



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE,
ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN SCIENZE POLITICHE

**PERCHÈ LO STATO ARRIVA DOPO LA MAFIA
UNO STUDIO TEORICO**

Elaborato finale di: Mattia Calise

Relatore: Prof. Fernando Dalla Chiesa

Anno Accademico 2015/2016

Non credo che lo Stato abbia veramente intenzione di combattere la mafia!

Tommaso Buscetta - Pentito

¹ Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015, p. 55.

INDICE

ABBREVIAZIONI	2
PREFAZIONE	3
NOTA INTRODUTTIVA	6
CAPITOLO I - IL FATTORE TEMPO NELLA LOTTA ALLA MAFIA	9
1.1 Un contesto non ostile alle mafie	9
1.2 La mafia: agile, duttile e pragmatica	12
1.3 Ritardi ed errori nell'attuazione delle politiche antimafia: uno schema interpretativo	15
CAPITOLO II - CASI DI STUDIO	28
2.1 La "Terra dei fuochi"	28
2.2 Giovanni Falcone	37
2.3 La Direzione Investigativa Antimafia	48
CAPITOLO III - POSSIBILI SOLUZIONI	55
3.1 Scegliere in modo diverso	55
3.2 Agire sul contesto - politiche a lungo termine	62
3.3 Un nuovo modello di gestione delle politiche antimafia	66
CONCLUSIONI	68
Bibliografia	73
Materiali	74
Matrici dati	78

ABBREVIAZIONI

- ANM - Associazione Nazionale Magistrati
- BKA - Bundeskriminalamt, Polizia federale tedesca
- ASL - Azienda Sanitaria Locale
- CPA - Commissione Parlamentare Antimafia
- CRS - Congressional Research Service
- CSM - Consiglio Superiore della Magistratura
- DDA - Direzione Distrettuale Antimafia
- DDL - Disegno Di Legge
- DEA - Drug Enforcement Agency
- DIA - Direzione Investigativa Antimafia
- DL - Decreto Legge
- DNA - Direzione Nazionale Antimafia
- DPR - Decreto del Presidente della Repubblica
- EU15 - Unione Europea (15 membri)
- FBI - Federal Bureau of Investigation
- FMECA - Failure Mode, Effects, and Criticality Analysis
- GIS - Geographic Information System
- NCIS - National Criminal Intelligence Service
- P.M. - Pubblico Ministero
- ROLI - Rule Of Law Index
- ROS - Raggruppamento Operativo Speciale (Carabinieri)
- RTM - Risk Terrain Map
- SCICO - Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (Guardia di Finanza)
- SCO - Servizio Centrale Operativo (Polizia di Stato)
- SCU - Sacra Corona Unita
- WJP - Word Justice Project
- ZFU - Zona Franca Urbana

PREFAZIONE

“Emotivo, episodico, fluttuante. Motivato solo dall’impressione suscitata da un dato crimine o dall’effetto che una particolare iniziativa governativa può esercitare sull’opinione pubblica²”. Giovanni Falcone descriveva in questo modo l’impegno dello Stato nel combattere la mafia.

A Palermo nei primi anni ‘90, mentre magistrati, politici e giornalisti erano impegnati in una inutile lotta interna, Cosa Nostra prendeva decisioni e preparava scientificamente la morte di Falcone e di altri uomini valorosi. Lo Stato è arrivato tardi.

In Campania negli stessi anni il pentito Carmine Schiavone denunciava con precisione il funzionamento dei traffici di rifiuti tossici nella “terra dei fuochi”, ma per oltre vent’anni questi sono continuati. Il reato di “disastro ambientale”, nonostante la necessità, è stato introdotto nel codice penale solamente nel 2015; migliaia di persone pagheranno questo ritardo nei prossimi anni ammalandosi di cancro.

Errori di valutazione, inefficacia delle azioni di contrasto e assenza di volontà politica hanno segnato numerose fasi della storia dell’antimafia in Italia, garantendo ai clan la libertà di agire pressoché indisturbati per anni.

Questo studio intende dimostrare che i tempi di risposta dello Stato sono una delle cause di successo della criminalità organizzata e che risulta necessario un profondo cambiamento strategico volto a rendere dinamico e reattivo l’apparato di prevenzione e contrasto. Senza una tale innovazione lo Stato resterà incapace di adattarsi alle dinamiche evolutive delle moderne realtà criminali, sempre più liquide, multiformi e interconnesse.

