

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE,  
ECONOMICHE E SOCIALI



CORSO DI LAUREA IN SCIENZE  
INTERNAZIONALI E ISTITUZIONI EUROPEE

**L'ANTIMAFIA  
AMMINISTRATIVA.  
L'ESPERIENZA DI MILANO**

**Elaborato finale di:**  
Dario Parazzoli

**Relatore:**  
Prof.Fernando Dalla Chiesa

**Anno Accademico:**  
2011-2012

*“Siamo in grado di intervenire sugli scioperi e su tutte le cose che potranno dar fastidio al lavoro. Noi possiamo risolvere tutti i problemi (... ) Abbiamo speso qualche parola anche alla Camera di Commercio, anche se voi non lo sapete. Quello di cui avete bisogno(...) tutti gli uffici possibili e immaginabili (...) noi siamo in grado di potervi aiutare, senza problemi. Non ve lo dico per vanto, ma state tranquillo che in qualsiasi ufficio della Calabria, se per un documento ci vogliono dieci giorni, noi in due lo possiamo avere...”*

Domenico Pepè, ufficiale di collegamento delle 'ndrine di Rosarno all'amministratore delegato della multinazionale Medcenter. Rho, provincia di Milano. 1996.  
Tratto da “Porto Franco” di Francesco Forgione.

*“Poi per quel lavoro cosa hai fatto?... quello di giardinaggio”.*  
*“Ah... per quello di Sedriano? ... Non hanno ancora fatto il coso, non hanno ancora fatto il piano per assegnare i lavori, non è che le fai subito queste cose, ne passerà di tempo, devono fare la riunione, devono fare il Consiglio... Se lo fanno glielo assegnano a lui me lo ha detto ancora una volta l'altro giorno (ndr il Sindaco).”*

Evolò Vincenzo e Costantino Eugenio della cosca Di Grillo – Mancuso  
In riferimento ad un appalto a Sedriano, provincia di Milano, in seguito assegnato a un'azienda vicina a un'altra cosca.  
Marzo 2011

# Indice dei Contenuti

<b>1 – INTRODUZIONE</b> .....	4
1.1 LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E LA POLITICA.....	5
1.2 IL VOTO DI SCAMBIO: SCHEMA UVL.....	8
1.3 I COSTI SOCIALI DELLA COMMISTIONE MAFIA - POLITICA...	10
1.4 IL SISTEMA DELLE INFLUENZE.....	12
1.5 LA REAZIONE DELLA SOCIETÀ.....	15
1.6 GLI STRUMENTI DI CONTRASTO.....	17
<b>2 – ANTIMAFIA AMMINISTRATIVA</b> .....	19
2.1 COMITATI E COMMISSIONI ANTIMAFIA.....	20
2.2 LA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA.....	23
2.3 I CONTROLLI.....	25
2.4 TRASPARENZA E PROCEDURE.....	26
2.5 LA SELEZIONE DELLA CLASSE DIRIGENTE.....	30
2.6 LA REPRESSIONE.....	37
2.7 LA PROMOZIONE DELL'ANTIMAFIA.....	39
<b>3 – L'ESPERIENZA MILANESE</b> .....	43
3.1 CENNI STORICI.....	46
3.2 MILANO NELLA FASE DELLA NEGAZIONE.....	53
3.3 IL COMITATO SMURAGLIA.....	55
3.4 LE COMMISSIONI D'INDAGINE: GALLERIA E COMMERCIO.	58
3.5 MILANO NELLA FASE DELL'INDIFFERENZA.....	61
3.6 LA COMMISSIONE AFFOSSATA.....	63
3.7 MILANO NELLA FASE DELLA CONSAPEVOLEZZA.....	65
3.8 IL COMITATO DI ESPERTI.....	67
3.9 LA COMMISSIONE CONSILIARE ANTIMAFIA.....	69
3.10 I BENI CONFISCATI ALLA MAFIA NEL COMUNE DI MILANO..	72
3.11 MILANO E LA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA..	73
<b>4 – CONCLUSIONE</b> .....	77
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	79
<b>SITOGRAFIA</b> .....	82

## 1 – INTRODUZIONE

La criminalità organizzata necessita di essere trattata come fenomeno sociale complesso non riconducibile al mero aspetto criminale in quanto è, in primis, un potere economico e di conseguenza un influente gruppo di interesse politico.

Se la criminalità organizzata si fosse caratterizzata unicamente come associazione a delinquere molto probabilmente sarebbe stata sufficiente l'azione repressiva e mirata dello Stato per sconfiggerla o, quantomeno, ridimensionarne le proporzioni.

Negli ultimi anni la criminalità organizzata ha raggiunto un livello di espansione tale che per fronteggiarla, proprio in relazione al fatto che siamo di fronte ad un fenomeno complesso, servono risposte articolate e azioni coordinate.

E' indispensabile, dunque, un'antimafia sociale, oggi egregiamente rappresentata dall'associazionismo sviluppatosi spontaneamente soprattutto in risposta alla stagione delle stragi in Sicilia, che si presenti altrettanto forte e organizzata di cui un significativo esempio risulta essere *"Libera – associazioni, nomi e numeri contro le mafie"*, fiore all'occhiello dell'antimafia civile.

E' però altrettanto importante e necessario che si sviluppi una cultura antimafia anche negli altri sottosistemi sociali, tipicamente meno interessati alla cultura antimafia, come quello economico-finanziario che, per sua natura, tende a privilegiare il profitto rispetto all'etica e in cui il messaggio: *"l'antimafia conviene prima ancora che esser giusta"* è ancora lontano da essere assimilato.

Qualche passo in avanti, invece, l'ha fatto la politica: nel 1996 nasce l'associazione *"Avviso Pubblico - Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie"* con l'idea di diffondere la conoscenza di buone pratiche come strumento per aiutare i rappresentanti delle Istituzioni a riconoscere e quindi a limitare, le infiltrazioni mafiose all'interno delle Amministrazioni Pubbliche. Tuttavia lo scarso interesse che il settore pubblico spesso manifesta nei confronti di questa tematica e, in molti casi, il timore che controlli più accurati portino alla luce comportamenti e azioni poco trasparenti, se non addirittura collusi, possono spiegare la scarsa adesione all'associazione che oggi conta circa 200 soci.

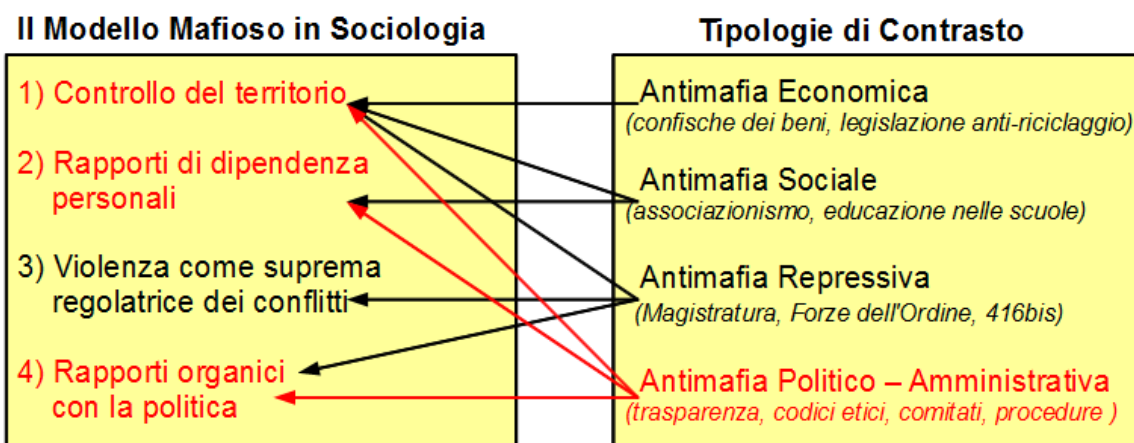


Tabella 1: Tipologie di Contrasto del modello mafioso

### 1.1 LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E POLITICA

Questo lavoro vuole concentrare l'attenzione sull'ultimo aspetto richiamato dallo schema (*Tabella 1*) quello dell'antimafia amministrativa, partendo dalla capacità d'infiltrazione negli apparati politico- amministrativi degli Enti Pubblici che Cosa Nostra, Camorra e soprattutto 'Ndrangheta hanno mostrato di avere, per poi giungere a individuare misure di prevenzione elaborate dalle Amministrazioni Pubbliche nel corso del tempo, ponendo l'accento sull'esperienza milanese.

Le risposte date dalla Pubblica Amministrazione saranno lette e analizzate alla luce di sistematizzazioni fornite dalla neonata disciplina di sociologia della criminalità organizzata e da altre discipline sociali, economiche e politiche che inevitabilmente intersecano la questione. E' infatti grazie alla lungimiranza di alcune università, tra le quali l'Università degli Studi di Milano, che è nata l'Antimafia accademica che ha portato a trattare mafia e antimafia come materie universitarie. Siamo di fronte a un'innovazione, ad un nuovo approccio che può conferire metodo all'azione di contrasto della criminalità organizzata, preparando coloro che andranno a costituire la futura classe dirigente, e in particolare i giovani, ad affrontare il fenomeno con maggior consapevolezza.

Nella definizione proposta dalla sociologia (*Tabella 1*), tra i requisiti necessari per definire un'organizzazione di stampo mafioso c'è quello dei rapporti organici con la politica e, quindi, anche con la Pubblica Amministrazione. Un'organizzazione priva di relazioni con gli Enti Pubblici, priva cioè di tutta una rete di rapporti che rappresentano opportunità, e in definitiva, di ciò che viene definito come capitale sociale, è considerata come semplice associazione a

delinquere. Diviene importante, quindi, comprendere perché la politica per i gruppi criminali organizzati sia così importante (*Tabella 2*), oltre a capire quali siano le condizioni che favoriscono o intralciano legami vantaggiosi per i soggetti interessati.

**Rapporto Criminalità Organizzata / Politica: Benefici per l'Organizzazione mafiosa**

Potere	Denaro	Influenza
Imposizione e partecipazione alle decisioni politiche	Assegnazioni di appalti, fondi europei	Condizionamento del comportamento dell'élite e della classe dirigente
Consenso Sociale	Impunità	Controllo del Territorio
Lavoro e servizi tramite assunzioni pubbliche e tramite appalti pilotati	Omissione dei controlli, legislazione favorevole	Uomini delle cosche in settori chiave come la sanità, uffici tecnici, P.A.

**Benefici per l'Amministratore Pubblico**

Potere	Denaro
Carriera politica, voti per le elezioni, informazioni, servizi illeciti.	Tangenti per gli appalti o pratiche agevolate (P.A.) stipendio, altri benefici

*Tabella 2: Rapporto criminalità organizzata e politica: i benefici*

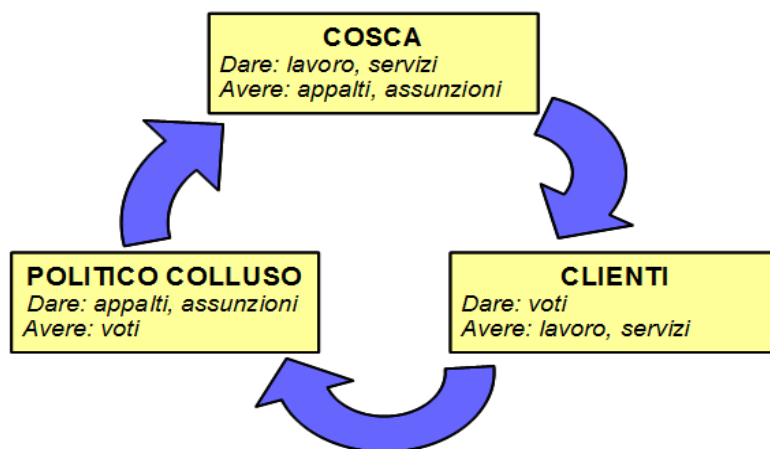
Il potere innanzi tutto. Le organizzazioni criminali di stampo mafioso attraverso il traffico di sostanze stupefacenti, in particolare di cocaina e altre attività illecite incassano quotidianamente ingenti somme di denaro: la liquidità, dunque, non costituisce un problema. Il principale obiettivo della criminalità organizzata è mantenere lo status quo attraverso una fervida attività di potenziamento del capitale sociale. Tessere relazioni, divenire punti di appoggio per la classe politica dirigente è l'esigenza prioritaria delle criminalità organizzata, consapevole che essere molto utili può significare diventare necessari, con la logica conseguenza che difficilmente la Politica deciderà di rinunciare all'alleanza con un soggetto di cui riconosce l'indispensabilità.

Le organizzazioni di stampo mafioso, diversamente delle semplici associazioni a delinquere e dalla microcriminalità, trovano quindi nei rapporti di interdipendenza e di utilità con la classe politica la garanzia della loro sopravvivenza. Infatti esponenti politici locali o nazionali che per far carriera hanno avuto bisogno dell'aiuto di personaggi appartenenti alle organizzazioni di stampo mafioso, saldano con esse un legame indissolubile. Il politico, a questo

punto, è ricattabile e se non collaborerà quando gli verrà chiesto di restituire il favore (e gli verrà chiesto, perché le organizzazioni di stampo mafioso non fanno mai nulla gratis) verosimilmente subirà vessazioni, minacce e con ogni probabilità sarà rimpiazzato da qualcun'altro, ritenuto maggiormente affidabile. Tuttavia è da considerare anche il risvolto della medaglia: puntare su un certo politico rappresenta un investimento e sostituirlo è un costo.

Entrare nella stanza dei bottoni di un Comune o di una Regione è funzionale a tutti gli ulteriori fini della criminalità organizzata, per questa ragione è opportuno avere persone giuste nei luoghi giusti: negli Uffici Tecnici c'è bisogno di uomini di fiducia che, ad esempio, facilitino l'assegnazione pilotata di appalti a Società che gravitano attorno agli ambienti mafiosi. Tali Società procurano, in cambio, un rientro in termini economici alla cosca di riferimento, offrono lavoro agli affiliati e/o ai nuclei familiari ad essi vicini (i clienti) i quali, a loro volta, rimettono nelle mani dell'organizzazione piena delega al voto. Il pacchetto voti che alla fine si trova in mano all'organizzazione criminale, serve a tenere in carica l'Amministratore pubblico di riferimento andando ad alimentare una spirale ininterrotta di interessi politico-criminali (*Tabella 3*). In un tale circolo vizioso è ipotizzabile che l'Ente Pubblico eviti di effettuare controlli nei cantieri e negli appalti gestiti da imprese infiltrate lasciando operare la criminalità organizzata in maniera indisturbata e alla luce del sole.

Infine, se l'organizzazione riesce ad arrivare fino alle cariche più alte, trova il modo di ampliare ulteriormente le sue relazioni nel mondo della pubblica amministrazione, della politica e dell'impresa.



*Tabella 3: Spirale del Voto di Scambio*

## 1.2 IL VOTO DI SCAMBIO: SCHEMA UVL

Come spezzare la spirale del voto di scambio è una delle problematiche nodali che l'antimafia amministrativa deve affrontare. Il problema è di difficile soluzione dal momento che si tratta di un gioco collaborativo in cui c'è un guadagno per tutti i soggetti interessati. L'Economia Politica ci mette a disposizione alcuni modelli di analisi tra i quali lo schema UVL (uscita, voce, lealtà) di Hirschman.

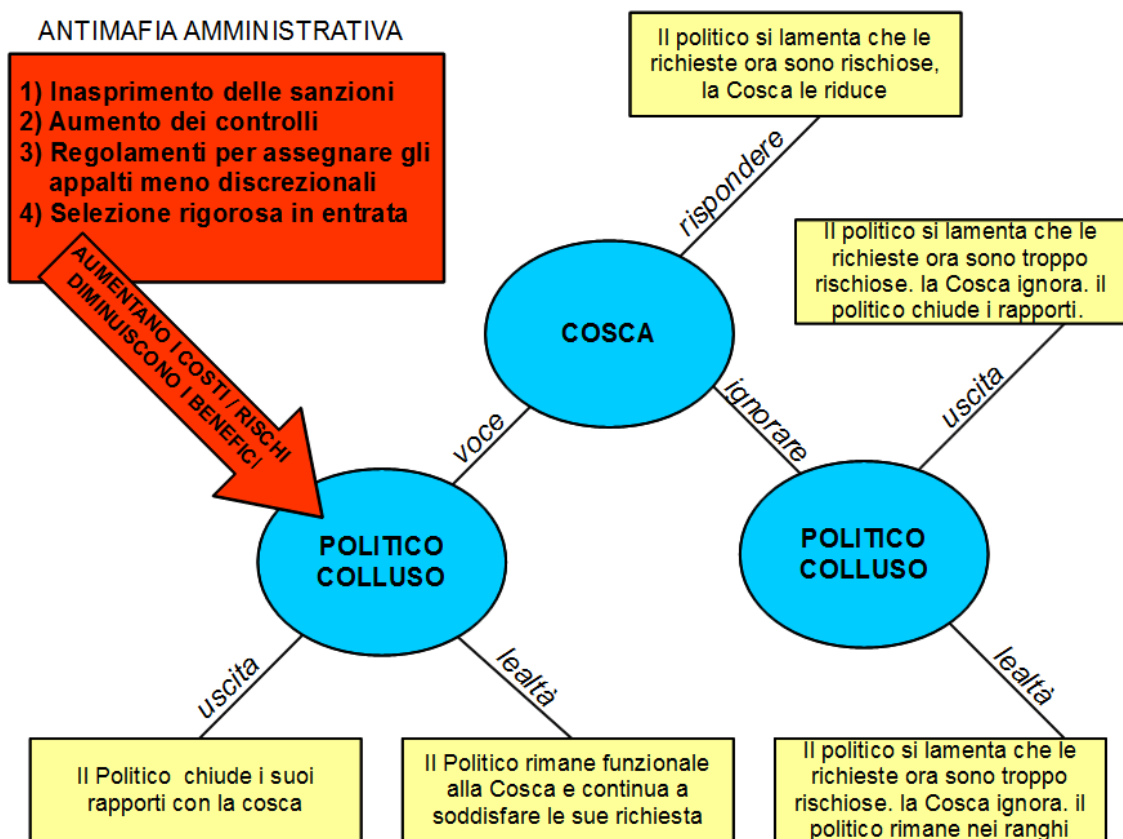


Tabella 4: Schema UVL descrittivo sul voto di scambio

Supponiamo di inserire nello schema una variabile che produce un aumento dei costi e dei rischi e, di conseguenza, una riduzione dei benefici derivanti dalle attività illecite. Gli attori del sistema, nel nuovo contesto di riferimento, si troverebbero a dover affrontare una scelta: continuare a svolgere l'attività sostenendo gli oneri aggiuntivi per fronteggiare la nuova variabile, uscire dal gioco o contrattare con gli altri attori un guadagno (pay-off) migliore. E' ragionevole pensare che un qualsiasi attore, nel caso specifico il politico



colluso, cerchi la soluzione più conveniente per sé stesso tenendo conto non solo dell'utilità economica ma anche di altri fattori non meno importanti.

Utilizzando l'equilibrio perfetto di Nash nei sottogiochi applicato al modello UVL (uscita, voce, lealtà), si evince che il problema principale è rendere credibile l'uscita del politico colluso o aumentando i costi e il rischio di sanzione o diminuendo i benefici del gioco criminale. Infatti se la minaccia non è credibile il politico rimane sempre leale e la spirale del voto di scambio non viene mai interrotta. Lo sviluppo dell'antimafia amministrativa, con normative più rigide e procedure di assegnazione degli appalti meno discrezionali e più controllate, si muove in questa direzione.

	Minaccia di uscita <b>CREDIBILE</b> (opzione Uscita > Lealtà)	Minaccia di uscita <b>NON CREDIBILE</b> (opzione Uscita < Lealtà)
Cosca <b>DIPENDENTE</b> (opzione rispondere > ignorare)	<b>VOCE</b>	<b>LEALTA'</b>
Cosca <b>AUTONOMA</b> (opzione rispondere < ignorare)	<b>USCITA</b>	<b>LEALTA'</b>




Tabella 5: Schema UVL riassuntivo voto di scambio

Altro aspetto fondamentale è capire se, per spezzare la spirale del voto di scambio, ha senso caricare la variabile di discontinuità su un altro dei due attori: non sul politico colluso, dunque, ma ipotizzando incentivi/penalità pensati per fare uscire dallo schema la cosca o il soggetto che vende il suo voto. La cosca coordina il gioco, è più avvezzata alle attività illegali e soffre sicuramente meno le conseguenze derivanti dal rischio di sanzione poiché, semplicemente, è più abituata a gestirle. Altresì i clienti che offrono il voto alla cosca sono difficilmente definibili e identificabili e agire su questi ultimi risulta molto difficoltoso in quanto le modalità di intervento dovrebbero essere generali e puntare a un profondo cambiamento culturale e ciò, oltre ad essere di difficile applicazione pratica, produce risposte di cui gli effetti sono visibili solo nel lungo periodo. L'anello della catena più debole e più sensibile alle variabili esterne è, in definitiva, quello dell'amministratore pubblico.

### 1.3 I COSTI SOCIALI DELLA COMMISTIONE MAFIA - POLITICA

Se uno o più attori in un contesto criminale hanno dei ricavi, significa che esistono altri attori che ne pagano i costi. Così mentre la mafia si arricchisce, altri ne pagano le conseguenze: l'imprenditore o il politico onesto e capace che si ritrova escluso dalla competizione o, più semplicemente, la collettività che vede gravare su di sé l'aumento delle tasse dovuto ad un ingiustificato incremento della spesa pubblica o dei servizi sanitari. Oltre ai costi diretti e indiretti ne esistono di aggiuntivi che la società si trova a sostenere per mettere in moto tutti i meccanismi di contrasto alla commistione mafia – politica:

	Costi diretti della commistione	Costi indiretti della commistione	Costi in reazione della commistione
Voto di Scambio	Appalti pubblici alle cosche: aumento della spesa, riduzione qualità. Raramente denaro	Selezione non meritoria della classe dirigente. Pratica sociale di delegare e vendere il voto	Contrastabile solo in caso di passaggio di soldi, costi magistratura, polizia
Appalti Pilotati	soldi pubblici alla cosca consumo del territorio	Estromissione e fuga imprenditoria onesta	certificati antimafia controlli nei cantieri magistratura, polizia
Infiltrazioni negli Uffici Tecnici	aiuti burocratici, controlli omessi	Concorrenza sleale. Degrado etico della P.A: contagio della prassi	riorganizzazione degli uffici, costi magistratura, polizia
Infiltrazioni nella Sanità	soldi pubblici alla cosca consenso sociale	Alti costi dei servizi inefficienza	pratica legale non contrastabile
Assunzioni imposte nelle partecipate	Consenso sociale per la cosca	aumento della spesa pubblica per stipendi, personale inefficiente	pratica legale non contrastabile
Leggi / Atti compiacenti	Impunità per gli attori criminali, concorrenza sleale in altri ambiti	Sfiducia nelle istituzioni	Appelli al TAR per gli atti amministrativi, Consulta per le leggi

*Tabella 6: Costi della commistione mafia – politica.*

Quantificare i costi a carico dello Stato e i profitti della criminalità organizzata, frutto della commistione di quest'ultima con la politica, è un'operazione molto difficile se non impossibile. Si può parlare di stime che, per definizione, poco si adattano ad un contesto scientifico o accademico. Confesercenti, per esempio, stima in 135 miliardi l'ammontare dei ricavi di Cosa Nostra, 'Ndrangheta e Camorra nel 2010, dato simile a quello riportato da Eurispes che, nel 2009, quantifica in 130 miliardi il fatturato della criminalità organizzata italiana. Queste cifre corrispondono a circa il 10% del PIL italiano. Non mancano, tuttavia, studi che si discostano, anche di parecchio, da questi numeri: un recentissimo

rapporto di TransCrime fornisce come stima massima 13 miliardi, circa l'1% del PIL italiano; la Banca d'Italia, al contrario, ha quantificato nel 20% del PIL il costo che la sola Basilicata ha subito a causa della colonizzazione mafiosa. Queste stime, in ogni modo, non tengono conto del mancato investimento tecnologico delle aziende locali che, soprattutto in alcuni contesti, forti della certezza di ottenere appalti semplicemente pagando la criminalità organizzata, tendono a non investire in ricerca dal momento che scompare quasi del tutto la libera concorrenza. Si tratta di aziende che si troveranno, probabilmente, espulse dal mercato quando il contesto criminale verrà meno perché non più in grado di confrontarsi regolarmente con i competitori.

