può allora consistere nel cedere su qualche punto, nell'abbandonare per strada qualche elemento più controverso, nell'edulcorare previsioni che danno troppo fastidio, per portare comunque a casa un qualche risultato. Molti avrebbero fatto così, ma non è questo ciò che è avvenuto. Occorre allora dar conto di qualcosa che non era affatto scontato ed era anzi, appunto, improbabile: come mai si è riusciti a far passare non già una qualunque legge antimafia, bensì questa legge, così difficile da mettere insieme e far digerire?

L'approvazione

La risposta più immediata che molti darebbero al quesito che ho appena posto è che il percorso legislativo fu accelerato dall'assassinio di Pio La Torre e infine arrivò a conclusione subito dopo quello di Carlo Alberto Dalla Chiesa, il che è indiscutibile. Qualcuno potrebbe arrivare ad affermare che se non ci fossero stati questi eccidi magari il disegno di legge, pur ormai sostenuto ufficialmente dall'esecutivo, sarebbe rimasto al palo.

Ciò peraltro significherebbe che quelli che volevano essere atti di forza dei mafiosi volti a imporre la loro volontà in effetti sono stati errori che infine hanno fatto precipitare gli eventi a loro danno. Quanto a questo ultimo punto, personalmente ritengo che sia stato proprio così.

Ma penso anche che se La Torre, insieme agli altri sostenitori della proposta, avesse invece potuto continuare a lavorare su di essa, non si può escludere che prima o poi questa sarebbe arrivata comunque a buon fine così come era stata impostata (infatti per impedirlo i boss hanno ritenuto di sbarrargli la strada, come hanno poi fatto pure con il generale Dalla Chiesa, che conoscevano bene e temevano). O alla fine ci sarebbe stato qualche cedimento su qualche aspetto? Nessuno può sapere come sarebbero andate le cose.

Ovviamente queste sono mere congetture, che non è possibile sottoporre a controllo empirico. Facciamo però qualche passo indietro rispetto al rush finale di un provvedimento che per qualcuno era tanto ingombrante e nocivo. Ribadisco che fasi altrettanto importanti, se non più importanti, sono state quella della composizione di un testo "difficile" sul quale poi non ammettere cedimenti e quella della tessitura di una possibile maggioranza a suo sostegno. Le due cose, come ho già suggerito, si possono influenzare a vicenda. Se si ha dietro di sé una maggioranza solida e abbastanza larga ci si può permettere di tenere il punto e non fare concessioni quanto ai contenuti, mentre l'opposto può avvenire se la maggioranza è risicata, o friabile, o ancora da costruire.

Va tenuto in considerazione che, come già accennato, era molto vicina nel tempo la solidarietà nazionale. In effetti una misura come la 646 avrebbe ben potuto essere figlia di tale stagione, un po' come il Servizio Sanitario Nazionale (SSN), il quale pure fu una svolta epocale ed ebbe una gestazione molto lunga e complicata. Va pur detto che maggioranze molto ampie e internamente disomogenee desiderose di evitare contraccolpi su sé stesse comportano il rischio che si indulga a qualche scelta compromissoria, tale da annacquare la potenza trasformatrice di certe soluzioni, come infatti avvenne per qualche singolo profilo anche con la riforma sanitaria del 1978. Però non sempre in condizioni siffatte le cose prendono questa piega. Dipende da vari fattori, tra cui lo spessore di chi porta avanti una data politica pubblica e in effetti, nell'insieme per il SSN non fu così.

Si potrebbe immaginare che La Torre, nel dare il suo contributo già fin dalla stesura della proposta di iniziativa parlamentare, abbia cominciato a pensarci durante la solidarietà nazionale, o comunque abbia agito in sintonia con un'inclinazione, ereditata da quel periodo, a impegnarsi su innovazioni di grande portata. Presumibilmente era anche memore del ruolo che nella lotta alla mafia avevano svolto figure quali Moro e Piersanti Mattarella. Tutto ciò può averlo confortato nell'intraprendere un percorso ambizioso, che difficilmente sarebbe pervenuto al successo, ed era gravido di rischi personali da lui coraggiosamente affrontati.

In secondo luogo, egli disponeva di una grande competenza sull'argomento, da lui conosciuto in profondità sia per la sua esperienza nella realtà siciliana, sia in quanto era stato uno dei protagonisti delle dinamiche della commissione parlamentare antimafia, ivi compresa la preparazione della ben nota relazione di minoranza.

Si era inoltre costantemente impegnato nei già ricordati confronti con studiosi, magistrati, professionisti del diritto e tecnici in genere. Oltre a essere, nel senso appena precisato, non tanto un tecnico quanto uno specialista della materia, dotato di un sapere acquisito sul campo, era anzitutto un politico esperto.

Quando si possiede una tale duplice natura, insieme alla necessaria tenacia, ciò consente, per un verso, di presiedere, fruendo degli apporti tecnici pertinenti, alla costruzione di soluzioni di policy altamente incisive e al contempo capaci di non restare nel cassetto, pur essendo tali da attirarsi strenue ostilità; e per altro verso di coagulare intorno a dette soluzioni le energie politiche e intellettuali necessarie per ottenere la loro affermazione, o quanto meno provarci con accettabili speranze di riuscita. È la non frequente compresenza di doti siffatte che talvolta lascia il segno e fa la differenza.



**Martedì 12
aprile 2022
ore 9,00_13,30
Sala Magna
dello Steri**

“Quarant’anni di legislazione antimafia, dalla legge Rognoni-La Torre a oggi. Bilancio e proposte”

centro di studi ed iniziative
culturali
Pio La Torre

 **Università
degli Studi
di Palermo**

Introducono

**Massimo Midiri
Vito Lo Monaco**

Rettore Università degli Studi di Palermo
Presidente Centro Pio La Torre

Saluti

Giuseppe Forlani

Prefetto di Palermo

Relatori

**Antonio Balsamo
Ettore Barcellona
Alessandra Dino
Walter Fanganiello Maierovitch
Antonio La Spina
Vincenzo Militello
Theresa Reinold
Isaia Sales
Ernesto Savona
Rocco Sciarrone
Alberto Vannucci
Federico Varese
Costantino Visconti**

Presidente Tribunale di Palermo
Resp. Ufficio legale del Centro studi
UNIPA
Magistrato Fondatore Istituto Giovanni Falcone - S. Paolo Brasile
Luiss “Guido Carli” Roma
UNIPA
University of Duisburg-Essen
Università Suor Orsola Benincasa Napoli
Università Cattolica del sacro Cuore
UNITO
UNIPI
University of Oxford
UNIPA