A tale scopo il fenomeno mafioso verrà inquadrato da una prospettiva definita: quella che vede la criminalità organizzata trarre la propria essenza dall’abbattimento di tempi e fatiche del guadagno e del successo³, tanto nelle carriere personali, grazie alla logica delle raccomandazioni, quanto in quelle delle realtà aziendali che scelgono di utilizzarne i servizi illeciti. Si tratta di una chiave di lettura che privilegia non solo la rapidità, ma anche le stesse

² Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015, p. 161.

³ N. dalla Chiesa, *Manifesto dell’Antimafia*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 2014, p. 81.

regole di convivenza sociale e dello Stato di diritto che una parte della società, quella collocabile all'interno di questa "zona grigia"⁴, può derogare a piacimento. Il baro, per trarre massimo vantaggio a parità di fatica e tempo, aggira le regole del gioco: un comportamento che potrà adottare fino a quando riuscirà a non farsi scoprire, pena l'allontanamento. Ma cosa accadrebbe se, per paradosso, una volta scoperto l'inganno, questi non venisse escluso dalla partita e sanzionato dal banco? Sicuramente i giocatori onesti smetterebbero di giocare: una soluzione scontata nel contesto di gioco, ma difficilmente applicabile in una società dove il recesso da un contratto sociale ha ben altri costi, e dove i giocatori si troverebbero costretti a continuare la partita in presenza di un baro, inefficacemente richiamato dal nostro goffo croupier-Stato. Questo ha l'effetto di aumentare da un lato la frustrazione dei cittadini onesti e dall'altro di ingrossare le file dei furbi impuniti, tollerati se non addirittura socialmente desiderabili.

È questa azione di semplificazione della mafia che porta a vedere lo Stato, inefficiente e lento, come responsabile di facilitare l'espansione delle organizzazioni criminali. Si limita il successo di chi rispetta tutte le regole e si tollera chi sistematicamente le infrange; una tolleranza subdola, radicata nell'inefficacia dei controlli, volutamente scarsi o prevedibili, nell'istituzione di super-controllori degli appalti nominati a gare già terminate o, ad esempio, nel ritardo con cui viene approvata una legge sui reati ambientali⁵, rimasta inerte nei cassetti del Parlamento italiano per decenni, mentre le cosche imperavano nella "terra dei fuochi".

Sono tutti comportamenti e prassi che generano agli occhi del cittadino rabbia, scoramento, rassegnazione e a loro volta ulteriore tolleranza, frutto di assenza di alternative. Si tratta di un meccanismo letale per il capitale sociale del Paese, che concorre a rendere permeabile la nostra società alla minaccia mafiosa (di riflesso inospitale alle nostre azioni) e che occorre scardinare rapidamente per poter rendere maggiormente efficaci le politiche antimafia.

Un obiettivo, questo, che pare essere perseguibile unicamente ripensando la strategia generale di contrasto agendo primariamente sugli elementi strutturali: vanno ridotte le "zone franche" e i tempi di risposta (iniziando a correggere ad esempio gli effetti del "cono d'ombra" sull'espansione della Ndrangheta al Nord, generato dalle stragi di mafia degli anni '90) e garantendoci quindi un contesto favorevole alla nostra azione - proprio come è stato fatto

⁴ P. Arlacchi e N. dalla Chiesa, *La palude e la città. Si può sconfiggere la mafia*, Mondadori, Milano 1987.

⁵ Legge 22 maggio 2015, n. 68, *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*. Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana.

nell'ultimo decennio dall'FBI, agenzia responsabile del contrasto alla criminalità organizzata negli Stati Uniti.

Robert S. Mueller, direttore dell'FBI dal 2001 al 2013, descrive così questo cambiamento:

*"[...] il campo di battaglia è cambiato. Abbiamo visto un passaggio dalle famiglie regionali dotate di una struttura definita, a fluidi network con mire globali. Queste organizzazioni sono più anonime e sofisticate. Piuttosto che condurre singole operazioni nel loro territorio, intraprendono con successo iniziative multinazionali e multimilionarie dall'inizio alla fine. [...] Intelligence e partnership sono le chiavi del nostro successo nel contrastare queste minacce. Negli scorsi nove anni, l'FBI è passata dall'essere un'agenzia di investigazione a essere un servizio di sicurezza nazionale, spinto dalle più attuali minacce e guidato dall'intelligence."*⁶

Si proverà a fornire una immagine quanto più attuale delle opportunità per questo cambiamento di strategia, offerte dalle nuove tecnologie, dalle metodologie di analisi delle politiche pubbliche più moderne (*predictive crime, crime forecasting*) e da set di indicatori utili per monitorare lo Stato reale della criminalità organizzata.