Tuttavia non si può prescindere dalla ricerca di una misurazione dei costi che permetta di identificare le singole voci di profitto dell'azione criminale e di riordinarle secondo una scala di priorità. In questo modo, conoscendo i costi certi delle azioni di contrasto, è possibile capire se il rapporto qualità/prezzo tra attività della criminalità organizzata e spese per combatterla sono coerenti, se è il caso di impegnare più risorse per combattere un ramo criminale rispetto ad un altro o se è strategico investire in un settore che si riveli più cruciale di un altro.

Un costo notevole, ma non quantificabile economicamente, è dato dall'ampiezza del capitale sociale della criminalità organizzata. Intrecciare rapporti con un politico colluso significa arrivare, prima o poi, a prendere contatti anche con la corrente interna al suo partito. Ciò si traduce in potenziali rapporti con altri politici a livello locale, regionale o nazionale: dal Consigliere Comunale fino a cariche più alte. Questo, per l'organizzazione mafiosa, significa avere l'opportunità di entrare in contatto con l'imprenditoria, con i sindacati, con l'associazionismo, con il giornalismo, con tutti gli ambienti che, abitualmente, interagiscono con la politica e che rischiano di diventarne strumenti al servizio. Un discorso analogo interessa la concorrenza, sia imprenditoriale che politica, che viene messa nella condizione di abbandonare, oppure di accettare anch'essa, un rapporto di convivenza con la criminalità organizzata pur di non uscire dal mercato economico o elettorale. Di fatto, in questo modo, viene contagiato e modificato il tessuto sociale di un territorio oltre che in termini economici anche in termini culturali generando ferite lunghe da guarire.

## 1.4 IL SISTEMA DELLE INFLUENZE

Pilastro della sociologia della criminalità organizzata è il sistema delle influenze che schematizza l'interazione tra i requisiti necessari per l'esistenza e per la riproduzione del fenomeno mafioso (requisiti di forza) e i sottosistemi sociali. Partiamo dall'analisi dei requisiti di forza:

### 1) **Legittimità**

L'assenza dello Stato può portare, in alcuni territori, al riconoscimento da parte della popolazione di un'autorità (per paura) o di un'autorevolezza (per consenso sociale) alle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Tale legittimità rende più facile il consolidamento, la diffusione e la riproduzione della criminalità organizzata.

### 2) **Invisibilità materiale**

L'invisibilità materiale è la condizione per la quale alla società sfugge l'esistenza della criminalità organizzata nel proprio territorio. Riuscire a tessere la propria tela criminale senza farsi notare è uno degli obiettivi delle organizzazioni criminali, in particolare di quelle di stampo mafioso. Nel contrastare il requisito di forza dell'invisibilità materiale un ruolo importante è svolto da giornalisti e mass media che, riportando le notizie con coscienza e consapevolezza critica e declinando il rapporto causa-effetto che intercorre tra atti criminali e contesto di riferimento, pongono le organizzazioni di stampo mafioso sotto i riflettori, attirano l'opinione pubblica e, di conseguenza, smuovono le resistenze delle Istituzioni portandole, quasi naturalmente, ad attivarsi per fronteggiare il problema.

### 3) **Invisibilità concettuale**

L'invisibilità concettuale è il requisito che porta la criminalità organizzata ad essere percepita come un fenomeno innocuo o poco pericoloso. Si tratta, inoltre, di una diffusa mancanza di chiarezza nel riconoscere e discernere i fenomeni che induce, per esempio, a confondere la mafia con la corruzione o il clientelismo, un regolamento di conti con un omicidio passionale o un tragico epilogo di una rapina finita male o, ancora, l'estorsione sistematica con un atto di delinquenza comune. In definitiva non è messa in dubbio l'esistenza della

criminalità organizzata ma a causa della mancata padronanza di strumenti di analisi, riconoscimento e consapevolezza, si è del tutto incapaci di riconoscerla e definirla con l'inevitabile conseguenza di sottovalutarla.

#### 4) **Espansività**

L'espansività è la capacità delle organizzazioni di stampo mafioso di ampliare non solo la propria zona di influenza dal punto di vista territoriale, ma anche la propria rete di conoscenze, gli ambiti di influenza, la qualità e la quantità degli affari, la presa sulla popolazione e il livello di omertà.

#### 5) **Impunità**

L'impunità è il requisito di forza che porta a considerare il fenomeno mafioso come fenomeno difficilmente sanzionabile. Dovuta all'inefficienza legislativa, alla mancanza di fondi e risorse da investire sia nelle forze repressive (Polizia e Magistratura), all'ampio consenso sociale che si manifesta anche attraverso l'omertà (talvolta figlia della paura ma talvolta anche frutto di convinzioni) e alla capacità di assicurarsi rapporti con pezzi delle Istituzioni che forniscono protezioni di vario genere a tutti i livelli. Questi requisiti di forza, incrociati con i sottosistemi sociali, possono rappresentati con una tabella a doppia entrata:

	invisibilità materiale	invisibilità concettuale	legittimità	espansività	impunità
economico	lavoro nero, evasione fiscale, piccole illegalità smaltimento rifiuti	Usura "è uno che mi presta i soldi poi scopro che è la mafia"	commistione impresa e mafia riciclaggio, racket	Imprenditore affiliato	convenienza più che paura
sociale	infiltrazione	convivenza	connivenza	colonizzazione	omertà
politico - istituzionale	negazione della mafia da parte della politica, scarsa vigilanza	corruzione, scarsa comprensione	collusione, voto di scambio	politico organico alla cosca	protezione, leggi o atti compiacenti
culturale	esclusione del tema nei media, libri, documentari	Sottovalutazione e mediatica e culturale	accettazione della mafia come caratteristica socioculturale di un territorio	mitizzazione della mafia: film, libri, giochi, musica	Discredito sull'antimafia, elogio della mafia e dei suoi "valori"
morale	Indifferenza	degrado morale sistemico: "così fanno tutti"	giustificazionismo "la mafia mi dà lavoro"	consenso	Abitudine, false accuse di discriminazioni

*Tabella 7: Il Sistema delle influenze della criminalità organizzata, adattamento dello schema ideato dal Professore Nando dalla Chiesa.*

Focalizzando l'attenzione solo sul sottosistema politico-istituzionale è possibile sostenere che l'invisibilità materiale è dovuta alla scarsa vigilanza nei confronti del fenomeno mafioso che conduce alla sua negazione, mentre l'invisibilità concettuale è maggiormente imputabile a una scarsa comprensione del fenomeno stesso.

In un contesto sociale che legittima la mafia, collusione e voto di scambio rischiano di diventare prassi consolidate e, nell'ottica di una sempre maggior espansione delle organizzazioni criminali, aumenta esponenzialmente il rischio di trovare un numero sempre più elevato di rappresentanti delle Istituzioni che instaurino legami organici con le cosche. L'impunità della criminalità organizzata nel sottosistema politico-istituzionale è indotta anche da una produzione legislativa debole nel contrasto alla mafia che, per di più, riduce i controlli e taglia risorse alle forze dell'ordine impegnate nella lotta contro la mafia e dalla presenza, nelle Istituzioni, di rappresentanti corrotti che proteggono e tutelano gli interessi delle famiglie mafiose alle quali fanno riferimento. In un quadro simile è opportuno che la risposta dell'antimafia sia altrettanto organizzata e abbia la stessa capillarità e pervasività così da andare ad interagire in maniera efficace ed efficiente sull'oggetto da contrastare.

L'azione dell'antimafia, nel sottosistema politico - istituzionale può essere così rappresentata:

	invisibilità materiale	invisibilità concettuale	legittimità	espansività	impunità
politico - istituzionale	Dichiarare la presenza della mafia. Comitati e Commissioni (alta vigilanza)	Iniziative di contrapposizione Comitati e commissioni	Campagne Culturali. Ente Pubblico parte civile nei processi	Amministratori, e prefetti: Controlli, atti e protocolli legalità	inasprimento pene, 416bis, forze dell'ordine magistratura selezione classe dirigente

*Tabella 8: Il sistema delle influenze per l'antimafia politico-istituzionale.*

*Adattamento dello schema ideato dal Professore Nando dalla Chiesa.*

Occorre siano sviluppate pratiche di trasparenza e procedure gestite in maniera non discrezionale, occorre istituire comitati e commissioni antimafia ed è necessaria la promozione della cultura antimafia da parte degli Enti pubblici, così come indispensabili sono i controlli di competenza locale e Statale, gli Atti, le Leggi e i Protocolli per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata.

Questi sono i tasselli che compongono l'antimafia amministrativa, trattati in dettaglio nel prossimo capitolo.

## **1.5 LA REAZIONE DELLA SOCIETÀ**

Osservare ed analizzare le reazioni della società alle sollecitazioni procurate dal fenomeno mafioso, in un dato territorio, è importante anche nell'ottica di valutazione dei costi che la colonizzazione mafiosa produce e, di conseguenza, è indispensabile per decidere quali adeguati meccanismi di difesa attivare.

Storicamente si osserva che una società attraversa tre fasi culturali:

### **1) La negazione**

“La mafia non esiste” o meglio “la mafia non esiste nella mia città”.

Se il territorio non è tradizionalmente un'area mafiosa riconoscere e ammettere la presenza da parte del fenomeno mafioso non è un'azione immediata.

La fase della negazione è il primo step ed è strettamente dipendente dal livello di invisibilità materiale che la criminalità organizzata è riuscita ad assicurarsi sul territorio e dalla capacità di vigilanza della società stessa.

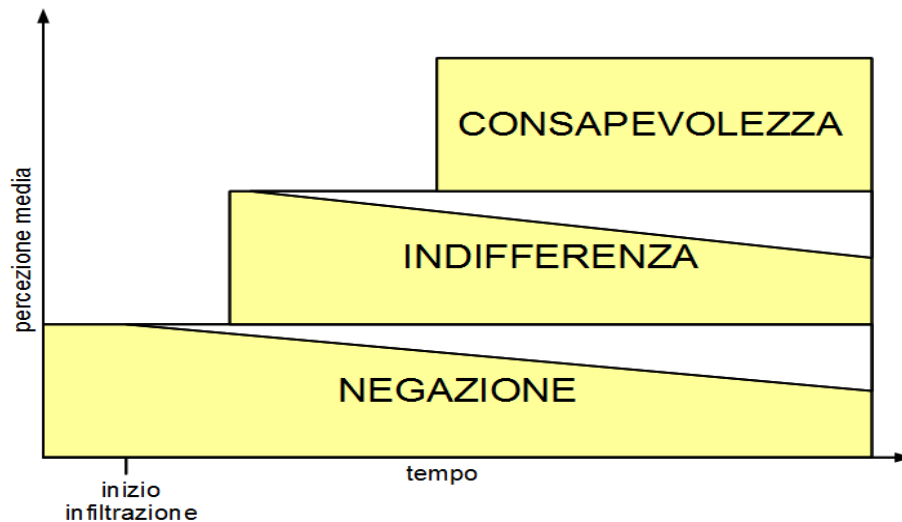
### **2) L'indifferenza**

“La mafia c'è ma non bisogna parlarne, fa male al turismo e agli investimenti” o anche “qui la mafia non spara, fa solo affari”.

Alla negazione segue dunque questo secondo step, rappresentato dall'indifferenza. Si è consapevoli della presenza della mafia ma non la si combatte o per sottovalutazione del fenomeno o per non intaccare la reputazione della città. L'indifferenza dipende fortemente dal livello di invisibilità concettuale e di legittimità che la criminalità organizzata ha guadagnato nel territorio e dall'ostilità sociale che la comunità mostra verso il fenomeno.

### **3) La consapevolezza**

In questa fase qualcosa muta nella percezione del fenomeno e della sua pericolosità. Il problema mafia è, in questo momento, considerato seriamente, l'opinione pubblica ne parla e la classe dirigente intraprende iniziative pubbliche di contrasto al fenomeno.



*Tabella 9: Fasi di risposta della società alla criminalità organizzata*

Tuttavia anche nella fase di consapevolezza continua a sopravvivere una parte di società che persevera nel negare o minimizzare il fenomeno mafioso ma, con il tempo, anche negazione e indifferenza si indeboliscono e tendono a diminuire.

Un dato certo è che, spesso, le esperienze vissute da territori che hanno già attraversato le prime fasi culturali e, quindi, hanno approntato le prime difese nei confronti della colonizzazione mafiosa, tendono a non essere considerate come esempi positivi dai territori che si trovano più lontani dalle aree di tradizionale insediamento mafioso.

Il problema sembra non riguardare mai da vicino queste realtà mentre è piuttosto forte la tendenza a ritenersi immuni. L'infiltrazione mafiosa è, insomma, considerata in modo superficiale come un'entità che esiste ma che colpisce sempre qualcun altro (*Tabella 10*).

Lo stesso meccanismo si ripropone a livello dell'impresa, nella misura in cui la sottovalutazione del problema porta ad abbassare il livello di guardia e di vigilanza rendendo più accessibile l'ingresso della criminalità organizzata anche in ambienti imprenditoriali.



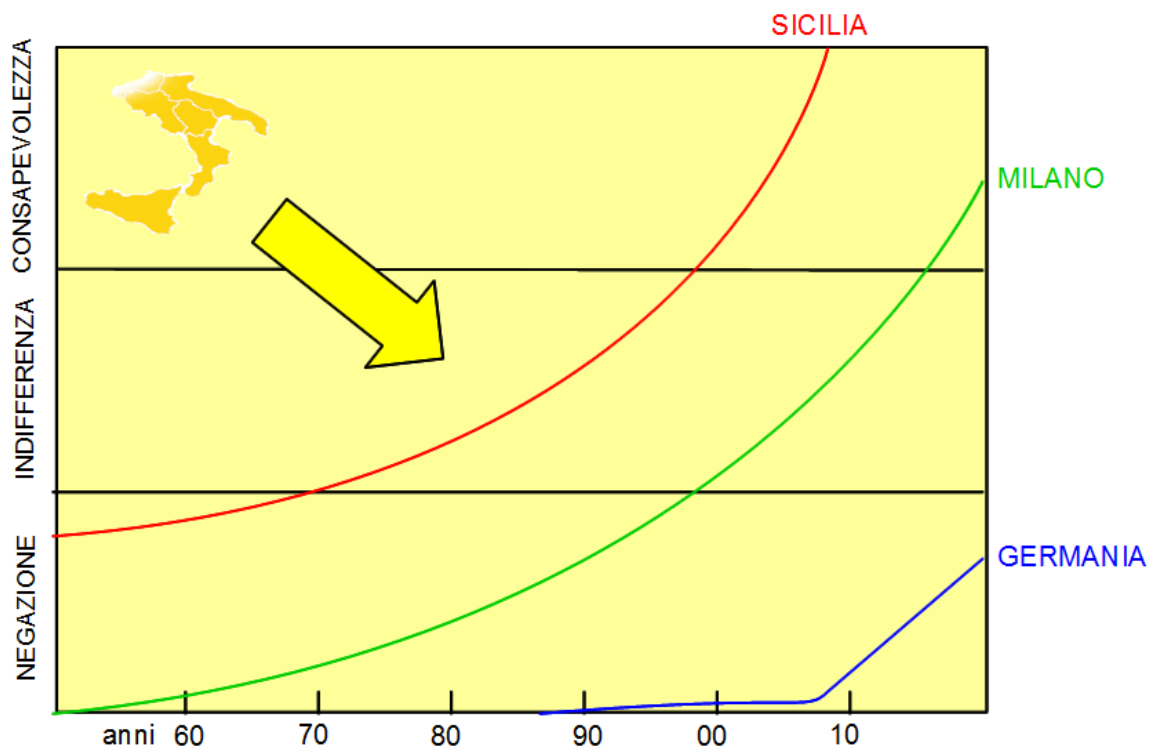


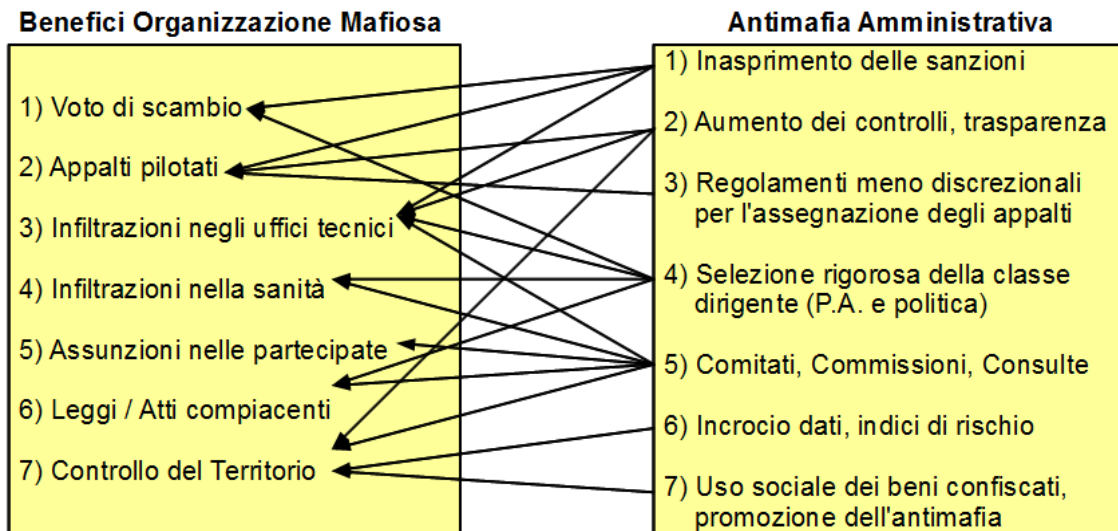
Tabella 10: Reazione della società: l'onda della sottovalutazione

## 1.6 GLI STRUMENTI DI CONTRASTO

E' innanzitutto compito della classe politica, dunque, innalzare le difese del proprio fortino.

Ogni Ente, a qualunque livello, ha a disposizione un pacchetto di opzioni percorribili e altre al di fuori della propria portata. Ciò che è sicuramente possibile a tutti i livelli, dal Comune allo Stato, è fare rete con l'associazionismo locale impegnandosi anche nella promozione di iniziative a tema. Inoltre è quasi sempre possibile, e auspicabile, rendere più stringenti i controlli e più trasparenti le azioni di governo specialmente in ambito di assegnazione degli appalti. Ogni Ente pubblico dovrebbe supervisionare i propri ingranaggi, analizzare il proprio territorio e individuare gli anelli deboli e le problematiche emergenti. Occorre conoscenza ed esperienza oltre che volontà: una Commissione, un Comitato o un qualsiasi altro organo dedicato è certamente

un buon punto di inizio. Una volta raccolte le problematiche e i fabbisogni specifici della realtà che si amministra è il momento di pensare alle soluzioni più adatte.

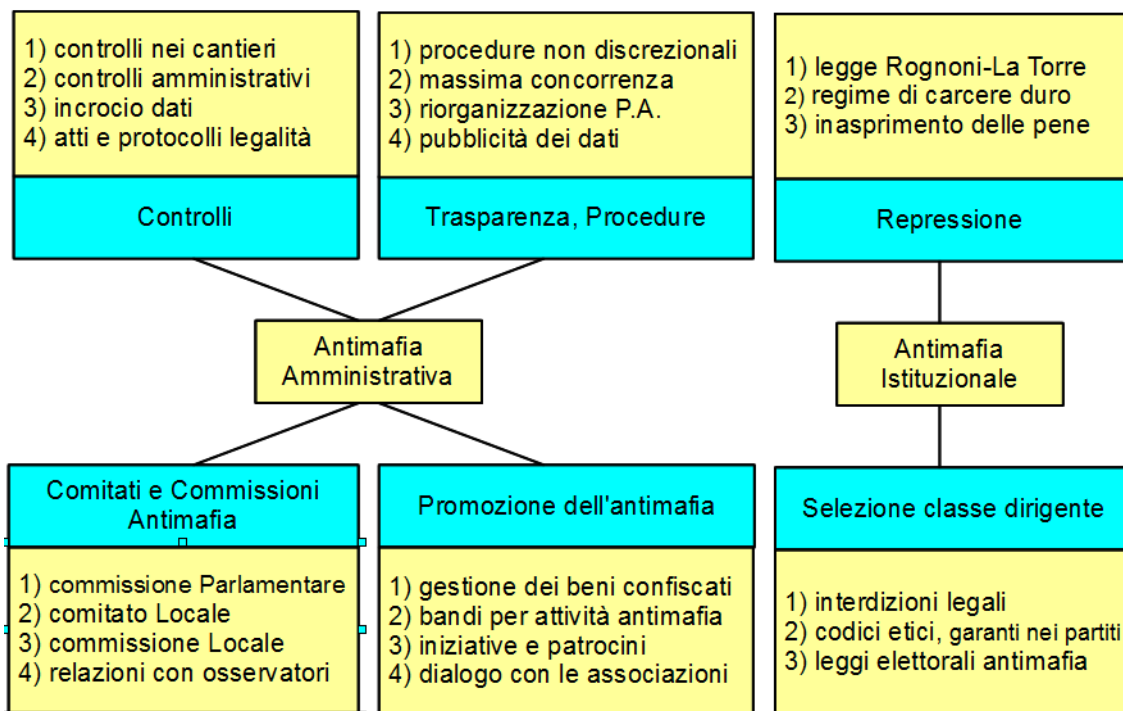


*Tabella 11: Soluzioni di Antimafia amministrativa alla criminalità organizzata*

Nel terzo capitolo è descritta l'esperienza di antimafia amministrativa di Milano, esperienza relativamente recente, ventennale, ma complessa e dalle molteplici sfumature. Nel bene e nel male Milano è spesso stata pioniera nell'affrontare situazioni inedite. Anche in questo caso, nel contesto lombardo e di tutto il nord Italia, Milano, per prima, si è rimboccata le maniche. Prima però è necessario analizzare gli idealtipi di risposte riconducibili all'antimafia amministrativa.