Uno studio che in definitiva si pone l'obiettivo di fornire spunti e riflessioni per rendere lo Stato il miglior avversario possibile della criminalità organizzata.

⁶ Robert S. Mueller, Speech on Evolving Organized Crime Threat del 27 gennaio 2011, presso la Citizens Crime Commission of New York.

NOTA INTRODUTTIVA

A lungo la minaccia mafiosa è stata sottovalutata, male interpretata e affrontata con gli strumenti sbagliati. Fasi di successo da parte dello Stato si sono alternati a fasi di estrema forza delle organizzazioni criminali, generando un'oscillazione, che trova le sue cause in numerosi fattori: dalle tecniche di contrasto alle innovazioni dei gruppi criminali, dalle condizioni socioeconomiche del Paese all'assenza di volontà politica.

Dagli studi ormai numerosi sul tema si evincono due fattori di indiscutibile forza della mafia: la capacità di adattamento e una marcata resilienza. Nuove fonti di arricchimento hanno guidato le cosche in territori profondamente differenti da quelli di origine senza comprometterne il successo organizzativo, servendosi senza difficoltà di reti clientelari, corruttive e criminali preesistenti. In una società sempre più liquida, dove le comunità si trovano in crisi e dove le organizzazioni statali sono private di parte del loro potere (Baumann 2000), le moderne mafie si stanno rivelando come realtà estremamente solide e durature. Esse si sono dimostrate in grado di creare capitale sociale⁷ molto più efficientemente dello Stato e di riuscire a servirsene per espandersi rapidamente e stabilmente in nuovi territori. È proprio la capacità di adattamento che spinge questa analisi ad affrontare il problema mafioso in chiave temporale e a capire nel dettaglio le cause per cui lo Stato arriva dopo la mafia. In una battaglia così dura infatti, e in presenza di un nemico così abile, non ci si può più permettere di male interpretare ciò che accade, di ripetere errori commessi in passato e di agire tardi.

Lo studio è articolato in tre parti: nella prima parte si definirà la domanda della ricerca, mettendo in luce l'importanza del fattore "tempo" nel contrasto alla criminalità organizzata. Inizialmente si concentrerà l'attenzione sui fattori di contesto, ossia le condizioni in cui lo Stato e le mafie sono costrette ad operare. Successivamente verranno presi in esame gli elementi organizzativi statali, concentrando l'attenzione sul carattere democratico-rappresentativo e sull'assetto burocratico. Il modello organizzativo delle mafie sarà poi oggetto di approfondimenti, con particolare riguardo al pragmatismo e alla flessibilità organizzativa. Infine verrà scomposto il processo di costruzione e attuazione delle politiche

⁷ Inteso come risorsa relazionale degli individui all'interno di tessuti sociali (James Coleman, Fondamenti di teoria sociale, Il Mulino, Bologna, 2005).

antimafia, in modo da individuare i singoli fattori in grado di generare ritardi o errori strategici, delineando in questo modo uno schema interpretativo.

Nella seconda parte verranno analizzati tre casi di studio: “La terra dei fuochi” (e la legislazione relativa agli ecoreati), il caso di Giovanni Falcone e l’organizzazione della Direzione Investigativa Antimafia (DIA).

Il primo caso permetterà di osservare un esempio di palese ritardo e inefficacia nella gestione complessiva di una strategia antimafia, nel secondo sarà possibile mettere a fuoco la fase decisionale, grazie alla ricostruzione delle dinamiche politiche e competitive che hanno ostacolato il lavoro di Falcone, infine lo studio della DIA, grazie a un’analisi organizzativa, consentirà di verificare l’efficacia degli strumenti antimafia di cui si è dotato lo Stato.

La terza parte sarà dedicata alle soluzioni. Ogni fattore individuato come causa di ritardo o di errore nell’attuazione delle politiche di contrasto verrà abbinato a metodologie e strumenti in grado di limitarlo o di risolverlo a livello teorico. Successivamente, una volta quantificato l’ipotetico impatto di queste innovazioni, si passerà a teorizzare un possibile ripensamento dell’approccio alle politiche di contrasto, basato su una differente valutazione delle priorità, sull’utilizzo di moderni metodi gestionali e di nuove tecniche d’indagine.

In conclusione si ricollegheranno tutti questi elementi al fine di confermare l’ipotesi della necessità di un profondo cambiamento nella politica generale di contrasto alla criminalità organizzata nel medio e nel lungo termine.

Fonti

Il tema della ricerca trova elementi disponibili in letteratura per quanto riguarda le interpretazioni del fenomeno mafioso, le strutture organizzative e le dinamiche evolutive. In merito alle strategie di contrasto le fonti sono tratte prevalentemente dagli archivi delle forze dell’ordine e della Commissione Parlamentare Antimafia. Si è cercato prima tra i documenti della DIA, poi tra i documenti governativi volti alla modernizzazione dell’antimafia e infine, vista la limitata disponibilità di materiale, si è proceduto con delle interviste dirette a ufficiali della DIA, membri della CPA e della magistratura. In particolare, tra gennaio e febbraio 2016, sono stati intervistati a Roma il Vicepresidente della CPA On. Luigi Gaetti e il Direttore della DIA Nunzio Antonio Ferla.

Si tiene a precisare che per ragioni di segretezza non è stato possibile pubblicare in questo lavoro parte dei dettagli relativi all'organizzazione interna della DIA utilizzati per le analisi. Tale mancanza non influenza in ogni caso la completezza argomentativa e le conclusioni dello studio.

CAPITOLO I: IL FATTORE TEMPO NELLA LOTTA ALLA MAFIA

“Abbiamo nella storia delle organizzazioni mafiose delle generazioni successive di affari, che tengono conto delle opportunità che si aprono, è un mix di parassitismo e capacità di riconoscere le occasioni. La mafia è tempestiva, anticipa. Le istituzioni non pensano come la mafia potrebbe infiltrarsi, ci arrivano dopo, perché non sanno come pensano.”⁸ Nando dalla Chiesa

1.1 Un contesto non ostile alle mafie

La mafia vince sul tempo, si adatta tempestivamente ai nuovi contesti, coglie le occasioni quando si creano e prende rapidamente le decisioni: i tempi di azione la rendono un abile nemico per lo Stato. Vincere sul tempo vuol dire avere successo su molti fronti e riuscire ad agire senza disturbo per anni. Parallelamente arrivare in ritardo vuol dire per lo Stato semplificare la vita alle organizzazioni criminali, permettendone il consolidamento. Comprendere la natura di questo ritardo vuol dire comprendere un elemento chiave della partita che la nazione sta giocando. Osservare l'azione dello Stato e della mafia nel tempo è dunque fondamentale per definire i margini di miglioramento che occorre raggiungere per poter affrontare “ad armi pari” e con possibilità di vittoria le organizzazioni mafiose.

Per analizzare i casi di studio in quest'ottica occorre prima di tutto definire il contesto, osservando le caratteristiche strutturali, organizzative e sociali, per poi scendere in profondità fino alle radici dell'inefficacia dell'azione statale: lì sarà possibile analizzare singolarmente i fattori in grado di rallentare o accelerare l'azione di contrasto. A questa analisi viene dedicato il presente capitolo.

1.1.1 Un contesto non ostile alle mafie

Nel 2015 il rapporto annuale sulla condizione sociale del Paese del Censis descrive la società italiana come “*sconfitta dall'interesse particolare, dal soggettivismo e dall'egoismo individuale*”. Una realtà in cui “*non maturano i valori collettivi e una unità di interessi*”. Nella relazione 2014 il ricorso al “*sommerso*” e al “*nero*” vengono descritti come una scelta

⁸ Nando dalla Chiesa durante l'introduzione alla quarta edizione della “*Summer school on organized crime*”, 7 settembre 2014, Università degli Studi di Milano.

adattiva naturale di milioni di italiani al contesto economico. Nel 2013, ancora, veniva definita come “*società scalpa*” assediata dalla “*furberia generalizzata, immobilismo diffuso, crescente evasione fiscale e disinteresse per le tematiche di governo*”.

Difficilmente si potrebbe descrivere un contesto più attrattivo per le organizzazioni mafiose: una società debole, politicamente inattiva e non ostile all’utilizzo di strumenti illeciti. In queste condizioni appare inevitabile una continua espansione della “zona grigia”, nodo di connessione tra reti criminali e società civile, punto di incontro tra economia legale ed illegale.