## 2 – ANTIMAFIA AMMINISTRATIVA

Il presentarsi di un problema induce sempre le comunità più dinamiche a gettare le basi per mettere in atto azioni di contrasto e ad attivarsi per trovare soluzioni. Volendo trovare un aspetto “positivo” nell'esposizione italiana al fenomeno della criminalità organizzata si può dire che esso sia l'aver sperimentato, nel corso dei decenni, strumenti diversi, forse inizialmente grezzi e sicuramente ancora oggi insufficienti, ma sempre più sofisticati per la lotta alla mafia. E' opportuno sottolineare che la legislazione italiana in materia di antimafia è stata presa a modello anche all'estero dagli Stati più accorti. L'Antimafia Amministrativa propone nuovi spunti di riflessione alla società nella lotta contro la criminalità organizzata. Non si tratta più soltanto di reprimere ma anche di controllare e chiudere i varchi che permettono, alle varie organizzazioni mafiose, l'ingresso nell'economia legale. Questa consapevolezza ha portato a riconsiderare sia le forme di controllo degli atti amministrativi, sia le regole generali a cui si devono attenere gli Amministratori. Quindi ha prodotto normative, codici etici e atti specifici. E' in questa accresciuta attenzione che si colloca l'insieme delle scelte fatte dal Comune di Milano attraverso Protocolli, Commissioni, buone prassi e nette prese di posizione.



*Tabella 12: Classificazione dell'Antimafia Amministrativa e Istituzionale*

## 2.1 COMITATI E COMMISSIONI ANTIMAFIA

I fenomeni complessi necessitano di un approccio di tipo collegiale per essere affrontati. E' indubbio che la criminalità organizzata impatta su svariati campi, dall'edilizia alla politica, dalla droga al racket e all'usura. L'antimafia ha bisogno di esperienze e professionalità diverse che si uniscono in un fronte comune, per affrontare il problema. Molte Amministrazioni hanno scelto la strada di istituire organi ad hoc per la lotta alla mafia. Questi organi possono differenziarsi di parecchio a seconda del ruolo dei membri e della finalità dell'organismo.

### 1) **Ruolo dei membri**

Si parla di Commissione quando i membri fanno parte dell'organo legislativo dell'Ente promotore: è il caso dei Parlamentari e dei Consiglieri regionali o comunali. La differenza non è squisitamente linguistica, perché i rappresentanti eletti, in quanto espressione della volontà popolare, possono agire con delega legislativa da parte del Consiglio o del Parlamento e comunque, tra i loro compiti, hanno anche quello di proporre proposte di delibere da sottoporre al voto all'interno dell'assemblea legislativa.

*L'azione caratteristica della Commissione è la legge, l'atto, il protocollo.*

Si definisce Comitato, invece, l'organo di cui i membri sono esterni all'Ente promotore. Si può trattare di componenti di varia natura: docenti, giuristi, rappresentanti di categorie lavorative o altro. E' evidente che i comitati hanno per lo più natura consultiva per l'Ente al quale forniscono un supporto che eventualmente può essere tradotto, dal Consiglio o dal Parlamento, in Leggi o Atti concreti. Il Comitato, in quanto soggetto esterno, ha delle limitazioni rispetto alla Commissione: spese e risorse richieste per lo svolgimento delle attività devono essere approvate dall'Ente, inoltre l'accesso ai dati pubblici è più difficoltoso e meno immediato.

*L'azione caratteristica del Comitato è la relazione.*

La storia ha presentato anche esperienze miste. E' il caso di organi in cui una parte dei membri è costituita da consiglieri e un'altra parte da esperti in materia.

Secondo la mia opinione, in questi casi, è opportuno identificare l'organo sul parametro della sua azione caratteristica e non sul nome attribuito, vale a dire: si tratta di un Comitato se a fine lavori viene prodotta una relazione o delle linee guida, di una Commissione se l'attività sfocia in proposte di delibere, leggi o protocolli.

## 2) Finalità:

I Comitati e le Commissioni si possono classificare anche per il fine che l'Ente promotore decide di assegnare loro. La finalità è strettamente collegata ad una caratteristica: il potere di cui dispongono per poter raggiungere l'obiettivo.

Così una *Commissione d'inchiesta* può essere solo *Parlamentare*: la Legge, infatti, conferisce al solo al potere legislativo nazionale la facoltà di istituire un organo dotato dello stesso potere dell'autorità giudiziaria di convocare persone e ottenere atti d'indagine. E' dunque necessaria non solo la volontà di istituire una Commissione ma anche la capacità dell'Ente promotore di poterla realizzare.

Ci sono stati esempi di Commissione o Comitati locali denominati "d'inchiesta" chiamati ad approfondire specifiche problematiche; questi organi non possono essere comparati con la Commissione d'inchiesta Parlamentare per il semplice motivo che non possono, ad esempio, obbligare un dipendente dell'Ente locale promotore a comparire per essere audito. E' più corretto definire tali soggetti *Commissioni o Comitati di indagine o di iniziativa*. Il potere collegato non è più quello giudiziario, ma quello amministrativo che si declina nel completo accesso ai dati e nell'invito (implicito), alla Pubblica Amministrazione di pertinenza da parte dell'Ente promotore, alla massima collaborazione anche se, di fatto, questo invito non potrà mai costituire un obbligo. In ogni caso, pur non escludendo la possibilità di avvalersi di persone esterne come membri, i componenti sono in prevalenza interni all'Ente in quanto detentori di diritto del potere amministrativo.

Infine esistono i Comitati o le Commissioni di studio o di vigilanza su un determinato fenomeno. L'obiettivo che si prefiggono è quello di osservare e studiare un problema, spesso ancora sconosciuto all'Ente promotore, in via sperimentale.

L'utilizzo di studi elaborati da enti esterni e il ricorso a collaborazioni esterne che mettano a disposizione delle competenze specifiche diventa primario e persino prevalente rispetto alla mera logica di avvalersi di componenti interni. L'essere eletto dalla cittadinanza non garantisce automaticamente anche una profonda conoscenza e padronanza della tematica oggetto di studio. Per quanto riguarda i comitati, quindi, non possiamo parlare di poteri collegati poiché risorse, strumenti e dati sono concessi e non dovuti per l'esercizio delle funzioni.

		<b>RUOLO MEMBRI</b>	<b>POTERE</b>	<b>AZIONE CARATTERISTICA</b>
<b>FINALITA'</b>	<b>d'inchiesta</b>	<b>Parlamentari</b> (commissione)	<b>giudiziario e amministrativo</b>	<b>inchieste, codici di regolamentazione, atti, relazioni</b>
	<b>normativa rappresentanza audit interno</b>	<b>interni</b> (comissione)	<b>amministrativo</b>	<b>delibere, atti, protocolli relazioni</b>
	<b>di studio di indagine</b>	<b>esterni</b> (comitato)	<b>nessuno</b>	<b>relazioni</b>

*Tabella 13: Classificazione delle commissioni o dei comitati antimafia per finalità  
Adattamento dello schema ideato dal Professore Nando dalla Chiesa*

Al di fuori del perimetro istituzionale ci sono *gli Osservatori* frutto delle iniziative di Enti privati o dell'associazionismo antimafia. E' evidente che gli Osservatori possono avere solo finalità di studio e vigilanza, trattandosi di organi del tutto scollegati dall'Ente Pubblico e quest'ultimo deve porsi esclusivamente il problema della gestione dei rapporti con tali soggetti.

## 2.2 LA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA

La Commissione Parlamentare Antimafia (CPA) o più precisamente “Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere” è una *commissione bicamerale* ed è stata istituita, per la prima volta, nel 1962 dopo una falsa partenza dovuta allo scioglimento prematuro delle camere (la prima CPA non è riuscita a convocare neppure una seduta).

La Commissione è sempre stata rinnovata a inizio di ogni legislatura tramite un disegno di legge che attribuisce all'organo, in sintesi, i seguenti compiti:

- 1) verificare l'attuazione della legge che istituisce il 416-bis;
- 2) verificare l'attuazione delle disposizioni riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza e promuovere iniziative necessarie per rafforzarne l'efficacia;
- 3) verificare l'attuazione delle disposizioni su regime carcerario, di cui all'articolo 41-bis, alle persone condannate per delitti di stampo mafioso;
- 4) formulare proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato;
- 5) accertare e valutare i mutamenti del fenomeno mafioso;
- 6) indagare sul rapporto tra mafia e politica;
- 7) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti dai condizionamenti mafiosi e di contrasto al fenomeno del riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;
- 8) verificare l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose;
- 9) verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci;
- 10) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio anche consultando le associazioni;
- 11) monitorare i tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli Enti Locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni.

La CPA è una *commissione d'inchiesta* e in quanto tale, per lo svolgimento dei suoi compiti gode degli stessi poteri dell'autorità giudiziaria. Ciò le permette di ottenere copie di Atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria e di convocare persone per essere audite, anche coattivamente in caso di reticenza, per le quali vige l'obbligo della verità pena denuncia per falsa testimonianza. Si tratta di poteri ampi che hanno portato, nel susseguirsi delle legislature, alla produzione di valide e complete relazioni sul fenomeno mafioso e di codici di regolamentazione per gli Enti Pubblici. La Commissione è anche punto di riferimento per l'associazionismo con il quale mantiene rapporti, oltre ad essere un rilevante interlocutore per le Commissioni Antimafia locali. Nella storia della Repubblica Italiana le CPA sono state otto, riassunte nella tabella seguente:

Periodo	Presidenti	Legislatura
1962 - 1976	Rossi, Pafundi, Cattanei, Carraro	III, IV, V, VI
1982 - 1987	La Penta, Alinovi	VIII, IX
1988 - 1992	Chiaromonte	X
1992 - 1994	Violante	XI
1994 - 1996	Parenti	XII
1996 - 2001	Del Turco, Lumia	XIII
2001 - 2006	Centaro	XIV
2006 - 2008	Forgione	XV
2008 - oggi	Pisanu	XVI

*Tabella 14: Storico Commissioni Parlamentari Antimafia*



## 2.3 I CONTROLLI

Ogni Ente pubblico ha, a sua disposizione, strumenti per esercitare il controllo sul suo territorio e per emanare Atti e Leggi di sua competenza. Se l'Ente è lo Stato gli strumenti esecutivi di controllo sono rappresentati dalle Forze dell'Ordine oltre che dalla Pubblica Amministrazione ministeriale. Nel caso di Enti locali gli strumenti esecutivi a disposizione sono la Polizia Locale e, a livello amministrativo, gli uffici comunali, provinciali o regionali.

Perché risultino efficaci i controlli devono possedere determinate caratteristiche:

- 1) **Periodicità:** I controlli non devono essere saltuari. La continuità è un elemento di garanzia che induce i destinatari e non sentirsi immuni da successivi controlli per il solo fatto di averne già ricevuti.
- 2) **Imprevedibilità:** I controlli annunciati o a scadenza fissa sono poco utili in quanto non fotografano la realtà. E' necessario che i controlli siano inaspettati, svolti anche in orari notturni e a intervalli temporali sempre diversi.
- 3) **Quantitativi:** I controlli devono risultare quantitativamente rilevanti perché se il rischio di essere oggetto di un controllo è trascurabile, la criminalità organizzata può operare indisturbata.
- 4) **Qualitativi:** I controlli non devono essere superficiali ma completi in modo tale che sia possibile escludere, con certezza, la possibilità che permangano delle irregolarità in caso di superamento del controllo stesso.
- 5) **Professionali:** I controllori devono essere qualificati rispetto alla tipologia di verifica prevista; un Ente pubblico dovrebbe prevedere corsi di aggiornamento e formazione per il personale impiegato in tali mansioni.
- 6) **Rotazione dei controllori:** La permanenza prolungata di una stessa figura nella medesima funzione rende più probabile il rischio che quest'ultima subisca tentativi di avvicinamento che potrebbero sfociare in corruzione, o atti intimidatori. Un ricambio frequente riduce tale pericolo.

I *controlli* possono essere *amministrativi* e si concretizzano mediante pratiche, bandi, certificati antimafia e concessioni di permessi e licenze che rientrano

nella sfera di attività che la Pubblica Amministrazione mette in atto per verificare che i requisiti formali siano soddisfatti e conformi alle regole. L'Amministrazione, inoltre, ha facoltà di effettuare *controlli nei cantieri*, nei negozi o ovunque sia svolta l'attività autorizzata, finalizzati alla verifica, ex post, del rispetto delle norme.

E' recente, infine, la metodologia che punta ad indirizzare i controlli su obiettivi considerati più a rischio ottimizzando le risorse disponibili tramite l'*incrocio dei dati* a disposizione delle Amministrazioni e la formulazione di *indici di rischio*.

In situazioni particolarmente a rischio nascono i presupposti per la definizione di un sistema di controlli più stringenti e di una varietà di misure parallele come, ad esempio, la creazione di una task force dedicata a un certo evento, l'imposizione di clausole più rigide nei contratti e il coordinamento di strutture pubbliche e private che solitamente agiscono separate. Istituzioni Pubbliche diverse s'incontrano per mettersi d'accordo su un pacchetto di normative, procedure e azioni operative che hanno come scopo il contrasto di probabili tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. Queste intese sono chiamate *Protocolli di Legalità*.

## **2.4 TRASPARENZA E PROCEDURE**

Le modalità di approccio della criminalità organizzata alla Pubblica Amministrazione si possono riassumere in due macro categorie: la corruzione e l'intimidazione. I tentativi di avvicinamento e penetrazione nella Pubblica Amministrazione potrebbero essere limitati e circoscritti con una gestione attenta ed intelligente delle procedure interne e con la garanzia di trasparenza e pubblicità degli atti. Per la criminalità organizzata corrompere una persona che non è nelle condizioni di assegnarle un bando è del tutto inutile, d'altro canto per l'Ente Pubblico concedere un appalto a condizioni svantaggiose è più complicato se tutte le offerte sono pubblicate. Opinione pubblica e concorrenti sono i più tenaci controllori della spesa pubblica. Associazioni come Avviso Pubblico e Itaca, attente a questi aspetti, hanno prodotto importanti linee guida e considerevoli studi di settore sono stati portati a termine anche da

Commissioni istituite da diversi Enti Pubblici in tema di corruzione e criminalità organizzata.

Le buone pratiche che l'esperienza amministrativa pubblica suggerisce possono essere così sintetizzate:

**1) Riduzione della discrezionalità:**

Più un appalto può essere assegnato sulla base di bandi che fanno riferimento a parametri soggettivi e discrezionali anziché oggettivi e tracciabili, più alto è il rischio che il committente possa subire pressioni da parte di soggetti che intendono partecipare alle gare d'appalto. Il problema persiste pure nell'eventualità che la scelta sia di competenza di una commissione preposta nominata dall'organo esecutivo dell'Ente o direttamente della giunta stessa. Se è vero che la corresponsabilità di più soggetti rende sicuramente più complesso l'atto collusivo, tuttavia non lo esclude. Inoltre decisioni prese in commissioni "fedeli", ovvero nominate tutte da una stessa parte politica, rendono poco efficace la misura preventiva. Su questo aspetto due sono le possibili contromisure: la prima è che alcuni membri della commissione aggiudicatrice siano espressione dell'opposizione o garanti riconosciuti della società civile, la seconda è che i criteri oggettivi, quindi economici e qualitativi, siano protagonisti nell'assegnazione dei lavori e che una residuale e sensata discrezionalità sia applicata solo in caso di parità rispetto ai requisiti oggettivi.

**2) Massima concorrenza:**

La libera concorrenza limita l'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici rendendo il settore più trasparente e più immediato il monitoraggio da parte dell'opinione pubblica e dei competitors. La pratica dei bandi aperti e non delle assegnazioni dirette è la prassi con la quale si traduce il principio della libera concorrenza e del contrasto all'infiltrazione mafiosa. Tuttavia la concorrenza corre il rischio di risultare solo formale e non sostanziale a causa di restrizioni o espedienti quali:

- a) *Soglie minime* sotto le quali non è necessario istituire un bando, rischiando la parcellizzazione degli appalti di lavori o di servizi per motivi clientelari.

- b) Pratica dei “*bandi lampo*” poco pubblicizzati nei quali è fissata una scadenza a breve termine che non lascia il dovuto lasso temporale utile alla realizzazione di un valido progetto favorendo, di fatto, la sola partecipazione di quei soggetti che, in qualche maniera, hanno avuto la possibilità di ricevere delle “soffiate”
- c) *Bandi cuciti ad hoc* su determinate imprese vicine all'amministrazione. Sono bandi che presentano requisiti singolari spesso oggettivamente non necessari al raggiungimento dell'obiettivo fissato, soddisfatti solo dalla Società che l'amministrazione vuole far vincere.

### 3) **Riorganizzazione della pubblica amministrazione**

Anche la struttura organizzativa degli uffici pubblici può essere determinante per la prevenzione all'infiltrazione mafiosa. Strutture organizzate in maniera complessa e tortuosa in cui le pratiche possono essere evase sequenzialmente senza destare sospetti, in cui l'iter burocratico è costituito da numerosi passaggi delle pratiche da un ufficio all'altro, moltiplicano le occasioni di stallo e i tentativi di infiltrazione e corruzione. Una suddivisione dei settori più funzionale in cui una pratica è evasa da un solo ufficio, che risponde a più direzioni ed è dotato di delega per risolvere eventuali problematiche senza la necessità di effettuare ulteriori passaggi, oltre a rendere l'iter più semplice e veloce fa sì che le responsabilità siano più facilmente riconducibili ed imputabili. Inoltre il controllo di regolarità e correttezza è più facilmente distinguibile e localizzabile in quanto non si disperde in decine di uffici. In questo modo il controllo è più efficace perché incrociato e trasparente: l'ufficio tecnico è al corrente dell'operato della direzione appalti e, viceversa, l'intera struttura amministrativa pubblica risulta più immune a pressioni esterne.

### 4) **Pubblicità dei dati**

La pubblicità dei dati e dei documenti di tutto il ciclo degli appalti dal bando alla conclusione del lavoro, è forse lo strumento più efficace contro la voracità della criminalità organizzata sulla spesa pubblica. L'opinione pubblica, la stampa, ma soprattutto i soggetti che hanno partecipato alle gare d'appalto, senza aggiudicarsene il lavoro, e l'opposizione politica sono i migliori controllori di

eventuali irregolarità e meglio sanno riconoscere la pratica scorretta dei bandi o degli appalti pilotati. E' da considerare che non tutta l'area d'illegalità che ruota intorno gli appalti pubblici è riconducibile alla criminalità organizzata ma, indubbiamente, la corruzione diffusa è un habitat favorevole per l'azione mafiosa, soprattutto nelle sempre più vaste aree in cui la criminalità organizzata ha acquisito posizioni monopolistiche come nel caso del ciclo del cemento, del movimento terra e del nolo. Proprio alla luce di tali preoccupanti contaminazioni, in particolare nel settore edilizio, diventa indispensabile non solo la pubblicizzazione dei contratti in tutte le fasi, ma imporre l'obbligo alla società appaltatrice di rendere pubbliche tutte le informazioni intorno ad eventuali aziende sub-appaltanti o aziende fornitrici di materiali o servizi. La pubblicità di tutta la filiera degli appalti pubblici è, in definitiva, la prassi migliore dell'antimafia amministrativa.

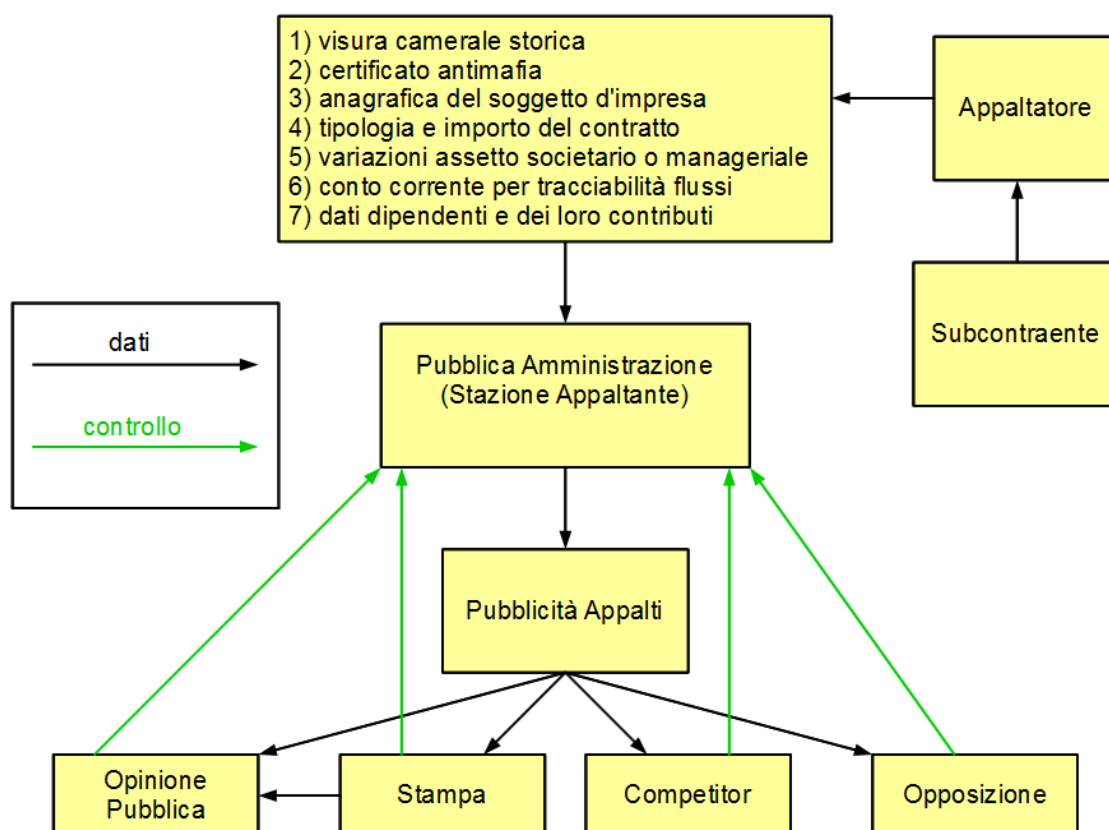


Tabella 15: Flusso della trasparenza dell'appalto

## 2.5 LA SELEZIONE DELLA CLASSE DIRIGENTE

Per rendere l'antimafia amministrativa applicabile ed operativa è necessaria la volontà politica. I dirigenti nella Pubblica Amministrazione sono spesso nominati ed eseguono a livello pratico ed operativo le direttive politiche.

Non è possibile riordinare gli uffici, applicare linee guide e i protocolli, istituire una commissione o rendere pubblici gli atti di una amministrazione senza un deciso impulso da parte di coloro che sono eletti e, di conseguenza, da parte dei partiti e dell'opinione pubblica.

Che non occuparsi di antimafia non sia reato è un dato di fatto, tuttavia una politica responsabile dovrebbe cercare, quantomeno, di limitare l'accesso nelle sue file ai soggetti giudicati vicini alla criminalità organizzata. Esistono tre strumenti utilizzabili per il raggiungimento di questo risultato:

### 1) **Interdizioni Legali:**

In questa categoria rientrano le limitazioni di legge sui diritti politici. Le interdizioni sono uno strumento legale e, in quanto tale, utilizzabili solo nei confronti di persone verso le quali è stata emessa definitivamente, o in determinate fasi di giudizio, una sentenza di colpevolezza da parte di un Tribunale.

#### *a) Interdizione dai Pubblici Uffici:*

E' una pena accessoria prevista dal codice penale italiano che priva il condannato al diritto di elettorato attivo e passivo oltre che della facoltà di concorrere per un pubblico ufficio. Può essere temporanea (da 1 a 5 anni) oppure perpetua in funzione della tipologia della condanna e della sua durata.

#### *b) Cause ostative alla candidatura:*

Si tratta di una limitazione, e non di una pena, prevista dal codice civile che impedisce la candidatura di persone condannate per alcune tipologie di reati come, ad esempio, quelle previste dall'art.416bis. Rientra nella categoria anche il recente decreto di incandidabilità per parlamentari e per funzioni di governo

licenziato dal governo Monti il 31 dicembre 2012.

Le interdizioni legali sono, dunque, *limitazioni tecniche* derivate dalla legge o da sentenze pronunciate da un organo terzo rispetto alla politica: la Magistratura.

## 2) **Codici Etici e Garanti nei Partiti**

Rientrano nell'ambito morale e non più legale gli strumenti interni di autoregolamentazione. Associazioni attente ai temi delle buone prassi amministrative promuovono *Linee Guida* chiedendone l'adesione (come la "Carta di Pisa" di "Avviso Pubblico" ). Ci sono poi Partiti che istituiscono un proprio *Codice Etico* il cui rispetto da parte dei componenti è supervisionato da una commissione di *Garanti*. Si tratta di strumenti con carattere soggettivo in quanto partiti differenti possono avere sensibilità, etica e moralità diverse. Talvolta il rispetto stesso dei codici etici risulta inficiato da eccezioni, dimenticanze, falsi meccanismi di controllo che possono sempre verificarsi all'interno di ambienti in cui l'etica rischia di essere subordinata alla mera logica dell'accaparramento dei voti. In ogni caso i codici etici restano strumenti validi anche perché l'opinione pubblica, se ne è a conoscenza, può socialmente sanzionare l'associazione o il partito che se ne discosti.

Resta aperto il dibattito normativo che riguarda l'estromissione dalle liste di candidati ritenuti impresentabili. Possono i partiti bloccare il diritto di elettorato passivo che la Costituzione garantisce ad ogni individuo, soprattutto in un sistema in cui i partiti sono l'unico mezzo a disposizione per candidarsi? Paradossalmente, nella contesa elettorale, è meno discutibile l'espulsione di un componente da un partito che la richiesta di rinuncia alla candidatura per opportunità. Probabilmente sarebbe utile l'introduzione di una Legge Costituzionale per garantire dignità e regolamentare i codici etici interni.

I Codici Etici sono quindi *limitazioni morali*, espressioni di una presa di distanza da parte di un partito e del suo elettorato da atteggiamenti, comportamenti e affermazioni in capo a un membro del partito stesso che, in questo modo, si autoregola sanzionando la pratica oggetto di discussione per non avere ripercussioni sul consenso.

### 3) **Leggi Elettorali antimafia**

Dal momento che uno dei punti di forza delle organizzazioni di stampo mafioso è la capacità di influenzare la politica grazie ai pacchetti di voto di cui dispone, risulta indispensabile una riflessione sul sistema elettorale: la Scienza Politica, nei decenni, ha prodotto una corposa letteratura a riguardo.

C'è da chiedersi se in un contesto come quello italiano un sistema elettorale maggioritario sia più immune all'influenza della criminalità organizzata rispetto ad un sistema proporzionale. Il delicato equilibrio che ogni ordinamento tenta di raggiungere per garantire il giusto compromesso tra governabilità e rappresentatività va a sbattere contro la variabile imprevista del fenomeno mafioso. Sarebbe compito del legislatore produrre aggiustamenti all'impianto elettorale inserendo contromisure al voto di scambio.

Vado ora ad analizzare il livello di impermeabilità di ogni singolo parametro che compone un sistema elettorale alle pressioni mafiose.

#### *a) Sistema Maggioritario o Proporzionale*

A livello generale risulta evidente che in un sistema maggioritario in cui chi arriva primo vince tutto, sia in termini di collegio locale che di seggi a livello nazionale, raccogliere il maggior numero possibile di voti risulta essere l'aspetto prioritario. Se partiamo da questa considerazione è quasi logico concludere che il peso che l'appoggio della mafia potrebbe avere nel sistema maggioritario è più consistente. In un sistema proporzionale, infatti, il 3% di voti produce solo un 3% di seggi in più, mentre con il sistema maggioritario lo stesso 3% può anche raddoppiare la percentuale di seggi aggiudicati.

A questo punto entrano in gioco delle variabili: La prima è *il differenziale* di voti che intercorre tra il primo il secondo concorrente in competizione elettorale. In un contesto in cui il primo partito ha, per esempio, un distacco sul secondo pari al 15% è palese che un pacchetto di voti per esempio del 3% potenzialmente offerto dalla mafia perde di significato e non sarà richiesto né dal probabile vincitore né dal suo diretto concorrente. Secondo questa logica, dunque, l'apporto elettorale della criminalità organizzata ha più valore in un contesto proporzionale che in uno maggioritario.

La seconda variabile è *il frazionamento* del voto criminale. Se le diverse



organizzazioni o cosche all'interno di un territorio decidono di convergere su una singola compagine politica o un singolo candidato il peso di tale scelta grava maggiormente su un sistema maggioritario poiché diventa più probabile che l'insieme dei pacchetti offerti dalle singole cosche risulti determinante. Se il voto criminale invece è frazionato sarà più conveniente per la criminalità organizzata il sistema di tipo proporzionale.

*b) il Voto di Preferenza o le Liste Bloccate*

All'interno del sistema proporzionale un elemento diffuso per garantire una certa quota di democrazia diretta è l'istituto del voto di preferenza. Il costo di questa pratica, che offre maggiore potere decisionale all'elettore, è costituito dalla sua degenerazione nel voto di scambio. I gruppi di interesse che riescono ad accumulare più voti possono essere attratti dall'idea di entrare in trattativa con i candidati. Tra questi gruppi di interesse hanno una posizione di primo piano le organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Nel dibattito nazionale molte voci indicano l'attuale istituto delle liste bloccate come una pratica positiva per il contrasto al voto di scambio non considerando che, se un'organizzazione può garantire un numero consistente e certo di voti, il sistema non è immune perché è possibile che un soggetto collegato a un'organizzazione criminale abbia accesso direttamente alle liste bloccate. La sopravvivenza dei partiti politici è dipendente dalla risorsa voto e, pur essendo formalmente più impermeabile, anche la pratica delle liste bloccate può essere penetrata.

Analizzando il principale sistema elettorale a preferenza vigente in Italia, quello regionale, possiamo notare che la sua vulnerabilità al voto di scambio non dipende tanto dal voto di preferenza di per sé quanto, piuttosto, dal suo mancato esercizio da parte dell'elettorato:

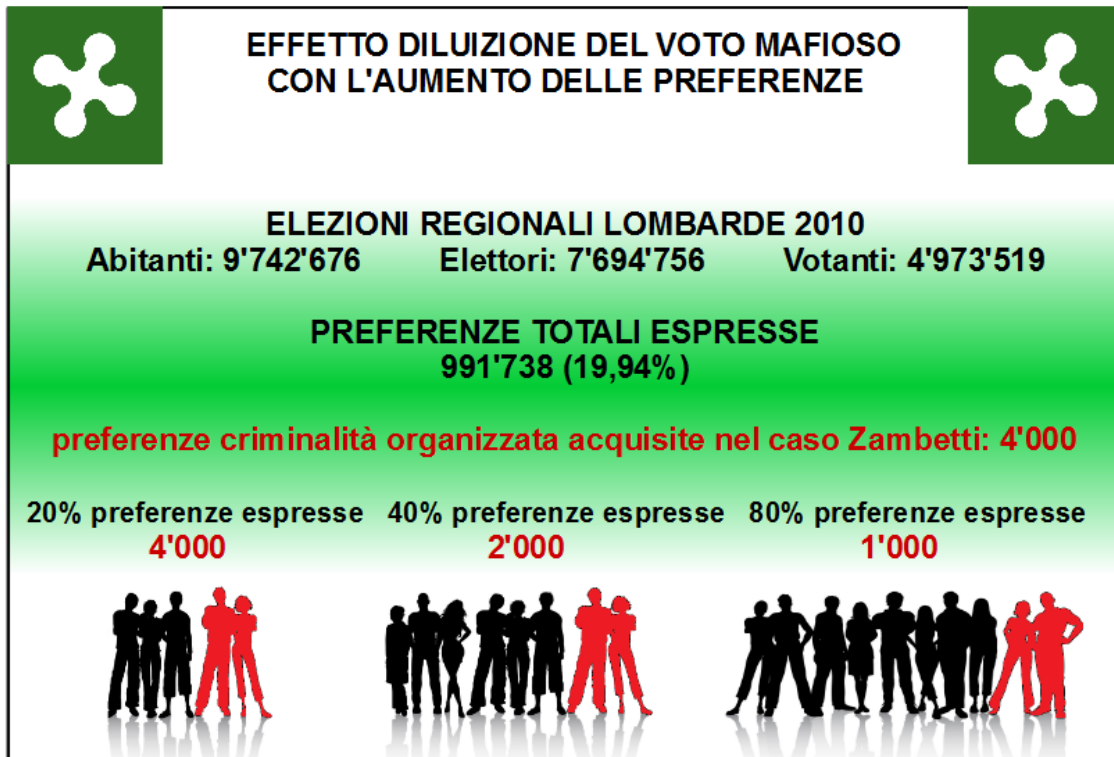


Tabella 16: Effetto diluizione del voto mafioso

Il pacchetto di preferenze a disposizione della criminalità organizzata, di per se limitato, acquisisce valore grazie allo scarso utilizzo della preferenza da parte dell'elettorato. Ciò permette alla mafia di vedere eletti consiglieri comunali e assessori nei piccoli Comuni anche con poche decine di voti. E' preoccupante osservare che alcuni di questi comuni sono in alcuni casi coinvolti in eventi importanti, come nel caso di Expo2015, ritrovandosi davanti all'opportunità di gestire appalti milionari. A livello teorico una legge elettorale come quella attualmente operativa in Giappone alla Camera Bassa che prevede la *preferenza obbligatoria* sarebbe uno strumento molto più valido rispetto alla lista bloccata per la prevenzione delle pressioni mafiose nella competizione elettorale, pur garantendo il diritto del cittadino a scegliersi il proprio candidato. Se una legge simile fosse in vigore durante le prossime elezioni regionali l'influenza della criminalità organizzata sarebbe ridotta dell'80%.

### c) Soglie di Sbarramento

Un meccanismo che rende più maggioritario il sistema proporzionale è

l'istituzione di soglie minime sotto le quali i partiti in competizione elettorale non hanno diritto a nessuna rappresentanza nelle assemblee legislative. In questo contesto le liste, per garantirsi la sopravvivenza sono portate a fare di tutto per superare tale soglia. Questo strumento, indubbiamente, rende più attrattivo l'appoggio della criminalità organizzata nella misura in cui il risultato obiettivo è alla portata.

Quando lo sbarramento è troppo elevato i soggetti che possono essere interessati al voto di scambio si riducono e di conseguenza si riducono anche i margini di trattativa: i partiti piccoli che ad un certo punto della campagna elettorale realizzano di avere un consenso troppo basso per raggiungere la soglia di sbarramento (soglia che non raggiungerebbero neppure con l'apporto del pacchetto di voti criminali) si defilano, i soggetti che restano in competizione sono spesso solidi al punto da poter raggiungere con le proprie forze la soglia di sbarramento. Minori, quindi, le possibilità per le mafia di avere potenziali clienti.

#### *d) Premio di Maggioranza*

Altro metodo per rendere più governabile un sistema proporzionale è il premio di maggioranza. Più il premio è consistente più aumenta la competizione per raggiungere il primato.

L'interesse da parte della politica nei confronti del sostegno elettorale da parte della criminalità organizzata è direttamente proporzionale alla grandezza del premio.

#### *e) Ampiezza delle Circoscrizioni*

Un fattore che appare meramente tecnico ma che, invece, influenza parecchio la composizione delle assemblee elettive è la grandezza delle circoscrizioni o dei collegi.

Più sono piccoli più sono tutelate le minoranze che tendono a raggrupparsi geograficamente ma, analogamente, pure le cosche mafiose, che spesso hanno una definizione territoriale precisa, hanno maggiore possibilità di influenzare le elezioni. Infatti più la circoscrizione è piccola, più è facile per la cosca del luogo essere determinante nella selezione del candidato, invece più

la circoscrizione è vasta, più il bacino elettorale aumenta e di conseguenza il pacchetto elettorale della singola cosca diventa meno incisivo. Sarà necessario il raggiungimento di un accordo tra più organizzazioni criminali nella suddivisione dei favori che eventualmente il candidato comune può elargire in futuro. L'operazione si complica.

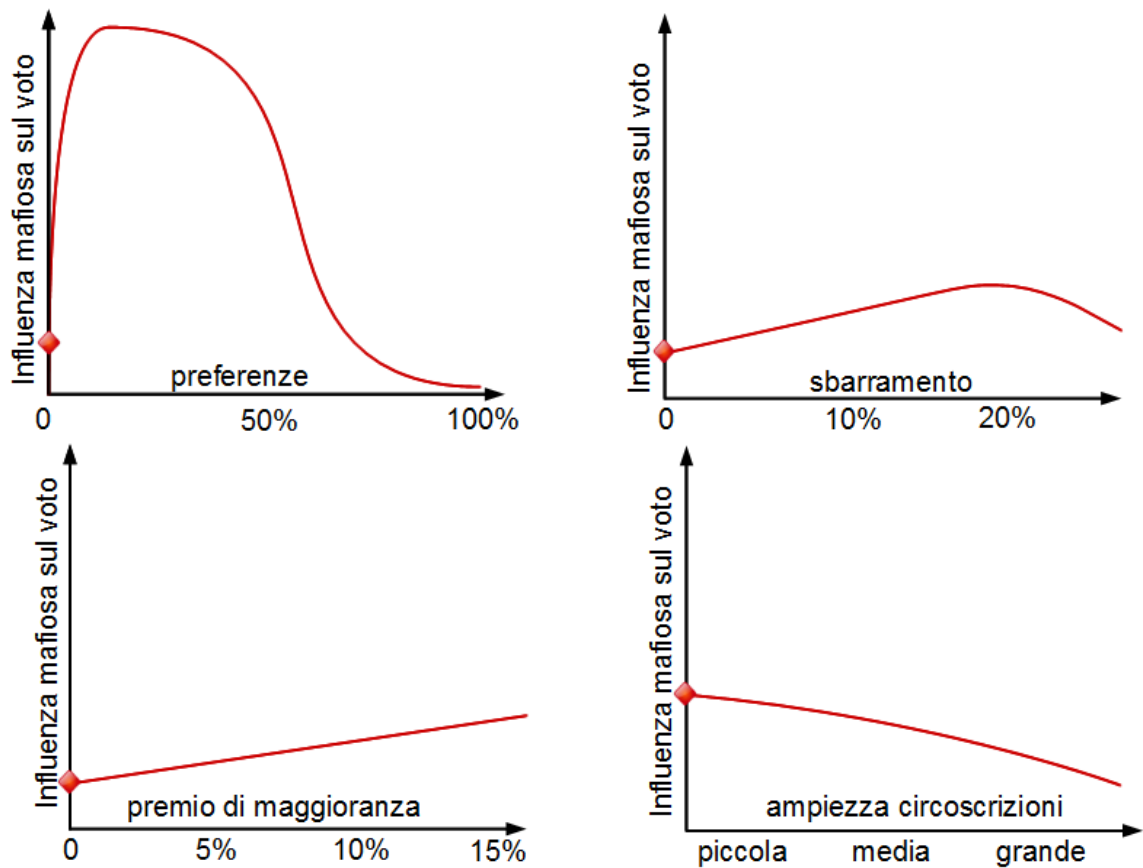


Tabella 17: Opzioni elettorali e influenza mafiosa sul voto. Tendenze orientative.

## 2.6 LA REPRESSIONE

La funzione antimafia che più immediatamente si associa all'apparato politico e istituzionale è la produzione di Leggi per reprimere il fenomeno della criminalità organizzata. Di fatto tutte le altre declinazioni dell'antimafia amministrativa (comitati, controlli, trasparenza ecc.) partono dal concetto di prevenzione anziché di repressione. E' evidente però che lo Stato deve fornire strumenti alla Magistratura e alle Forze dell'Ordine per perseguire i reati oltre che cercare di evitarli. Uno di questi strumenti è la legge Rognoni–La Torre (che contiene il noto articolo 416bis), che istituisce il reato di associazione mafiosa e impone la confisca dei beni ottenuti con proventi illeciti. Rientrano altresì nella categoria le leggi per l'inasprimento delle pene sui reati civetta e satelliti all'attività delle organizzazioni mafiose come il riciclaggio (direttive europee recepite dall'Italia) o il voto di scambio (416ter), oppure come l'applicazione del regime di carcere duro per i mafiosi (41bis).

### 1) **La legge Rognoni – La Torre (416bis)**

Il 19 Settembre 1982, come risposta all'offensiva contro le Istituzioni che Cosa Nostra ha inflitto con il duplice omicidio eccellente del deputato Pio La Torre (ucciso il 30 aprile 1982, insieme al suo autista) e del Prefetto di Palermo, Generale dei Carabinieri Carlo Alberto Dalla Chiesa, (ucciso il 3 settembre 1982 insieme alla moglie e all'agente di scorta) viene varata la legge 416bis denominata “Rognoni – La Torre”. Tale Legge rivoluziona la giurisprudenza in materia di lotta alla criminalità organizzata istituendo l'associazione di tipo mafioso e definendone la fattispecie:

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

(1) Comma così modificato dall'Articolo 11 bis, D.L. 8 giugno 1992, n. 306.

La legge ha inciso drasticamente sull'impunità dei mafiosi rivelandosi un valido strumento nelle mani delle procure per l'istituzione di processi: nel dicembre 1984 i dati ufficiali segnalano un aumento di denunce grazie alla nuova fattispecie. Inoltre il 416bis colpisce le cosche più a fondo attraverso la confisca di beni e capitali. Se infatti i mafiosi hanno potuto, fino a questo momento, pacificamente mettere in conto qualche anno di carcere consapevoli che questo non avrebbe in alcun modo intaccato i capitali accumulati, ben altra cosa è fare i conti con una legge che produce come effetto la confisca dei proventi derivanti dell'attività criminale. Non trascurabile è la portata del messaggio simbolico che la confisca dei beni porta con sé: la popolazione finalmente avverte la presenza attiva dello Stato che comincia ad intervenire concretamente sul territorio.

## **2) Regime di carcere duro (il 41bis)**

Il secondo comma dell'articolo 41bis della legge sull'ordinamento penitenziario che estende il regime di carcere duro anche alla fattispecie di reato di associazione mafiosa è stato introdotto l'8 Giugno del 1992 a seguito della strage di Capaci. Il provvedimento permette al Ministro della Giustizia di revocare l'applicazione delle normali regole carcerarie limitando i contatti del detenuto sia all'esterno (visite e corrispondenza) che all'interno (contatti con altri detenuti). Obiettivo della misura è quello di tagliare la linea di comando che dai boss mafiosi rinchiusi in carcere arriva fino all'organizzazione spesso attraverso ordini recapitati tramite i famigliari in visita. Tale regime può avere durata massima di due anni ma può essere rinnovato senza limiti. E' da segnalare che l'introduzione del carcere duro ha indotto numerosi mafiosi a pentirsi e proprio per questo la criminalità organizzata, a più riprese, ha tentato di influenzare la politica affinché provvedesse alla sua abolizione

## 2.7 PROMOZIONE DELL'ANTIMAFIA

L'influenza sui media e sulla cittadinanza che i rappresentanti delle Istituzioni hanno può essere ben spesa promuovendo consapevolezza sulla presenza della criminalità organizzata nel proprio territorio riducendone, così, l'invisibilità materiale. Vigilanza e controllo passano anche dal messaggio che si trasmette alla popolazione attraverso atti, comunicati e iniziative. Un'opinione pubblica poco sollecitata diventa un elettorato poco attento alla tematica, la distrazione si riflette, a sua volta, su di una classe dirigente non interessata al contrasto alla mafia. La promozione dell'antimafia da parte di un Ente Pubblico si può declinare in molti modi:

### 1) Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata



Tabella 18: Distribuzione geografica dei beni confiscati (2012 – ANBSC)

Le politiche amministrative di contrasto alla mafia più importanti, attualmente in Italia, sono le misure di prevenzione patrimoniale che mirano a colpire il flusso economico delle organizzazioni criminali confiscandone il patrimonio mobile e immobile. L'efficacia dell'atto repressivo delle risorse criminali è affiancato dal valore sociale che il bene, finalmente restituito alla collettività, può rappresentare. Spesso, la gestione dei beni confiscati viene affidata agli Enti Locali con il vincolo della loro destinazione per uso sociale. Compito dei

Comuni è dunque quello di assegnarli ad associazioni o realtà che operano in quest'ambito, di agevolare iniziative pubbliche al suo interno, oltre che pubblicizzare il bene alla cittadinanza. Gestito correttamente il bene acquisisce anche un forte potenziale simbolico, in luoghi dove è forte il controllo del territorio da parte della criminalità organizzata, un'azienda o un locale confiscato è il segno più tangibile della presenza dello Stato. Le organizzazioni mafiose instaurano nel territorio un legame con la popolazione basato sulla paura e sulla reverenza, la loro finalità è il vantaggio personale dei suoi membri e dei suoi collaboratori e un'azienda o un locale gestito dalla mafia, volente o nolente, agisce con la medesima filosofia. Un bene se confiscato e gestito correttamente dalla Pubblica Amministrazione rende ancora più manifesta la differenza tra un'attività di pubblico interesse e una di interesse mafioso.

Ci sono delle criticità: beni e aziende confiscate che vengono distrutte prima di essere cedute, beni occupati abusivamente, beni impegnati da ipoteche con le banche prima del sequestro, beni contesi e sui quali sono gravano procedure giudiziarie che li rendono inutilizzabili finché la situazione non è risolta dal Tribunale. Il 75% dei beni confiscati rimangono bloccati, uno dei futuri obiettivi dei legislatori è quello di risolvere questo paradosso.

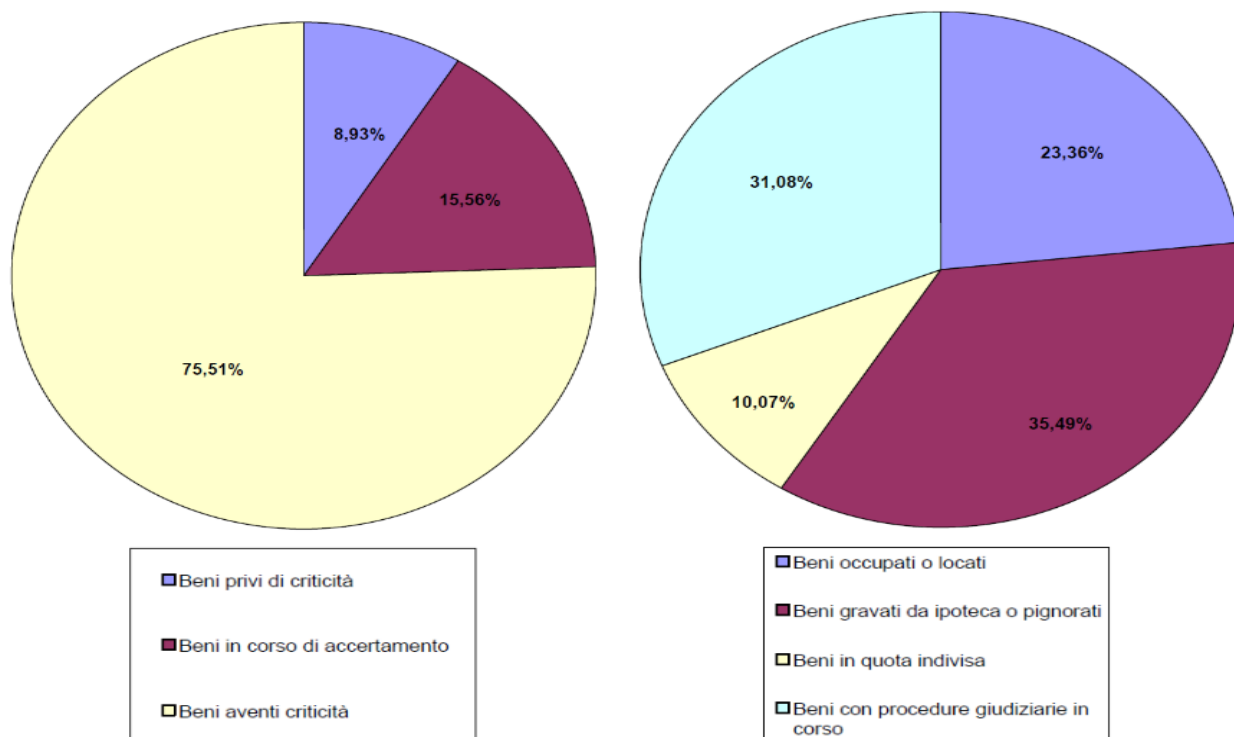


Tabella 19: Criticità sui beni confiscati (2009 – Presidenza del Consiglio)



## **2) Iniziative, Patrocini e Bandi**

Eventi e iniziative sono la modalità più fruibile per trasmettere consapevolezza, sul tema della criminalità organizzata, alla cittadinanza. Infatti un dibattito serale in Comune, con relatori competenti, attrae di più di una ricerca ed è sicuramente più pubblicizzato e può essere impacchettato a seconda del target che si vuole raggiungere. Una serie di incontri nelle scuole, per fare educazione alla legalità, ha un taglio diverso della presentazione di un documentario patrocinato dall'Ente pubblico, una mostra fotografica usa un linguaggio differente da quello di una fiaccolata per le vie della città promossa per sensibilizzare la popolazione sulla piaga del racket e dell'usura.

Le iniziative possono essere direttamente organizzate dall'Ente Pubblico, con spese messe a bilancio, oppure l'Amministrazione può aderire a proposte terze, messe in campo da associazioni o da altri Enti, conferendo il patrocinio all'evento. L'iniziativa patrocinata può utilizzare il logo e i canali comunicativi dell'Ente ricevente dal medesimo un contributo spese.

Altro discorso sono invece bandi pubblici per progetti più strutturati e complessi, sulla legalità. In questo caso il Comune definisce gli obiettivi, il budget a disposizione e i criteri di valutazione dei progetti e pubblicizza, attraverso canali ufficiali, il bando di gara che ha tutte le caratteristiche normative e procedurali di un qualsiasi altro bando. L'Ente, consapevole di non avere le risorse interne per realizzare un certo progetto, chiede al mercato (associazioni, università, altre realtà socio-culturali) di proporre e di realizzare un piano per raggiungere l'obiettivo.

## **3) Dialogo con le associazioni**

Spesso la società civile risulta essere più dinamica delle Istituzioni che la rappresentano. Ciò non è dovuto a minori capacità dell'Amministrazione Pubblica bensì è conseguenza logica del diverso assetto organizzativo che caratterizza le Associazioni e che le rende più snelle e funzionali.

Le associazioni, infatti, si organizzano per temi d'interesse e hanno a disposizione sia un più vasto bacino di competenze, al quale attingere con più

discrezionalità, che maggior tempo utile per dedicarsi allo studio e all'approfondimento della tematica e alla realizzazione di tutta una serie di azioni e progetti. Il politico, invece, è chiamato ad occuparsi di più aspetti che si intrecciano nella gestione di un territorio ed è normale, dunque, che la competenza istituzionale sia di livello più generale. Una buona pratica politica, dunque, consiste nel fare rete cogliendo l'opportunità di servirsi delle competenze messe a disposizione dalla società e valorizzando associazioni, sindacati, università, comitati e singoli cittadini accomunati dalla condivisione dello stesso interesse che, nel nostro caso, è il contrasto alla criminalità organizzata. Tutte queste realtà hanno, di fatto, il vantaggio di trovarsi quotidianamente in prima linea sul territorio. L'operato di associazioni antiracket e antiusura, di associazioni di recupero dalla tossicodipendenza, dalla ludopatia, dalla prostituzione, che ovviamente non si traduce in un'azione repressiva di contrasto alla criminalità organizzata (prerogativa delle Forze dell'Ordine), può avere un significativo impatto preventivo.

E' quindi la società ad essere la prima sentinella e a cogliere segnali che possono indicare l'aggravarsi o il mutare di alcuni fattori o l'emergere di nuove problematiche all'interno della società stessa. Per questa ragione gli Enti Pubblici più accorti si assicurano di mantenere un contatto continuo e proficuo con l'associazionismo e di implementarne i rapporti attraverso molteplici modalità ad esempio convocando periodicamente le diverse associazioni per favorire il confronto e/o invitandone i rappresentanti a partecipare, insieme ad esperti, a comitati che trattano la tematica o a presenziare ad osservatori civici.

### 3 – L'ESPERIENZA MILANESE

Il primo serio tentativo di applicazione dell'antimafia amministrativa a Milano, preceduto solo da un timido esperimento del 1986 concretizzatosi con una delibera Comunale sulla trasparenza, è del 13 Novembre 1990. E' in questa data, infatti, che viene istituito il "Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso". Come molto spesso accade, la società elabora risposte solo dopo l'insorgere dei problemi mentre difficilmente è dotata di una lungimiranza tale da permettere di giocare in anticipo studiando modelli efficaci di prevenzione. Il fenomeno dell' "onda della sottovalutazione", già descritto nel paragrafo 1.5 a proposito delle reazioni della società (Tabella 10), non ha risparmiato neanche il capoluogo lombardo. Per leggere in chiave corretta e completa le reazioni e i comportamenti della società milanese è importante capire il contesto storico-sociale della città di Milano.

Dal 1990 al 1994 in Lombardia vengono condannate per reati di mafia circa 2500 persone, una vera scossa per una società che si trova ancora nella fase della negazione (Tabella 9). La stampa comincia a parlare apertamente di 'ndrangheta e inizia a collegare alcuni avvenimenti di cronaca nera, prima considerati fatti associati alla microcriminalità o alla delinquenza comune, alle dinamiche della criminalità organizzata. Questo cambiamento culturale si deve soprattutto all'operato della magistratura che, attraverso una serie di maxi-operazioni contro la criminalità organizzata, fornisce elementi chiari, diretti ed inequivocabili che diventano strumenti utili per una lettura sistematica dei fatti di cronaca risvegliando dal torpore la politica e la società civile meneghina.

Il Comitato presieduto da Carlo Smuraglia ha dovuto innanzitutto svolgere un imponente lavoro educativo e sociologico prima ancora che di indagine, ne è prova il fatto che un intero capitolo della relazione finale del Comitato fu dedicato a chiarire le differenze tra criminalità comune e criminalità organizzata di stampo mafioso. La premessa fu considerata importante e necessaria per un territorio in cui l'invisibilità concettuale della criminalità organizzata era all'apice e in cui la corruzione, habitat ideale per le cosche, era prassi consolidata. E

infatti gli anni '90 sono ricordati più per il giro di vite dato alle tangenti, attraverso la famosa operazione “Mani Pulite”, che per il lodevole lavoro della Magistratura contro Cosa Nostra, Camorra, Stidda e 'Ndrangheta.

E' necessario, allora, ripercorrere brevemente la storia della colonizzazione mafiosa a Milano e hinterland per poi passare a descrivere le iniziative di risposta adottate nel corso degli anni dal Consiglio Comunale di Milano arrivando fino ai giorni nostri.

*Cronologia Operazioni contro la Criminalità Organizzata in Lombardia*

Data	Nome	# Imputati
Febbraio 1983	San Valentino	140
Novembre 1983	San Martino	40
Maggio 1990	Duomo Connection	20
Maggio 1990	Hoca Tuca	14
Ottobre 1990	Fior di Loto	35
Giugno 1992	Pina Colada	21
Settembre 1992	Green Ice	11
Novembre 1992	Autoparco 1 e 2	64
Nov. 1992 – Mag. 1994	Stadera: Baia del Re e Ariete	110
Febbraio 1993	Gonna	11
Apr. 1993 – Nov. 1995	Belgio 1, 2 e 3	178
Maggio 1993	Gelo	18
Giugno 1993	Wall Street	210
Ottobre 1993	Fine	29
Ottobre 1993	Nord Sud 1 e 2	264
Gennaio 1994	Isola Felice	155
Febbraio 1994	Virgilio	36
Aprile 1994	Cleaned Quartier	74
Aprile 1994	Mina	73
Aprile 1994	Terra Bruciata	125
Giugno 1994	Moneta	27
Giugno 1994	Mozart	61
Giu. 1994 – Nov. 1996	Fiori di San Vito 1 e 2	467
Ottobre 1994	Count Down	81
Ottobre 1994	Fortaleza	27
Febbraio 1996	Calabria	5

Data	Nome	# Imputati
Maggio 1996	Storia Infinita	60
Settembre 1996	Fortino 1 e 2	53
Novembre 1996	Europa	97
Dicembre 1996	Rho	13
Marzo 1997	San Lorenzo	20
Giu. 1997 – Mar. 1998	Sahara 1 e 2	51
Ottobre 1997	Terminus	41
Novembre 1997	Ibiza	67
Giugno 1998	Africa	125
Ott. 1998 – Mag. 1999	Gemini	63
Febbraio 1999	Bingo	90
Gennaio 2002	Atto Finale	44
Novembre 2004	Murcia	13
Ottobre 2005	Ciaramella	99
Ottobre 2005	Nduja	14
Gennaio 2006	Luna Blu	54
Dicembre 2006	Soprano e Oversize	200
Aprile 2007	Sunrise	34
Maggio 2007	Pecunia (For a King)	70
Novembre 2007	Karakas Express	48
Luglio 2008	Cerberus	8
Marzo 2009	Isola	20
Aprile 2009	Bad Boys	12
Ottobre 2009	Pavone	75
Novembre 2009	Parco Sud	65
Dicembre 2009	Smart	15
Dicembre 2009	Crash	11
Luglio 2010	Crimine - Infinito	310
Marzo 2011	Redux - Caposaldo	35
Aprile 2011	Bagliore	16
Novembre 2011	Valle - Lampada	13
Settembre 2012	Ulisse	37
Ottobre 2012	Zambetti	29
Novembre 2012	Blue Call	23

*Tabella 20: Cronologia operazioni criminalità organizzata in Lombardia*

### 3.1 BREVI CENNI STORICI

#### 1) **anni 50: Joe Adonis**

Nel 1958 si trasferisce a Milano Giuseppe Doto, chiamato da tutti Joe Adonis, personalità di spicco della criminalità organizzata americana e braccio destro del famigerato boss di New York Frank Costello. Di origine italiane, fu espulso nel 1956 facendo leva sul cavillo della falsa testimonianza. Giunto a Milano si insedia in via Albricci, a pochi passi da piazza Duomo e, fin da subito, gli inquirenti comprendono che Joe Adonis non è arrivato a Milano “per fare il pensionato”, come lui stesso spesso aveva affermato durante alcuni colloqui in Questura. Nel 1962, dopo la morte di Lucky Luciano, Joe Adonis diventa il più autorevole rappresentante delle famiglie mafiose di New York in Italia. Testa di ponte tra le due organizzazioni criminali avvia anche a Milano le attività e i traffici che tanto successo avevano avuto in America: traffico di droga e di pietre preziose. Gode della massima fiducia dei boss siciliani, che incontrerà di frequente nel capoluogo lombardo, quali Tommaso Buscetta e i fratelli Bono. Nel 1971 una nota riservata della Questura indica in Joe Adonis il punto di riferimento anche per il racket e il gioco d'azzardo oltre che confermare la sua centralità nel già noto traffico internazionale di droga. A seguito di questa nota e di un ulteriore rapporto investigativo arrivato dagli Stati Uniti, che indica in Giuseppe Doto ancora il numero due della mafia a stelle e strisce, parte dal Tribunale di Milano, nei confronti del boss, un'ordinanza di confino in un paesino della provincia di Ancona. Giuseppe Doto vi morì a Novembre dello stesso anno per motivi di salute.

#### 2) **Anni 60: Gerlando Alberti**

Gli inquirenti iniziano ad indagare su uno scontro a fuoco avvenuto il 23 Maggio 1963 in viale Regina Giovanna a Milano in cui Angelo La Barbera, mafioso protagonista del sacco di Palermo, rimane gravemente ferito. Dalle indagini emerge che, oltre a Joe Adonis, c'è un altro boss di primo piano che organizza la malavita milanese: Gerlando Alberti, detto zu' Paccarè, sospettato del tentato omicidio di La Barbera e che, tra l'altro, nel 1970 è protagonista di una sparatoria tra siciliani e campani a Porta Vittoria, nel cuore di Milano. Zu'

Paccarè giunge a Milano, dalla Sicilia, nel 1961 e Cosa Nostra gli affida la gestione del contrabbando di sigarette. E' oggetto di svariate indagini in quanto sospettato di essere coinvolto in diversi fatti di sangue: il sopracitato tentato omicidio di Angelo La Barbera, la strage di Ciaculli (in cui persero la vita sette Carabinieri), l'omicidio del vicequestore di Palermo Pietro Scaglione e la strage di viale Lazio a Palermo. Alberti se la cava sempre e intervalla assoluzioni per insufficienza di prova a periodi di latitanza. A Milano intanto gestisce il traffico di droga e, durante la stagione dei sequestri al Nord, almeno una decina di rapimenti furono associati al suo nome. Nel 1980, dopo numerose fughe e latitanze viene nuovamente arrestato ma questa volta definitivamente.

### **3) Anni 70: Gaetano Fidanzati**

Con Gerlando Alberti arrivano dalla Sicilia le truppe scelte di Cosa Nostra: Gaetano Carollo, la famiglia Ciulla, i fratelli Guzzardi e i fratelli Bono, accompagnate da incursioni temporanee di boss del calibro dei cugini Greco, di Tommaso Buscetta, Totuccio Contorno, Giuseppe Calderone, Luciano Leggio e Totò Riina. Arrivano anche i Fidanzati che a Palermo controllano il quartiere dell'Acquasanta e che, con la copertura del commercio di stoffe, diventano dominatori del traffico di eroina nel capoluogo lombardo istituendo la loro base logistica nel quartiere milanese Corvetto. Forte dell'appoggio del boss locale Epaminonda, Gaetano Fidanzati tenta la scalata alla Trenno S.p.A. Società che gestisce l'ippodromo e, quindi, le corse dei cavalli.

E' proprio di Fidanzati l'idea del baratto internazionale tra l'eroina di produzione siciliana con la cocaina sudamericana.

Si trasferisce a metà anni '70 ad Assago, nell'hinterland milanese dove in un quartiere densamente abitato da mafiosi e 'ndranghetisti costruisce una villa-fortino che diventerà poi famosa come primo bene confiscato alla mafia in Italia.

Soggiorni obbligati in Lombardia (1961 - 1971)	
Milano ( + Lodi e MB)	48
Bergamo	61
Brescia	51
Como	44
Cremona	36
Mantova	34
Pavia	48
Sondrio	21
Varese	29
TOTALE	372

*Tabella 21: Soggiorni obbligati in Lombardia*

#### 4) **Anni 70: la 'ndrangheta e i sequestri**

Negli stessi anni in cui la mafia siciliana fa da protagonista al Nord, in maniera più invisibile, comincia a farsi strada e a radicarsi anche la criminalità organizzata calabrese: la 'ndrangheta. L'organizzazione criminale calabrese sceglie come punto di partenza per l'insediamento la provincia e non il lusso della città di Milano.

Nel 1954 il boss di primissimo piano Giacomo Zagari si insedia dapprima a Galliate Lombardo e successivamente a Buguggiate, in provincia di Varese. Dopo qualche anno di adattamento, in cui i calabresi osservano e imparano molto dai colleghi siciliani, la 'ndrangheta concentra la sua attenzione nel campo dell'edilizia, delle rapine ma, soprattutto, nell'attività dei sequestri di persona che durante gli anni '70 esplodono anche al Nord. E' la stagione dei sequestri a costituire, per la 'ndrangheta, la cosiddetta fase di accumulo del capitale, giocata sulle vite di decine e decine di sequestrati molti dei quali non hanno fatto ritorno alle loro famiglie. La 'ndrangheta è avvantaggiata moltissimo dall'invisibilità materiale e concettuale che la circonda e che arriva a picchi così alti da indurre stampa e Forze dell'Ordine a chiamare l'organizzazione criminale mafiosa dedita ai sequestri "Anonima Sequestri", nome che la 'ndrangheta si porterà dietro per tutti gli anni '80.



### **5) Anni 70: L'arresto di Luciano Liggio**

Luciano Liggio, chiamato da tutti Liggio, è all'epoca il boss indiscusso di Cosa Nostra. Viene arrestato il 16 Maggio del 1974 in via Ripamonti 166 a Milano a seguito delle indagini, coordinate dai PM Giuliano Turone e Giovanni Caizzi, sui sequestri di persona che Cosa Nostra, per prima, ha cominciato a praticare negli anni '70. I giudici, dopo un lungo e intenso lavoro, riescono a smantellare la rete siciliana dei sequestri emettendo il rinvio a giudizio per 32 persone.

### **6) Anni 70: Gangsterismo, la mala milanese**

La mala locale milanese è, negli anni '70, una realtà disorganizzata. Bische e prostituzione sono gestite da tante diverse bande locali nessuna delle quali con l'ambizione, né la capacità, di strutturarsi e conquistare il controllo di tutta la città. Ma questa situazione non dura a lungo. A metà degli anni '70 Frank Turatello, un capo banda locale più scaltro e spietato degli altri, riesce a conquistare il monopolio delle bische a Milano sebbene non sia ancora possibile definire quella di Frank Turatello come un'organizzazione criminale di stampo mafioso. Egli, infatti, detiene il controllo solo di alcune attività come il gioco d'azzardo e la prostituzione e coordina un centinaio di uomini uniti più dal carisma del leader che dalla consapevolezza di appartenere ad una struttura complessa che è tipica, invece, delle criminalità organizzate di stampo mafioso. Frank Turatello agisce con il benessere della ormai nutrita rappresentanza mafiosa e 'ndranghetista milanese, che si serve della mala milanese e delle sue bische per reclutare militanti, per stabilire contatti con persone altolocate o per individuare i bersagli dei sequestri. Gli affari della criminalità organizzata calabrese e siciliana sono di natura ben diversa, ruotano intorno al business della droga e una banda di gangster, come quella di Turatello, che attira l'attenzione degli inquirenti e riempie le pagine dei giornali non può che costituire per la 'ndrangheta, un ulteriore elemento di vantaggio e una conveniente copertura per operare indisturbata. Nello stesso filone di Frank Turatello si colloca anche Vallanzasca un altro capetto che si è fatto strada facendo la gavetta nel quartiere Lambrate di Milano, uomo sicuramente meno potente ma indubbiamente più carismatico e di maggior impatto mediatico.

### **7) Anni 80: Epaminonda, dal gangsterismo alla criminalità organizzata**

Dopo l'arresto di Frank Turatello, avvenuto nell'aprile del 1977 e dopo il suo assassinio in carcere nel 1981, il controllo della malavita milanese passa, dopo un periodo di instabilità caratterizzato da lotte e regolamenti di conti, nelle mani di Angelino Epaminonda, detto il Tebano. Epaminonda sa destreggiarsi bene nella gestione dei rapporti tra le diverse criminalità organizzate. Inizia a puntare gli occhi sul traffico di stupefacenti e comincia a spacciare cocaina rifornito dai Cursoti, cosca della Stidda, spinto anche dalla necessità di sopperire alla carenza di denaro causata dal declino delle bische che vengono tutte chiuse nei primi anni '80. Epaminonda diventa lo spacciatore della borghesia, della politica, del mondo dello spettacolo e del mondo industriale milanese. Il periodo del gangsterismo si conclude con la cattura del Tebano nel settembre del 1984. A seguito di questa esperienza le organizzazioni criminali di stampo mafioso, che hanno imparato la lezione e sono ormai ben insediate nel territorio milanese, non lasceranno più libero spazio di manovra a improvvisatori locali ma faranno sempre in modo di detenere direttamente il controllo delle attività illegali, in primis, del proficuo traffico di droga.

### **8) Anni 80: Finanza mafiosa e un eroe borghese**

L'11 luglio del 1979 l'avvocato Giorgio Ambrosoli viene ucciso con quattro colpi di pistola davanti alla sua casa, in via Morozzo della Rocca a Milano. Ambrosoli era stato nominato solo cinque anni prima, nel 1974, commissario liquidatore della Banca Privata Italiana, fallita per un rovinoso crac di 268 miliardi di lire. Il padrone della banca, Michele Sindona, regista negli anni settanta e ottanta dell'operato che ha condotto ad una commistione di interessi tra mafia, politica, massoneria e finanza vaticana è uomo potente e non gradisce che il commissario liquidatore della sua banca non accetti i piani velleitari di salvataggio ideati dal suo entourage e che poggiavano, principalmente, sulla strategia di sottrarre ulteriori capitali a scapito dei creditori. Ambrosoli, durante il suo incarico, riceve minacce di ogni tipo accompagnate anche da forme di ostruzionismo da parte di apparati dello Stato. Tuttavia non si ferma, va in fondo, pur consapevole che il rischio di pagare un prezzo molto alto è reale. In una lettera, scritta nel '75 a sua moglie, Giorgio Ambrosoli scrive *"E' indubbio*

che, in ogni caso, pagherò molto caro l'incarico: lo sapevo prima di accettarlo e quindi non mi lamento affatto perché per me è stata un'occasione unica di fare qualcosa per il paese (...) Qualunque cosa succeda (...) tu sai cosa devi fare e sono certo lo saprai fare benissimo. Dovrai tu allevare i ragazzi e crescerli nel rispetto di quei valori nei quali noi abbiamo sempre creduto". Ai suoi funerali, celebrati il 14 luglio del '79, sono presenti un migliaio di cittadini ma nessun politico e nessun uomo delle Istituzioni. Il 16 luglio si riunisce il Consiglio Comunale che, come da tradizione, comincia i lavori commemorando le personalità milanesi decedute nei giorni precedenti: neanche una parola viene spesa per Giorgio Ambrosoli. Successivamente muoiono, uno dopo l'altro, anche tutti gli altri protagonisti della storia legata alla Banca Privata Italiana. Michele Sindona viene arrestato e muore avvelenato nella sua cella del carcere di Voghera nel 1986. William Joseph Aricò, il killer di Giorgio Ambrosoli, cade da una finestra del carcere di New York, in cui era detenuto: si parla di tentativo di fuga finito male. Giacomo Vitale, cognato del boss Stefano Bontade e massone, che aveva ripetutamente minacciato Giorgio Ambrosoli muore nel 1989 durante una guerra tra cosche a Palermo. Roberto Calvi, collega e amico di Sindona, responsabile del fallimento del Banco Ambrosiano, avvenuto con modalità simili a quelle della Banca Privata Italiana, viene trovato impiccato a Londra: si parla di suicidio.

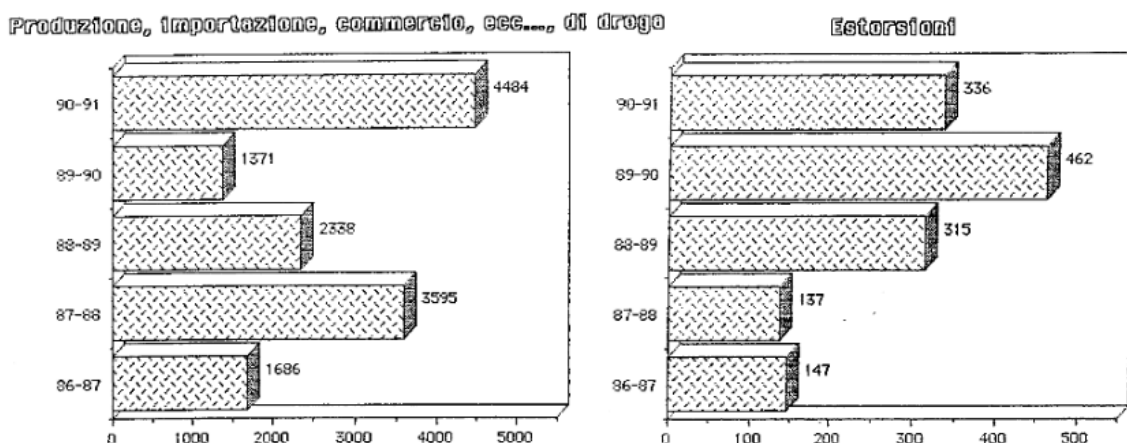


Tabella 22: Statistica sui reati di droga ed estorsione tra il 1986 e il 1991

## 9) **Anni '90 - oggi: Dominio della 'ndrangheta, cocaina e appalti.**

La Lombardia degli anni '90 osserva il passaggio di testimone da Cosa Nostra alla 'Ndrangheta nella leadership delle attività criminali. Passaggio di testimone globale e non solo lombardo dovuto a una serie di fattori: Cosa Nostra riceve un'alta attenzione da parte delle forze dell'ordine e della magistratura a seguito della stagione delle stragi. Le forze repressive dello Stato, ora libere dal gravoso impegno del terrorismo, hanno la possibilità di concentrarsi su un fenomeno che ora è in cima alle priorità nazionali. L'indignazione sociale per la morte dei servitori dello Stato ha costretto più impegno anche alla politica, sono arrivate quindi leggi più stringenti ed efficaci contro la criminalità organizzata. A questo si unisce il rapporto privilegiato che la criminalità calabrese è riuscita a ottenere con i produttori di cocaina sudamericani diventandone, di fatto, i primi interlocutori in Europa. Il modello della 'ndrangheta risulta essere vincente, una diffusione di strutture e non solo di attività in tutto il mondo, una minore esposizione al pentitismo la renderà protagonista in Italia e all'estero fino ai giorni d'oggi. Negli anni '90 arriva quindi anche l'antimafia, decine di operazioni in Lombardia portano in carcere migliaia di persone accusate di associazione mafiosa, arrivano i Comitati di Studio del fenomeno. La criminalità organizzata si adegua alle peculiarità milanesi e lombarde. La Milano da bere diventa anche il primo mercato della cocaina in Europa, con 120.000 clienti abituali. La Lombardia, locomotiva d'Italia, vede la nascita della 'ndrangheta imprenditrice, che ha il monopolio di interi settori dell'edilizia come il movimento terra e il nolo. Una corruzione diffusa è il lasciapassare migliore per organizzazioni per le quali il problema non è ottenere denaro ma è come riciclarlo. La politica lascia le porte aperte e la criminalità organizzata entra, ottenendo appalti e protezioni.

### 3.2 MILANO NELLA FASE DELLA NEGAZIONE

I primi anni '90 si possono ricordare per il tentativo di cancellare l'evidenza da parte delle istituzioni. Le cronache locali sono piene di notizie di operazioni e sequestri di droga, di regolamenti di conti, di locali bruciati, ma nessun giornalista delle testate nazionali mette in correlazione tali notizie a un disegno complessivo, gestibile solo da criminalità organizzate. La cocaina rimpiazza l'eroina, droga più redditizia che procura meno allarme sociale: lascia meno morti e siringhe per strada, rendendo più invisibile i commerci illegali della 'ndrangheta. A Milano solo il circolo "Società Civile" con un periodico tiene alta l'attenzione sulla colonizzazione della 'ndrangheta a Milano e in Lombardia. La stagione delle stragi in Sicilia, più che alzare il livello di guardia al nord serve solo ad accentuare la convinzione che la mafia era questione meridionale.

Corriere della Sera

**L'organizzazione era collegata al «Cartello di Medellín»**  
**Tredici chili di coca, 7 arresti**

**SESTO**  
**Regolamento di conti**  
**la sparatoria al bar**

SESTO SAN GIOVANNI — Un regolamento di conti maturato fra spacciatori di droga e sfruttatori della prostituzione. Questa la pista imbroccata dal giudice di Sesto San Giovanni, 23 anni precedenti per la sparatoria al bar. Il killer ha piazzato 1500 dieci bossoli di droga in un bar di via Zappalà, 40 metri dopo l'omicidio di...

**Il gip decide sul rinvio a giudizio di 144 persone denunciate da Giustino Fiorino**  
**«Io pentito vi dico...»**  
**E il piccolo boss svela i traffici a Quarto Oggiaro**

SESTO SAN GIOVANNI — L'ultimo mafia, l'ultimo boss e scuzzo della Provincia della Repubblica di Milano, sembra avere fatto braccia a R. Il fatto è stato raccolto all'indizio per la mancanza di elementi, mezzi e strumenti. Su questa drammatica situazione, Ciambrano aveva lanciato...

**Arrivano i rinforzi alla procura di Monza**

MONZA — L'ultimo mafia, l'ultimo boss e scuzzo della Provincia della Repubblica di Milano, sembra avere fatto braccia a R. Il fatto è stato raccolto all'indizio per la mancanza di elementi, mezzi e strumenti. Su questa drammatica situazione, Ciambrano aveva lanciato...

Una panoramica del quartiere di Quarto Oggiaro da cui partì l'operazione Terra Bruciata con 144 persone arrestate (Fotogramma). Sotto, alcuni agenti durante un'operazione di controllo (New Press)

Una panoramica del quartiere di Quarto Oggiaro da cui partì l'operazione Terra Bruciata con 144 persone arrestate (Fotogramma). Sotto, alcuni agenti durante un'operazione di controllo (New Press)

**LECCO**  
**Ergastolo a Coco, boss della 'ndrangheta**

LECCO — Il suo impero era cominciato a vacillare il 30 agosto '92, quando il capitano dei carabinieri Mauro Masci s'era presentato al suo quartier generale, il ristorante «Wall Street» di Lecco, con un ordine di custodia cautelare. Franco Coco, superboss della 'ndrangheta che ha messo radici in Lombardia, era finito in carcere con l'accusa di triplice omicidio.

**Indici arrestati a Pioltello, manette a un intero clan familiare**  
**Droga in tintoria, nome in codice «gonna»**

LECCO — Il suo impero era cominciato a vacillare il 30 agosto '92, quando il capitano dei carabinieri Mauro Masci s'era presentato al suo quartier generale, il ristorante «Wall Street» di Lecco, con un ordine di custodia cautelare. Franco Coco, superboss della 'ndrangheta che ha messo radici in Lombardia, era finito in carcere con l'accusa di triplice omicidio.

**Cominciato in piazza Filangieri il maxiprocesso per l'operazione Nord-Sud**  
**Sgomberata l'aula bunker**  
**Imputati in rivolta, Spazzali sconfessato dai colleghi**

LECCO — Il suo impero era cominciato a vacillare il 30 agosto '92, quando il capitano dei carabinieri Mauro Masci s'era presentato al suo quartier generale, il ristorante «Wall Street» di Lecco, con un ordine di custodia cautelare. Franco Coco, superboss della 'ndrangheta che ha messo radici in Lombardia, era finito in carcere con l'accusa di triplice omicidio.

Tabella 23: Corriere, 23-28 Febbraio 1993 – 5 giorni, 7 articoli locali sulla mafia

Le istituzioni comunali, sindaci in primis, negano l'esistenza di strutture criminali consolidate sul territorio. Il sindaco Paolo Pillitteri, nel 1989 dichiara pubblicamente che la mafia a Milano non esiste, solo un anno dopo, con l'operazione Duomo Connection che arrivò a bussare negli uffici del Comune il Sindaco è stato costretto ad accettare di istituire un comitato di studio sul fenomeno. L'esperienze di antimafia amministrativa in questo periodo sono dovute solo da pressioni esterne, principalmente alla magistratura, più raramente a sollecitazioni da parte della stampa; e non dalla convinzione dell'esistenza di un problema mafia a Milano. Il suo successore, Giampiero Borghini, nel 1992 pur con i risultati dettagliati del comitato e con le operazioni antimafia che ormai fioccano mensilmente arriva a derubricare la criminalità organizzata a Milano come fantasia cinematografica. Borghini rimane in carica poco più di un anno, tangentopoli travolse i socialisti. Come spesso accade è la magistratura a svegliare di nuovo le istituzioni e la società. Nei primi anni '90 sono più di 2500 gli arresti per mafia, non si poteva più negare l'evidenza.

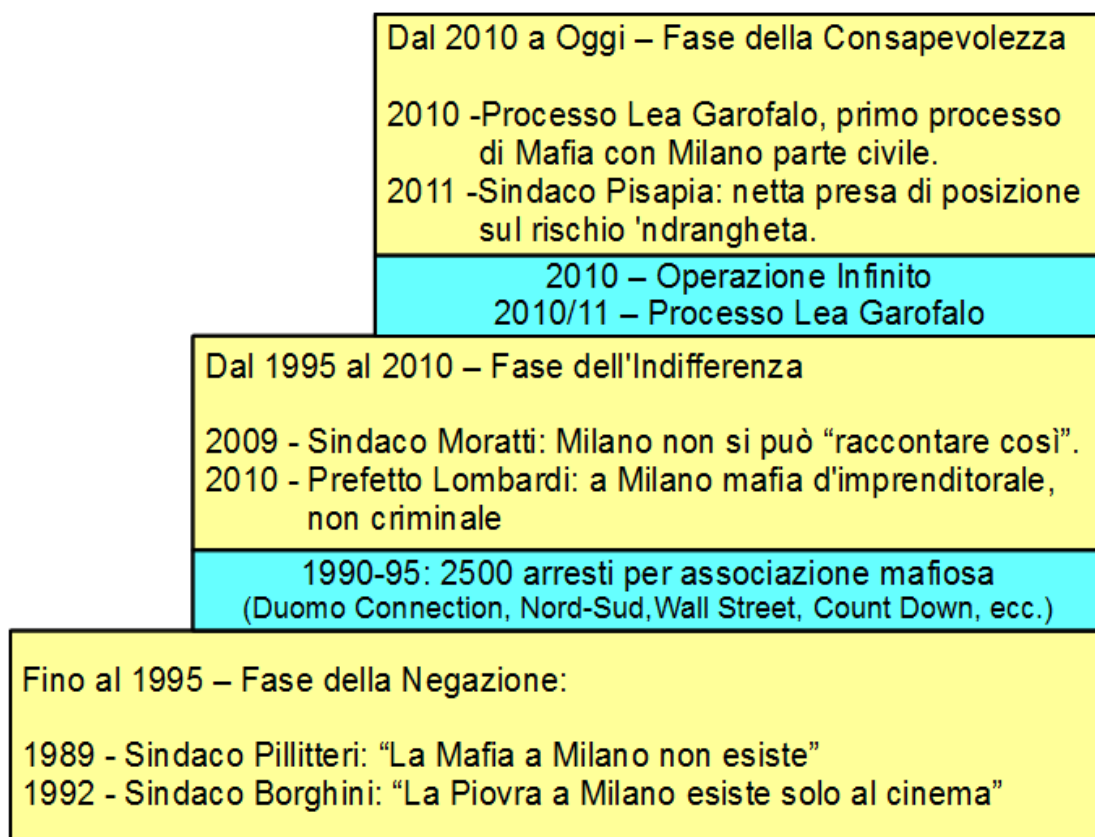


Tabella 24: Fasi di risposta della società milanese alla criminalità organizzata

### 3.3 IL COMITATO SMURAGLIA

*“Il Comitato è nato in un momento particolare, ci si stava avviando verso Mani Pulite, verso altri episodi di corruzione e di altre vicende relative alla Mafia, fino a quel momento negata come presenza a Milano. Viene così al Consiglio Comunale l'idea di costituire qualche cosa che contribuisca a conoscere meglio il fenomeno e a sensibilizzare la cittadinanza, senza ovviamente togliere il lavoro all'autorità giudiziaria ma che eventualmente lo aiuti. E' chiaro che per fare questo lavoro bisognava disporre di un certo numero di competenze, non solo politiche, ma di competenze specifiche perché si trattava di analizzare fenomeni che non si presentavano con il biglietto da visita, di cogliere i sintomi di alcune presenze mafiose ed eventualmente segnalarli e indicarli per i provvedimenti opportuni. E poi conoscere meglio anche le possibilità delle organizzazioni mafiose di penetrare nell'amministrazione comunale, negli enti locali e nelle società partecipate. Il Comitato fu costituito in un modo assolutamente diversa dalle Commissioni Permanenti, quelle previste dallo Statuto e che sono Commissioni che servono all'attività ordinaria dell'amministrazione. Questo Comitato invece aveva una funzione diversa, puntare la sua attenzione sulla città, tenendo conto anche il fatto che l'opera dell'autorità giudiziaria e della polizia è estremamente importante per reprimere i fenomeni mafiosi, però è estremamente importante anche riuscire a intervenire per tempo, prevenire, cogliendo i segnali prima che sia troppo tardi. Da questa impostazione nacque anche il modo della composizione, che non poteva essere quella di una Commissione Permanente, tutta composta da politici, giustamente visto che l'attività amministrativa non può che essere svolta da quel livello...(). Qui si trattava di una cosa del tutto diversa, si decise quindi di inserire nel Comitato 4 Consiglieri Comunali più 11 altri componenti esterni, tutti provenienti da varie esperienze, prevalentemente sociologi, esperti di mafia, costituzionalisti, esperti amministrativi e legali e, siccome avevamo la convinzione che l'infiltrazione mafiosa avvenisse anche nel mondo del lavoro, avevamo pure esperti in questa materia”.*

- Carlo Smuraglia, intervista sulla nascita del Comitato del 1990.

Il “Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso” detto Comitato o Commissione Smuraglia, dal nome del suo presidente, viene costituito con delibera del Consiglio Comunale del 13 novembre 1990, a seguito di un ampio e animato dibattito intorno all’operazione antimafia *Duomo Connection* portata avanti dalla magistratura milanese.

Ufficialmente alla Commissione erano attribuiti i seguenti compiti:

- 1) analizzare le procedure amministrative, nei settori tradizionalmente considerati più a rischio, per verificare la loro tenuta alle infiltrazioni mafiose;
- 2) approfondire la conoscenza del fenomeno mafioso a Milano;
- 3) sviluppare rapporti continuativi con gli altri enti locali e con la Camera di Commercio al fine di acquisire gli elementi di conoscenza di cui al punto 2 istituendo, possibilmente, un tavolo di confronto permanente;
- 4) analizzare il sistema normativo comunale vigente, con particolare riferimento al sistema degli appalti, delle concessioni e delle licenze commerciali, per individuare carenze e segnalare eventuali proposte di soluzione;
- 5) mantenere stretti rapporti, d'intesa con la Giunta, con la Commissione Parlamentare Antimafia per instaurare una proficua collaborazione.

A livello teorico stiamo quindi di fronte ad un *Comitato di Studio* di tipo misto poiché la composizione del comitato prevede la presenza sia di componenti esterni che interni all'Amministrazione Pubblica, seppure con prevalenza di membri *esterni*. Essi, tuttavia, sono privi di poteri giudiziari o amministrativi e hanno solo la possibilità di accedere ai dati dei commissari consiglieri del Comitato, derivata in virtù della loro carica personale e non dell'appartenenza all'organismo. Coerentemente con la sua finalità (studio) l'azione caratteristica del Comitato Smuraglia è stata *la relazione* e non l'atto normativo.

La commissione Smuraglia rappresenta la prima esperienza, non solo a livello lombardo ma anche nazionale, di apertura da parte di un' Istituzionale locale allo studio del fenomeno della criminalità organizzata. Il lavoro della



Commissione ha prodotto due importanti relazioni, oltre a diverse altre ricerche, caratterizzate da una visione lungimirante che, senz'altro, ha anticipato i tempi rendendo le relazioni dei veri resoconti inediti. In virtù dell' *autorevolezza* e della *competenza* dei membri della Commissione è stato possibile, per il Comitato, audire magistrati, associazioni, dipendenti della Pubblica Amministrazione e singoli cittadini pur in assenza di qualunque potere di tipo coercitivo.

COMPOSIZIONE DEL COMITATO SMURAGLIA		
Presidente Carlo Smuraglia (consigliere comunale)	Vice Presidente Giorgio Berti (docente universitario)	Vice Presidente Alberto Martinelli (docente universitario)
Egidio Sterpa (consigliere comunale)	Andrea Borruso (consigliere comunale)	Pino Cova (consigliere comunale)
Franco Falletti (magistrato)	Giorgio Covi (pres. Commissione Giustizia al Senato)	Cesare Pedrazzi (docente universitario)
Cesare De Albertis (pres. ASSIMPREDIL)	Pino Arlacchi (docente universitario)	Nando dalla Chiesa (docente universitario)
Ettore Rotelli (docente universitario)	F. Gramegna (direttore uff. prov lavoro)	Bruno Miranda (avvocato sp. lavoro)

Tabella 25: Composizione Comitato Smuraglia

L'esperienza del Comitato dura poco meno di due anni: il 14 Luglio del 1992 è resa pubblica la Relazione conclusiva del Comitato Smuraglia. I motivi della breve vita dell'organismo sono diversi. E' importante sottolineare che il Comitato, proprio perché composto in maggioranza da membri esterni all'Amministrazione Pubblica, ha sempre agito in autonomia e senza guardare in faccia a nessuno in quanto libero e svincolato da eventuali influenze o pressioni politiche da parte dell'Amministrazione comunale, sua committente. Tuttavia siamo alla vigilia di Mani Pulite, le prime gocce della pioggia di arresti e avvisi di garanzia che travolgerà la politica durante lo scandalo di Tangentopoli cominciano a cadere. La giunta socialista, al centro del diluvio non può permettersi moniti o scandali interni, sono già troppi gli scandali che travolgono il partito socialista a seguito delle indagini svolte dalla Magistratura. A Gennaio del 1992 il Sindaco Paolo Pillitteri si dimette e il nuovo Sindaco, Giampiero Borghini, semplicemente decide di non rinnovare il Comitato.

### 3.4 LE COMMISSIONI D'INDAGINE: GALLERIA E COMMERCIO

*"La legge ammette la possibilità di trasferire gli esercizi da un affittuario all' altro senza che il proprietario, cioè il Comune, ne venga informato. Questa è una carenza della legge sull' equo canone. Tuttavia, riteniamo che l'amministrazione possa in qualche modo ovviare al problema, per esempio introducendo fin da subito una clausola alla legge vigente, in modo che l'esercente sia obbligato a comunicare ogni variazione del contratto stipulato con il Comune. Questa sarà la prima proposta contenuta nella relazione della commissione d' indagine, per tutelare maggiormente l'amministrazione. Resta il problema complessivo della gestione del Demanio. Non abbiamo a disposizione le prove per sostenere che in Galleria agisca la mafia o siano avvenuti episodi di stampo mafioso. Tuttavia è facile dedurre che uno stato di confusione favorisce le infiltrazioni".*

-Giovanni Testori, Presidente della Commissione d'indagine sulla Galleria

Il 1995 è l'anno delle commissioni d'indagine. Quella con competenze più specifiche la Commissione Galleria e Commercio, è dedicata all'analisi della situazione della centralissima Galleria Vittorio Emanuele, cuore del centro storico di Milano. La completa anarchia amministrativa che vige sul sistema di affitti degli spazi del salotto milanese e, soprattutto, alcuni scandali riguardo ad occupazioni abusive finiti sui giornali, obbligato la Giunta milanese a porre rimedio istituendo la Commissione.

Oltre a individuare decine di occupazioni irregolari e numerosi affitti a prezzi di favore, il gruppo di lavoro riscontra anche lacune nella documentazione, scopre l'esistenza di documenti volutamente tenuti nascosti e si imbatte nelle resistenza alla collaborazione da parte degli e dall'assessorato della Casa. Il breve periodo di attività della Commissione (dal Gennaio 1995 ad Aprile 1996) genera polemiche e contrasti tra l'assessore Marco Vitale e il Presidente della Commissione Giovanni Testori.

A fare più scalpore è il lavoro di indagine svolto dalla Commissione sul bar "La Vela" un locale con quattro vetrine che affacciano direttamente sulla Galleria Vittorio Emanuele. Il locale, infatti, risulta essere intestato alla Società "La Vela" dietro alla quale si celano il boss calabrese Mimmo Mollica e la sua famiglia.

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE GALLERIA		
Presidente Giovanni Testori	Nando dalla Chiesa	Claudio Malberti
Andrea Penati	Letizia Gilardelli	

*Tabella 26: Composizione Commissione d'indagine sulla Galleria*

Il 15 Maggio del 1995 si riunisce per la prima volta la "Commissione Consiliare d'Inchiesta sul Commercio di Milano" nata per far chiarezza sulle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nei settori del commercio considerati più a rischio: edicole, mercato dei fiori, commercio ambulante, ristorazione, night club e discoteche. A Milano il rilascio delle licenze per operare in questi settori è di competenza del Comune. La Commissione punta a mettere in luce e a sanare le falle nelle procedure di regolamentazione di un settore che, in realtà è allo sbando. Il problema principale è indicato nella permeabilità del personale degli uffici comunali e della polizia anonaria, sensibili alle minacce e alle pressioni della criminalità organizzata e facilmente corruttibili. I controlli, di conseguenza, diventano blandi e carenti sia in fase di assegnazione delle licenze che in fase di verifica del rispetto delle regole.

La Commissione opera per 23 mesi e presenta la sua relazione conclusiva, approvata dal Consiglio Comunale, il 15 Aprile del 1997.

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE COMMERCIO		
Presidente Nando dalla Chiesa	Vice Presidente Riccardo De Corato	Giampietro Borghini
Umberto Gay	Giancarlo Giambelli	Maurizio Lupi
Matteo Montanari	Luigi De Savino	Basilio Rizzo
Stefano Draghi	Letizia Gilardelli	

*Tabella 27: Composizione Commissione d'indagine sul Commercio*

In entrambi i casi la finalità delle commissioni porta a definire le esperienze del 1995 con il nome di *Commissioni d'indagine*. Entrambe sono interamente composte da Consiglieri eletti e, quindi, da *membri interni* all'amministrazione pubblica dotati di *potere amministrativo* con conseguente possibilità di accesso alla documentazione raccolta negli uffici. Nelle relazioni conclusive delle commissioni troviamo *proposte di delibera* che propongono modifiche alla normativa allora vigente. Un esempio significativo è la clausola contenuta nei lavori conclusivi della Commissione d'Indagine della Galleria che obbliga a segnalare la variazione di contratto da parte dell'esercente. Le Relazioni conclusive delle Commissioni d'indagine, rispetto a quella del Comitato Smuraglia, contenevano prevalentemente indicazioni di tipo amministrativo e procedurale piuttosto che studi sociologici e analisi dei dati. Questo è dovuto sia alle diverse competenze dei componenti, sia alla diversa funzione attribuita agli organi dall'Ente committente.

#### Timeline Comissioni e Comitati Antimafia a Milano

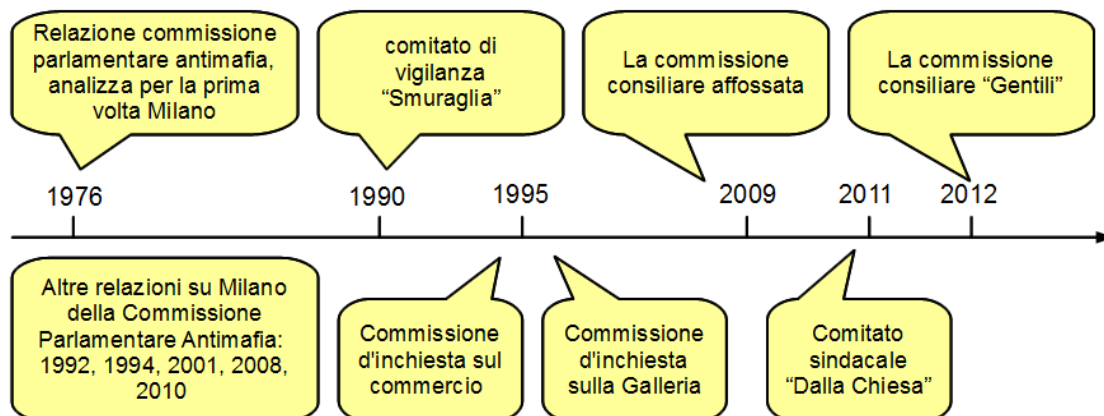


Tabella 28: Cronologia Comitati e Commissioni Antimafia a Milano

### 3.5 MILANO NELLA FASE DELL'INDIFFERENZA

A partire dalla seconda metà degli anni '90 e fino a tutti gli anni 2000, Milano non può più permettersi di negare la presenza della criminalità organizzata sul territorio. Nel 1995 nasce "Libera, associazioni, nomi e numeri contro le mafie", associazione che nel tempo diventerà il punto di riferimento cardine, per la società civile, nel contrasto alla criminalità organizzata. E' significativo osservare che Libera farà il suo ingresso nel capoluogo lombardo solo il 13 Novembre del 2008. Molto si deve a questa associazione, che nel contrasto alla criminalità punta particolarmente sull'educazione alla legalità portata nelle scuole e su tutto il territorio, se Milano finalmente prende piena consapevolezza del fenomeno di penetrazione mafiosa nel suo territorio.

In senso opposto, invece, si muovono le Istituzioni. Dopo la parentesi leghista del Sindaco Marco Formentini, in carica dal 1993 al 1997, a Palazzo Marino arriva Gabriele Albertini, capo di una coalizione di centro destra e Primo Cittadino per due mandati. Sia la minoranza politica che l'associazionismo antimafia milanese cercano da subito di sensibilizzare la Giunta attraverso appelli e raccolte di firme che chiedono nuovamente, a gran voce, l'istituzione di una commissione antimafia. La risposta della giunta è negativa, Milano ancora una volta cade in errore e minimizza il problema.

Si diffonde, tra i tanti, un pericoloso luogo comune che vuol far credere che Cosa Nostra, la Camorra e la 'Ndrangheta in Lombardia sono tutto sommato innocue: non sparano, fanno solo affari. L'errore è madornale e mette in luce, per l'ennesima volta, l'incapacità di cogliere la gravità dei segnali e le conseguenze delle strategie messe in atto dalla mafia.

La 'ndrangheta, che vive in questa fase i suoi anni d'oro in termini di espansione, è di fatto legittimata, anche dalle Istituzioni, ad agire indisturbata.

E' solo nel 2009, sotto la giunta del Sindaco Letizia Moratti, che il Consiglio Comunale converge, dopo infinite polemiche da parte della maggioranza di centrodestra, sulla necessità di istituire un organo di controllo contro le infiltrazioni della criminalità organizzata anche in vista di Expo2015 e del conseguente giro di denaro legato agli appalti stimato in un miliardo di euro.

La Commissione antimafia dunque nasce ma muore in culla. E' infatti revocata, dopo soli due mesi dalla sua istituzione, a seguito dell'intervento del Prefetto Gian Valerio Lombardi che, attraverso una nota di monito, esprime dubbi di costituzionalità rispetto all' organo di istituzione comunale. Lo stesso Prefetto, un anno dopo, rilascerà una dichiarazione che susciterà enorme scalpore: *"la mafia a Milano non esiste"* sostenendo che la criminalità organizzata in Lombardia si è limitata a riciclare il denaro mentre non c'è motivo di ritenere che abbia mai agito in maniera strutturata sul territorio. Questa volta la dichiarazione, che genera profonda indignazione, diviene il centro di numerose discussioni sia locali che nazionali. E' il segno che la fase della consapevolezza, per Milano, non è poi così lontana.

### 3.6 LA COMMISSIONE AFFOSSATA

*“Penso che bocciare la commissione antimafia sia una buona notizia per i mafiosi e che sia una bella notizia anche per chi sta tentando da anni, in alcuni casi con successo, di inquinare l'economia milanese e lombarda, infiltrandosi nelle attività che faranno di Milano una città ricca e importante. Basti pensare all'Expo e ai tentativi di infiltrazione che riguardano il settore del cemento e del movimento terra.*

*Crediamo o non crediamo, in una fase nella quale Milano viene definita uno snodo vitale per la 'ndrangheta, che il Comune debba fare la propria parte? Noi pensiamo proprio di sì e per questo abbiamo proposto la Commissione Antimafia e l'abbiamo fatto con ostinazione. E' una delle cose di cui andiamo più orgogliosi.*

*Rispetto al rischio di infiltrazioni mafiose in Expo, rispetto alla presenza, nei quartieri popolari, di attività di spaccio della cocaina, di fronte alle tante, nuove richieste di apertura di sale gioco, davanti alla notizia che riferiva dell'ingresso di Salvatore Morabito nell'Ortomercato con un pass rilasciato da Sogemi fra il 2004 e il 2007, rispetto a tutto questo noi ci sentiamo chiamati in causa oppure no? E' mai possibile che a Milano non si sappia che fine hanno fatto i beni confiscati alla mafia? E' mai possibile che non sappiamo quanti sono, chi li usa e come? E' mai possibile che non riusciamo a capire quali sono le azioni di educazione alla legalità che il Sindaco di Milano, che è stato anche Ministro dell'Educazione, intende mettere a disposizione dei ragazzi e delle ragazze di questa città? Noi di tutto questo volevamo parlare e di tutto questo volevamo occuparci nella Commissione.*

*Tra poco noi voteremo la delibera di revoca, io mi auguro che il Consiglio la sappia respingere, e che la Commissione Antimafia possa tornare a lavorare. E' del tutto evidente che se ci dovesse essere un voto favorevole alla revoca voi vi sarete assunti la responsabilità di dare una buona notizia a chi non vuole vedere il Comune impegnato su questo fronte e noi ci assumeremo la responsabilità di continuare l'azione e l'iniziativa antimafia.*

– Pierfrancesco Majorino, promotore della Commissione Antimafia del 2009 al dibattito in Consiglio per la delibera di revoca della Commissione.

Il 5 Marzo 2009, dopo un lungo e articolato dibattito in Consiglio comunale, viene approvata a Milano l'istituzione della "Commissione Speciale di Inchiesta sulla presenza della criminalità organizzata di Stampo Mafioso in città". L'iniziativa è frutto di una proposta dell'opposizione ed è, fin dall'inizio, apertamente osteggiata dalla maggioranza nonostante le dichiarazioni di intenti del Sindaco Letizia Moratti che si dichiara favorevole all'iniziativa.

L'art. 34 dello Statuto Comunale concede la possibilità al Consiglio Comunale di disporre inchieste su materie di interesse interno. E' da chiarire, però, che dal termine "inchiesta" non discende il potere coercitivo di chiamare persone a presentarsi per essere audite, potere che resta in capo soltanto alla Commissione Parlamentare Antimafia, ma semplicemente la possibilità di accedere ai documenti comunali ed di effettuare indagini interne all'apparato della Pubblica Amministrazione Comunale. Si tratta ancora, di fatto, di una *Commissione di indagine*. Questa ambiguità, amplificata dal fatto che l'impianto della delibera, su richiesta della maggioranza, era stato integrato sostenendo *"essenziale la collaborazione alla Commissione dei rappresentanti dell'Autorità inquirente nonché di quelle investigative e di Pubblica Sicurezza che hanno il compito di indagare e prevenire le attività criminali"* ha indotto il Prefetto di Milano Gian Valerio Lombardi a produrre una nota di monito sollevando il dubbio di costituzionalità dell'organo appena istituito. Il monito rappresenta, per il Sindaco Letizia Moratti in bilico tra la difesa della sua posizione formalmente favorevole alla Commissione e la tentazione di gettare la spugna, anche in considerazione del fatto che la sua maggioranza in consiglio si opponeva, l'occasione per spostare l'ago della bilancia verso la scelta di sciogliere la Commissione. E così il 25 Maggio del 2009, dopo poco più di due mesi, la Commissione Antimafia viene revocata. Un anno dopo parte l'operazione Infinito: 300 arresti tra la Lombardia e la Calabria rendono ormai incontestabile la necessità di risposte anche a livello amministrativo.



### **3.7 MILANO NELLA FASE DELLA CONSAPEVOLEZZA**

Nel 2011 a Palazzo Marino si insedia una Giunta a maggioranza di centrosinistra guidata dal Sindaco Giuliano Pisapia. Il tema della lotta alla criminalità organizzata spesso usato dal centrosinistra, negli anni in cui era all'opposizione, per attaccare la maggioranza, diventa ora banco di prova per la nuova Giunta. I milanesi sono ora più recettivi al tema della legalità, anche a seguito dell'effetto di sconvolgimento provocato dalla recente operazione Crimine-Infinito (Luglio 2010) e dal caso Lea Garofalo (Novembre 2009), testimone di giustizia rapita nel centro di Milano e uccisa dalla 'ndrangheta.

Fin da subito, nei fatti, il Sindaco Pisapia mostra forti segnali di discontinuità con il passato. Un primo segnale importante arriva quando il Sindaco incarica l'avvocatura del Comune di Milano a costituirsi parte civile nel processo Lea Garofalo per danni di immagine arrecati alla città di Milano. E' una decisione storica: per la prima volta l'amministrazione comunale riveste il ruolo di parte civile nei processi di mafia e, da quel momento in avanti, la decisione diventa una procedura consolidata. Altra svolta importante consiste nel diverso tono e nei differenti contenuti delle dichiarazioni pubbliche rilasciate riguardo alla criminalità organizzata. Mai, prima di allora, un Sindaco milanese aveva trattato così fermamente e seriamente il problema della colonizzazione della 'ndrangheta a Milano e hinterland.

La giunta Pisapia, attualmente ancora in carica, può essere considerata la prima amministrazione pubblica milanese che vive nella fase della consapevolezza e la prima ad aver messo in atto l'antimafia amministrativa.

Nel 2011 nasce il Comitato di Esperti Antimafia, organo consultivo per la Giunta e per il Sindaco. Nel 2012 nasce anche la Commissione Consiliare Antimafia, organo del Consiglio Comunale, con l'obiettivo di analizzare le procedure della Pubblica Amministrazione Comunale al fine di individuare e porre rimedio ad eventuali lacune nelle procedure amministrative che possono costituire una breccia per le infiltrazioni mafiose. L'Assessore alle Politiche Sociali Pierfrancesco Majorino, ha potenziato e reso trasparente la gestione dei beni confiscati. E' stato firmato un protocollo d'intesa tra Comune di Milano e l'associazione Libera. A novembre 2012 il Comune ha organizzato il "Festival

dei beni Confiscati”. E’ la prima volta in Lombardia che un Ente Pubblico organizza direttamente un evento, di più giorni, sul tema della mafia.

Il Comune, con la Prefettura e il Ministero degli Interni, promuove, anche in questo caso per la prima volta, la sottoscrizione di protocolli sulla legalità per gli appalti nei grandi eventi come l'Expo2015 e le linee Metropolitane.



PREFETTURA di MILANO  
UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO



MILANO  
FEEDING THE PLANET  
ENERGY FOR LIFE

## PROTOCOLLO DI LEGALITÀ PER EXPO MILANO 2015

- ART. 1 *DEFINIZIONI E AMBITO DI APPLICAZIONE E CONFERIMENTO DATI*
- ART. 2 *DISCIPLINA DEI CONTROLLI ANTIMAFIA*
- ART. 3 *INFORMAZIONI ATIPICHE*
- ART. 4 *PREVENZIONE INTERFERENZE ILLECITE*
- ART. 5 *DISPOSIZIONI SPECIFICHE PER PARTICOLARI TIPOLOGIE*
- ART. 6 *COSTITUZIONE BANCA DATI E ANAGRAFE ESECUTORI*
- ART. 7 *SANZIONI*
- ART. 8 *REGOLARITÀ DEGLI ACCESSI NEI CANTIERI*
- ART. 9 *TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI FINANZIARI*
- ART. 10 *RESPONSABILIZZAZIONE DELLE AZIENDE*
- ART. 11 *TRACCIAMENTO MANODOPERA*
- ART. 12 *DURATA DEL PROTOCOLLO*

Milano, 13 febbraio 2012



CAMERA DI  
COMMERCIO  
MILANO



Milano  
Comune  
di Milano



Provincia  
di Milano



Regione Lombardia



### 3.8 IL COMITATO DI ESPERTI

*“La funzione di questo comitato è particolare, credo che riassume alcune delle caratteristiche desiderabili per una struttura di questo genere. Il Comitato ha una sua libertà investigativa all'interno del Comune che deriva dal fatto di essere in stretto raccordo col gabinetto del Sindaco e di essere costituito da persone che hanno già delle relazioni, maturate nella loro professione e nella loro vita, con gli ambienti che si occupano della lotta della criminalità organizzata. Ciò permette di poter contare anche su un loro credito personale in quanto si tratta di persone non dipendenti o legate a direttive di partito e che, quindi, non portano dentro una struttura, che per definizione deve essere super partes, logiche di contrasto o interesse politico. Poi c'è la questione delle riservatezza, che è una condizione essenziale. Naturalmente c'è bisogno che le persone che acquisiscono informazioni riservate ne sappiano fare buon uso. Non ci sono verbali degli incontri, non ci sono audizioni formali, ma c'è un rapporto fiduciario con le persone ascoltate che viene utilizzato per orientare l'azione del Comitato”.*

– Nando dalla Chiesa, Presidente del Comitato Antimafia di Milano

Il 7 Novembre 2011 nasce il “Comitato per lo studio e per la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese anche in funzione della manifestazione EXPO2015”. La nascita del Comitato pone fine all'acceso dibattito, che ha coinvolto Istituzioni e cittadinanza, tra chi voleva una commissione interamente consiliare e chi voleva una replica del comitato “Smuraglia” del 1990 a maggioranza di componenti esterni. Il Sindaco opta infine per una divisione di tipo funzionale. L'indagine, lo studio e l'analisi sul fenomeno mafioso in città è affidata al Comitato Antimafia costituito interamente da esperti esterni, che riportano direttamente al Sindaco e che, di fatto, sono consulenti dell'esecutivo. Lo studio e la proposta di atti e normative comunali per il contrasto alla criminalità organizzata è affidato alla Commissione Consiliare Antimafia che è l'organo di rappresentanza ufficiale sulla materia. La Commissione non è espressione dell'esecutivo comunale, come lo è il

Comitato, ma è espressione del legislativo: il Consiglio Comunale.

I compiti affidati al Comitato di Esperti, nel dettaglio, sono i seguenti:

- 1) Analisi e studio del fenomeno mafioso nel tessuto produttivo milanese;
- 2) analisi, studio e verifica del fenomeno mafioso negli appalti pubblici, nelle occupazioni abusive degli edifici e nel commercio;
- 3) attività di collaborazione con Enti, Amministrazioni e Associazioni al fine di costruire accordi utili alla costruzione di percorsi comuni indirizzati alla concreta opposizione al fenomeno mafioso;
- 4) promozione e sostegno della legalità e della cultura sociale dell'antimafia come elementi imprescindibili del tessuto sociale.

Il Comitato, composto da esperti di altissimo livello, il 31 Gennaio 2012 ha prodotto una prima relazione semestrale che si concentra su quattro aree tematiche: appalti, turismo e ristorazione, ortomercato e analisi dell'infiltrazione sul territorio e ha, inoltre, dedicato un intero capitolo sulle realtà positive di antimafia presenti in città.

COMPOSIZIONE DEL COMITATO DI ESPERTI		
Presidente Nando dalla Chiesa	Umberto Ambrosoli	Luca Beltrami Gadola
Maurizio Grigo	Giuliano Turone	

*Tabella 28: Composizione del Comitato di Esperti.*

### 3.9 LA COMMISSIONE CONSILIARE ANTIMAFIA

*“Gli strumenti che la commissione antimafia ha per combattere gli interessi mafiosi sono gli strumenti tipici di un Consigliere comunale, vale a dire l'indirizzo dell'azione amministrativa della giunta e il controllo. Noi in questo anno abbiamo avanzato diverse proposte di strumenti di lotta alla corruzione e agli interessi mafiosi e abbiamo indirizzato la nostra azione di controllo anche su diverse aziende partecipate e su direzioni del Comune di Milano. La Commissione Antimafia, che come tutte le altre è permanente, ha la facoltà di svolgere audizioni nonché di proporre l'approvazione di delibere alla Giunta e al Consiglio Comunale. Ciò è stato fatto, ad esempio, attraverso l'adesione del Comune di Milano all'associazione Avviso Pubblico (Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie) o la richiesta di organizzare i servizi di Polizia Locale all'interno dell'Ortomercato come funzione posta sotto il Comando Centrale e non subordinata al Comando di Zona”*

– David Gentili, Presidente della Commissione consiliare Antimafia

Il 23 Gennaio 2012 il Consiglio Comunale approva la delibera per l'istituzione della Commissione consiliare Antimafia di Milano con i seguenti compiti:

- 1) Conoscere, valutare, acquisire, proporre regole e buone prassi attivabili dall'Amministrazione comunale e dalle società controllate in tema di lotta alla criminalità organizzata, con particolare attenzione ai lavori in vista dell'Expo2015;
- 2) studiare e proporre convenzioni e protocolli di intesa da sottoscrivere con Prefettura, Camera di Commercio, altre Pubbliche Amministrazioni, Sindacati, ordini professionali e associazioni sul contrasto alla mafia;
- 3) promuovere percorsi formativi per dirigenti, funzionari e amministratori pubblici su temi di competenza della Commissione;
- 4) promuovere la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie presenti nel territorio milanese;
- 5) sostenere, con iniziative concrete, tutte le persone e le associazioni esposte nella quotidiana battaglia per la legalità contro il potere criminale mafioso;
- 6) promuovere e proporre iniziative in tema di educazione alla legalità.

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE ANTIMAFIA			
Gentili David (Presidente)	Abagnale Carmine (Vice Presidente)	Calise Mattia	Cappato Marco
D'Amico Maria	De Corato Riccardo	Ghezzi Gabriele	Grassi Raffaele
Lepore Luca	Masseroli Carlo	Moioli Maria	Palmeri Manfredi
Pantaleo Rosario	Quartieri Patrizia	Scavuzzo Anna	Sonego Anita
Stanzani Mattia	Letizia Moratti		

*Tabella 29: Composizione della Commissione Consiliare Antimafia*

La Commissione consiliare Antimafia ha quindi una funzione sia propositiva che decisionale e, per questa ragione, la caratteristica principale dei suoi componenti non è la competenza ma la rappresentanza: essi sono infatti tutti membri delle Istituzioni, nello specifico, Consiglieri Comunali. Nel suo primo anno di attività la Commissione consiliare di Milano, oltre all'adesione ad Avviso Pubblico e alla riorganizzazione dei servizi della Polizia Locale all'ortomercato di Milano, ha prodotto altre iniziative ancora in corso d'opera:

- 1) Istituzione della prassi del Whistleblowing, una procedura destinata alla ricezione delle segnalazioni di reati e irregolarità presentati in forma anonima. Le segnalazioni raccolte saranno poi esaminate da una commissione di garanti con, al suo interno, almeno un componente esterno indipendente dall'amministrazione;
- 2) distribuzione di un questionario nelle attività commerciali di Milano sul fenomeno del racket e dell'usura, da compilare ovviamente in forma anonima, utile alla Commissione per conoscere più approfonditamente il fenomeno;
- 3) apertura, in tempi brevi, di uno sportello anti racket e usura in città;

- 4) creazione di un settore dedicato, all'interno della Pubblica Amministrazione comunale, con il compito di segnalare, attraverso l'incrocio delle banche dati del Comune e quelle eventualmente fornite da altri Enti Pubblici, situazioni in cui esiste il rischio di attività di riciclaggio. Questo sistema garantisce sia un'ottimizzazione dei controlli, sia una pronta notifica della situazioni anomale all'autorità giudiziaria, alla banca d'Italia e all'agenzia delle Entrate.

#### RILEVATO CHE

- l'approccio al problema del riciclaggio è basato sull'analisi dei rischi segnalati dall'incrocio di dati presenti su banche dati detenute dall'Ente o a cui l'Ente stesso ha accesso;
- le banche dati in possesso del Comune di Milano che si ritiene siano utili all'implementazione del progetto antiriciclaggio sono in massima parte, in particolare il Sit, gestite attualmente dalla DC Entrate e Lotta all'evasione, la quale ha già in essere inoltre rapporti qualificati con Istituzioni (Agenzia delle Entrate e Agenzia del Territorio) in possesso di dati utili anche alla rilevazione di rischi di riciclaggio;
- tali attività potranno essere svolte in collaborazione anche con altre Direzioni Centrali ed in particolar modo con la Direzione Centrale Sicurezza Urbana e Coesione Sociale;

#### DELIBERA

1. di approvare l'integrazione delle competenze della Direzione Centrale Entrate e Lotta all'Evasione con assegnazione delle competenze in materia di **"Attuazione e gestione delle attività finalizzate a prevenire e impedire la realizzazione di operazioni di riciclaggio sul territorio nel Comune di Milano"**;
2. di aggiornare, conseguentemente, le macrocompetenze assegnate alla predetta Direzione Centrale Entrate e Lotta all'Evasione, così come risultano dalla scheda allegata al presente provvedimento (allegato n. 1), che integra le schede della Tabella 2 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi;
3. di demandare ai dirigenti competenti l'adozione dei provvedimenti e l'espletamento delle attività per l'esecuzione della presente deliberazione;

*Stralci della proposta di delibera per istituire una funzione anti-riciclaggio in seno alla Direzione Centrale Entrate e Lotta all'Evasione del Comune di Milano.*

### 3.10 I BENI CONFISCATI ALLA MAFIA NEL COMUNE DI MILANO

*“I Beni confiscati sono un bene prezioso per la città perché attraverso di essi si svolge una funzione cruciale di restituzione alla collettività. Si assiste al passaggio ad una pratica di legalità laddove prima esisteva, invece, un'attività legata alla mafia. In quest'ottica il lavoro che stiamo svolgendo è duplice: stiamo lavorando per riuscire a tenere sotto controllo, ogni giorno, i beni per fare in modo che questi non vengono sprecati o usati male. I beni confiscati non sono dei luoghi “normali”, comuni ma sono un bacino molto importante di azione per la legalità. Stiamo infatti studiando alcune giornate dedicate ad iniziative di apertura dei beni confiscati alla cittadinanza proprio perché si tratta di luoghi che devono essere valorizzati e in cui si possa percepire che, mentre una volta c'erano le mafie, oggi ci sono la legalità, il sociale e le Istituzioni.”*

– Pierfrancesco Majorino, Assessore alle Politiche Sociali di Milano

Sono 111 gli immobili, assegnati o in via di assegnazione a progetti di sociali, culturali e istituzionali a Milano. Altri 200, o per motivi di ipoteche o perchè confiscati in stato di inagibilità, non sono ancora utilizzabili. Beni che da anni vengono utilizzare per accudire anziani, per i minori, per esperienze di integrazione, per altri scopi sociali come l'aiuto delle famiglie e di categorie esposte come i senza-tetto e i padri separati. Nell'ultima legislatura c'è stato un impulso della valorizzazione dei beni confiscati a Milano, tra le varie iniziative, il Primo Festival dei Beni Confiscati, che ha portato in un weekend più di 90 iniziative tra dibattiti, film, presentazioni di libri, spettacoli teatrali e musicali, iniziative tutte svolte all'interno dei beni confiscati della città aperti per l'occasione alla cittadinanza. Lo slogan utilizzato per lanciare il festival è stato prodotto da un laboratorio inter-universitario sul tema della criminalità organizzata: “Immagini di Mafia”. Uno dei primi casi di sinergia tra istituzioni diverse (Comune e Università) per la promozione sociale dell'antimafia.

**La Mafia non esiste.**

*La Mafia*

**Milano,  
9-10-11 Novembre 2012**





### **3.11 MILANO E LA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA**

La “Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia”, durante le varie legislature, ha fortunatamente avuto la lungimiranza di guardare anche al di fuori delle regioni tradizionalmente colonizzate dalla criminalità organizzata. Milano, infatti, è stata oggetto delle relazioni della Commissione per sei volte: nel 1976, nel 1992, nel 1994, nel 2001, nel 2008 e nel 2010.

La relazione del 1976, firmata dal Presidente della Commissione Luigi Carraro, inizia a interessarsi della Lombardia dopo una serie preoccupante di sequestri di persona a tipico sfondo mafioso e dopo il clamoroso arresto di Luciano Leggio a Milano.

La Commissione si trasferisce nel capoluogo lombardo nei giorni 15 e 16 Luglio del 1974 per ascoltare le testimonianze di magistrati, dirigenti pubblici, sindacalisti e singoli cittadini. Attraverso lo svolgimento di 31 audizioni è possibile, per la Commissione, dipingere un quadro delle attività nelle quali le cosche mafiose si erano infiltrate: prostituzione, traffico di droga, racket, caporalato, rapine e contrabbando di tabacchi e valuta straniera. La Commissione del 1974 domanda agli intervistati quali siano, a loro avviso, le ragioni dell'infiltrazione della mafia al nord: parere comune risulta essere che l'alto numero di soggiorni obbligati, unito al boom di immigrazione dalle regioni meridionali verso quelle settentrionali, aveva portato alla creazione di un contesto e all'insorgere di fattori adatti per la riproduzione delle strutture criminali tipiche del Sud, anche al Nord.

Il Questore di Milano Mario Massagrande, e con lui anche altri Magistrati auditi, segnala la carenza di personale sia nelle Forze dell'Ordine che nella Magistratura. Infatti mentre in molte città la popolazione, nel giro di un decennio, era decuplicata, il numero di Agenti, Magistrati e di addetti amministrativi nei tribunali, era rimasto invariato.

Il Procuratore di Milano Giuseppe Micale propone una riorganizzazione della Magistratura, rispetto alla gestione del fenomeno della criminalità organizzata, che prevede l'accentramento dei processi superando la limitazione della

competenza territoriale. E' un ipotesi molto simile a quella che, 18 anni dopo, nel 1992, sarà concretizzata dalla Procura Antimafia. Sorprendente anche la lungimiranza del Colonnello Nicola Bozzi, Comandante della Legione dei Carabinieri, di Milano che suggerisce alla Commissione Parlamentare Antimafia, e quindi al Legislatore, una legge per *"la confisca dei beni patrimoniali (mobili e immobili) nei confronti dei mafiosi o di loro congiunti che non sappiano dare contezza circa la legittimità dei beni acquisiti"*. L'onorevole Pio La Torre, presente all'audizione del Colonnello, farà poi confluire questa intuizione nella proposta di legge che sei anni dopo verrà depositata alla Camera.

MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE  
Ufficio Provinciale del Lavoro e della M. O.  
MILANO

*Rilevazione statistica campione - Immigati Giugno 1974.*

SETTORE	Totali	Sicilia	Percent.	Calabria	Percent.
Edilizia . . . . .	678	122	18%	102	15%
Impiegati . . . . .	846	51	6%	35	4%
Altri settori . . . . .	1.863	224	12%	149	8%
	3.387	397	12%	286	8,5%

La relazione conclusiva del 1992, firmata dal Presidente della Commissione l'onorevole Gerardo Chiaromonte fa cenno a due studi effettuati su Milano e Lombardia durante la decima Legislatura. Nel primo lavoro (4.7.1990) si riteneva consolidata la presenza di criminalità di tipo mafioso nella città di Milano e in alcune parti del territorio circostante, scatenando polemiche sulla situazione dell'hinterland sud del capoluogo lombardo e iniziava a prendere piede l'idea che Milano fosse divenuta capitale del riciclaggio.

Nella secondo lavoro (22.5.1991) si consolidava la pista del riciclaggio: *"il problema principale, per una piazza d'affari come Milano, è l'inquinamento dell'economia ed il fenomeno del riciclaggio"*, e si aggiungeva che Milano era

ormai uno dei principali centri nevralgici per il traffico di stupefacenti, il *"centro nodale di smistamento dei flussi di eroina provenienti dal Medio Oriente, di cocaina importata dal Sud America e di droghe sintetiche, di recentissima formula, provenienti dal Nord America"*.

Sotto la Presidenza dell'Onorevole Luciano Violante, La Commissione Parlamentare Antimafia dell'undicesima Legislatura, nel 1994 presenta la "Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali". Concentrandosi su un gruppo di regioni, tra le quali la Lombardia, la relazione elogia e prende spunto dalla precedente relazione conclusiva e dalle ricerche del Comitato Smuraglia e, per la prima volta, propone una stima numerica della presenza della criminalità organizzata nell'area milanese: secondo le Forze dell'Ordine, nella sola Provincia di Milano, opererebbero 51 famiglie mafiose e circa 2000 affiliati distribuiti nelle rispettive zone di influenza. La relazione descrive chiaramente il passaggio di consegne da Cosa Nostra alla 'Ndrangheta: l'organizzazione calabrese è ora egemone sopra il Po.

Altro aspetto mai toccato dai precedenti lavori della Commissione Parlamentare Antimafia, e presente nella relazione del 1994, è quello delle infiltrazioni nel settore del commercio e nell'imprenditoria. In questo senso vengono formulate proposte per rendere possibili analisi patrimoniali e creazioni di indici come elementi di base per costruire strumenti di contrasto al fenomeno del riciclaggio che sta, di fatto, inquinando l'economia lombarda.

La Commissione Parlamentare Antimafia nel 1997 visita Milano ed elabora la relazione conclusiva del 2001, sotto la presidenza dell' Onorevole Giuseppe Lumia, che mette in evidenza il passo indietro compiuto della società milanese e lombarda rispetto alla consapevolezza sul fenomeno mafioso. Durante le visite in Lombardia la Commissione trova la conferma del fatto che tra gli amministratori locali e tra i responsabili delle istituzioni economico-finanziarie è diffusa la tendenza alla negazione del pericolo proveniente dalle infiltrazioni mafiose. Nella relazione questo aspetto è ben sottolineato: *"A tal proposito, basterebbe ricordare l'audizione del Vice Presidente di Assolombarda, che riferì*

*come il loro sportello antiracket fosse stato chiuso per mancanza di segnalazioni a significare l'assenza del pericolo estorsioni nel milanese. Ed ancora, sembra significativo riferire delle difficoltà denunciate dalla DDA di Milano nel portare a termine approfondite indagini bancarie in vari istituti di credito lombardi per la manifesta opera di resistenza passiva, se non addirittura di vero e proprio boicottaggio, degli istituti stessi”.*

La Commissione della quindicesima legislatura, presieduta dall'onorevole Francesco Forgione, apre il Capitolo della relazione annuale sulla 'ndrangheta, approvata il 19 Febbraio del 2008 e dedicato all'analisi della presenza della mafia calabrese nel centro nord Italia, con la parola “Colonizzazione”. Il termine compare per la prima volta in documenti ufficiali e sarà poi ripetuto nella Relazione annuale della Direzione nazionale Antimafia nel 2011. Oltre a ribadire il concetto di egemonia calabrese nel sistema criminale lombardo, la relazione punta il dito sulle due fonti principali di guadagno della 'ndrangheta: la cocaina e il ciclo del cemento. Milano è indicata come la capitale europea dello spaccio con circa 120.000 consumatori, più o meno abituali, di droghe e capace di assorbire 20 kg di polvere bianca al mese. Milano, e il suo hinterland, è anche la città in cui le cosche calabresi si sono inserite nel ciclo del cemento, settore imprenditoriale tradizionalmente preferito dalla 'ndrangheta. La relazione spiega chiaramente:

*“Anche se nell'edilizia non mancano le estorsioni a danno di concorrenti o di imprese riottose (...) tuttavia persino le minacce estorsive non sono necessarie quando, come nella maggioranza dei casi, si vive in realtà in una situazione di completo monopolio. In ampie zone della Brianza o del triangolo Buccinasco-Corsico-Trezzano non è nemmeno pensabile che qualcuno con proprie offerte o iniziative “porti via il lavoro” alle cosche calabresi che hanno le loro imprese diffuse sull'intero territorio. In questo senso appare pienamente condivisibile il giudizio finale formulato dal responsabile della D.D.A. presso la Procura di Milano secondo cui in settori come quello dell'edilizia non è nemmeno necessaria l'intimidazione diretta poiché è sufficiente l'intimidazione “percepita”, cioè quella non esercitata con minacce aperte ma con la semplice “parola giusta al momento giusto”.*

Il 21-22 Gennaio 2010 la Commissione Parlamentare Antimafia presieduta dall'onorevole Giuseppe Pisanu, incontra, in Prefettura, le autorità e membri della magistratura. Gli atti relativi a queste audizioni non sono ancora disponibili, ma la trasferta della Commissione a Milano sarà tristemente ricordata per l'infelice dichiarazione del Prefetto di Milano Gian Valerio Lombardi: *"La Mafia a Milano non esiste"*. Questa dichiarazione scuote gli interlocutori, già preoccupati dal rischio di infiltrazioni mafiose negli appalti miliardari di Expo2015 e dall'abolizione della Commissione Consiliare Antimafia Locale (La Commissione Affossata cap. 3.5). Il Prefetto più tardi si correggerà precisando: *"Cosche sì, ma imprenditoriali più che criminali"*. Come se ci fosse differenza tra i due ruoli coperti dalla stessa organizzazione.

#### **4 – CONCLUSIONE**

Milano , soprattutto in questi ultimi anni, ha ben seminato nel campo della conoscenza del fenomeno della criminalità organizzata e lo ha fatto istituzionalizzando e separando compiti e ruoli.

Da una parte c'è il Governo della città, nelle vesti del Sindaco e dalla sua Giunta, che ha istituito un Comitato di esperti nel settore, in cui il principio seguito per la selezione dei membri è quello della competenza. Questo è uno strumento fondamentale perché permette di avere il polso della situazione e di comprendere profondamente i rischi che derivano dall'infiltrazione mafiosa nella città. Tale aspetto si rivela particolarmente importante soprattutto in una fase delicata come quella attuale. Siamo infatti alla vigilia dell'appuntamento con Expo2015 che sta portando e porterà miliardi di euro in lavori e appalti. Il Comitato lavora con discrezione per riportare al Sindaco valutazioni e analisi sul fenomeno della criminalità organizzata, ma produce anche, periodicamente, relazioni pubbliche.

Dall'altra parte c'è la rappresentanza della città: il Consiglio Comunale, che ha deliberato la Commissione Consiliare Antimafia con commissari che sono anche Consiglieri Comunali perché la Commissione è il luogo istituzionale delle

decisioni e i suoi membri, com'è giusto che sia, sono persone elette dai cittadini milanesi. La Commissione, oltre ad avere il ruolo di rappresentanza istituzionale in termini di impegno nella lotta contro la criminalità organizzata, è anche il luogo in cui vengono prodotte proposte normative.

E' giunto il tempo, per Milano, di raccogliere i frutti della semina.

In Commissione sono state prodotte molte proposte innovative che devono, però, approdare in Consiglio o essere recepite dalla Giunta. Un esempio importante consiste nella proposta di conferire alla Direzione Centrale Entrate e Lotta all'Evasione, anche la funzione di anti-riciclaggio. Questa proposta sposta l'ago della bilancia, nel contrasto alla criminalità organizzata da parte dell'Amministrazione pubblica, da una posizione difensiva costituita da barriere per prevenire le infiltrazioni mafiose, a una posizione offensiva che utilizza indici e indicatori e si serve dei risultati che emergono dall'incrocio dei dati per andare a scoprire dove sono incanalate le risorse delle organizzazioni criminali.

Sarebbe opportuno anche ampliare i poteri a disposizione dei Sindaci rispetto ad altri aspetti dell'antimafia amministrativa: le licenze commerciali, la gestione del personale, i controlli amministrativi e i controlli nei cantieri. Spesso i vincoli legislativi impediscono agli Amministratori di agire come invece converrebbe. Esistono Comuni, certi molto noti altri meno, in cui alcuni dipendenti degli uffici tecnici sono sotto indagine per corruzione ma non possono essere spostati o sospesi. Alcuni Amministratori sono costretti ad elaborare complessi protocolli, che coinvolgono altre Istituzioni, per rendere efficaci i controlli dal momento che, da soli, non hanno sufficiente forza e potere per mettere in atto i meccanismi di controllo necessari. Il Legislatore Nazionale dovrebbe raccogliere le istanze che gli Enti Locali dando il via all'apertura di una nuova fase che renda davvero protagonista l'antimafia amministrativa.

## BIBLIOGRAFIA

Mario Portanova, Giampiero Rossi, Franco Stefanoni:

**Mafia a Milano. Sessant'anni di affari e delitti**, Melampo, 2011

Nando dalla Chiesa:

**La Convergenza**, Melampo 2010

Gianni Barbacetto, Davide Milosa:

**Le Mani sulla Città**, Chiarelettere, 2011

Francesco Forgione:

**Porto Franco**, Dalai, 2012

Corrado Stajano

**Un eroe borghese: il caso dell'avvocato Giorgio Ambrosoli assassinato dalla mafia politica**, Einaudi, 2009

Albert O. Hirschman:

**Exit, Voice, and Loyalty**, Harvard University Press, 1970

Giovanni Sartori:

**Ingegneria Costituzionale Comparata**, Il Mulino, 1995

Carlo Smuraglia

**Relazione conclusiva del Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso**, Comune di Milano, 1992

Nando dalla Chiesa, Umberto Ambrosoli, Luca Beltrami Gadola, Giuliano Turone:  
**Prima relazione semestrale, del Comitato per lo studio e la promozione di  
attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della  
criminalità organizzata sul territorio milanese anche in funzione della  
manifestazione expo 2015**, Comune di Milano, 2012

Nando dalla Chiesa

**Relazione conclusiva della Commissione Consiliare d'Inchiesta sul  
Commercio**, Comune di Milano, 1997

Camera dei Deputati,

**Relazioni delle Commissioni Parlamentari d'Inchiesta sul fenomeno della  
Mafia**, (VI, X, XI, XIII, XV Legislatura)

Quaderno n.1 di Avviso Pubblico

**L'infiltrazione della criminalità organizzata nella gestione dell'appalto  
pubblico**. Ega, 2007

Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore

**Rapporto: “Gli Investimenti delle Mafie”**, 16 Gennaio 2013

Giuseppa Caruso, Davide Carlucci

**A Milano comanda la 'Ndrangheta**, Ponte alle Grazie, 2009

Nando dalla Chiesa

**Mafia e antimafia. Vecchie e nuove mappe in Lombardia**,  
“Rocca” (rivista) n.2, 2013

Enzo Ciconte

**'Ndrangheta Padana**, Rubbettino, 2010



Nando dalla Chiesa

**Le mafie al nord. La fine dei luoghi comuni,**

Narcomafie (rivista) n.12, 2011

Nando dalla Chiesa, Martina Panzarasa

**Buccinasco. La 'ndrangheta al nord,** Einaudi, 2012

G. Pignatone, M. Prestipino

**Il Contagio,** Laterza, 2012

(a cura di G. Savatteri)

Circolo "Società Civile"

**Società Civile** (Rivista)

vari numeri dal 1986 al 1994

## SITOGRAFIA

### **Stampo Antimafioso** ([www.stampoantimafioso.it](http://www.stampoantimafioso.it))

<http://www.stampoantimafioso.it/2012/08/02/prima-relazione-del-comitato-antimafia-di-milano/> (presentazione sulla 1° relazione del Comitato di Esperti)

<http://www.stampoantimafioso.it/2011/07/20/relazioni-dia-direzione-investigativa-antimafia/> (relazioni semestrali della DIA)

<http://www.stampoantimafioso.it/commissione-antimafia-milano/le-sedute-della-commissione-antimafia/> (sintesi sedute della Commissione Antimafia di Milano)

<http://www.stampoantimafioso.it/2012/02/14/expo-2015-e-i-buoni-propositi/>  
(presentazione protocollo di legalità per Expo 2015)

<http://www.stampoantimafioso.it/2011/09/05/commissione-antimafia-a-milano-carlo-smuraglia/> (Intervista a Carlo Smuraglia sul Comitato del 1990)

### **Comune di Milano** ([www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it))

- Beni Confiscati alla Criminalità Organizzata
- VideoConsiglio, intervento del Consigliere Majorino sulla revoca della Commissione Antimafia di Milano del 2009
- Pagina del Comitato Antimafia
- Pagina della Commissione Consiliare Antimafia

*(link dinamici o troppo lunghi, non è possibile inserire i percorsi)*

### **Omicron** ([www.omicronweb.it](http://www.omicronweb.it))

<http://www.omicronweb.it/wp-content/uploads/2008/01/omicron2.pdf>

(archivio dei mensili informativi dell'osservatorio milanese sulla criminalità organizzata, sopra un esempio)

### **Archivio Storico del Corriere della Sera** (<http://archiviostorico.corriere.it/>)

vari articoli della cronaca milanese e lombarda dal 1990 al 1995.



## RINGRAZIAMENTI

Fefa Ino Carmela Francesco Nando David Zambi Alessio Umberto Sole Pierpaolo Benji Elisa Piero Pierfrancesco Laura Martina Tommy Mag Andrea Danuta Sara Giovanni Basilio Guido Davide Mirko Inij Roberto Cristina Paolo Alessandro Edda Francesca Roberta Luca Ciccio Alberto Ester Paola