Lo Stato in questo contesto risulta sia il responsabile, in quanto concausa di tale disgregazione sociale, che possibile risolutore, in quanto strumento politico di cambiamento; uno strumento che per compiere tale ruolo sembrerebbe dover attuare un profondo rinnovamento e trovare un nuovo slancio. Solo in questo modo si potrà intraprendere uno sforzo collettivo di tutti gli attori contro le mafie, un obiettivo ovviamente di lungo termine ed estremamente complesso, ma che può iniziare con determinate azioni mirate tra cui quelle volte a modernizzarne la struttura organizzativa.









Lo Stato: burocrazia e performance

Lo Stato italiano è una repubblica democratica di tipo parlamentare. Questa breve definizione fornisce due caratteri chiave: l’assetto organizzativo burocratico, tipico dello Stato, e la forma democratico/rappresentativa delle sue istituzioni; entrambi i caratteri sono rilevanti nel determinare l’efficacia del contrasto alla criminalità. L’assetto dello Stato italiano, seppur migliorato e modernizzato nel tempo, deriva dal modello delle burocrazie di stampo napoleonico, basate su una forte rigidità strutturale, sulla gerarchizzazione delle responsabilità e sul segreto d’ufficio. Le moderne scienze manageriali, la trasparenza amministrativa e un impianto organizzativo rivolto alla risoluzione dei problemi sono metodi e concetti che stentano ad affermarsi nella pubblica amministrazione italiana.

Un set di indicatori utili per inquadrare questi fattori provengono dal “*Rule Of Law Index 2015*”⁹, indice composito registrato annualmente dal *World Justice Project*. Tale indicatore è calcolato su 102 nazioni con l’obiettivo di verificare l’integrità nazionale dell’esercizio della giustizia e del buon governo; è composto da 8 principali indicatori costruiti sulla base di 44

⁹ World Justice Project, *Rule of Law Index*, Washington, D.C., USA, 2015.

sottofattori. Nella tabella n°1 si presentano i punteggi nazionali in relazione a due gruppi di riferimento: le nazioni dell'Europa a "15"¹⁰ e i paesi classificati come "ad alto reddito"¹¹.

ITALIA	Punteggio	Classifica regionale EU15	Classifica paesi ad alto reddito	Classifica globale
 Limiti al potere del governo	0,69	14/15	27/30	27/102
 Assenza di corruzione	0,59	14/15	28/30	33/102
 Open government	0,61	14/15	26/30	28/102
 Diritti fondamentali	0,74	14/15	21/30	23/102
 Sicurezza e ordine	0,74	15/15	28/30	52/102
 applicazione della legge	0,56	15/15	28/30	32/102
 Giustizia civile	0,58	15/15	29/30	36/102
 Giustizia criminale	0,63	13/15	25/30	25/102

Risulta evidente dalla lettura dei dati il risultato complessivo rispetto all'area regionale, dove l'Italia appare generalmente all'ultima e penultima posizione. La classifica dei paesi ad alto reddito permette di osservare con un maggior dettaglio le performance nei vari fattori, risultano particolarmente critici gli indicatori di assenza di corruzione (28/30), sicurezza e ordine (28/30) e infine giustizia civile (29/30) dove si colloca al penultimo posto prima della Croazia. La classifica globale mostra risultati ovviamente più generosi nei confronti dell'Italia, l'unico dato meritevole di attenzione è quello della sicurezza e ordine (52/102) che mostra un livello significativamente peggiore rispetto agli altri indicatori anche in presenza di nazione estremamente povere.

10 Si è scelto di rielaborare i dati in favore di un gruppo "Europa a 15" rispetto al gruppo "EU, EFTA & North America" utilizzato dalla *Rule Of Law* 2015, al fine di semplificare l'interpretazione dei risultati.

11 Le nazioni classificate come "ad alto reddito" sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Croazia, Rep. Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Hong Kong-SAR-China, Italia, Giappone, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Rep. della Korea, Singapore, Slovenia, Spagna, Svezia, Emirati Arabi Uniti, Gran Bretagna, Stati Uniti, Uruguay.

Da questa prima analisi, seppur superficiale, è già possibile constatare una forte carenza di base del sistema di integrità nazionale e dell'apparato di giustizia, basi su cui poggiano di fatto le azioni e strategie di contrasto alla criminalità mafiosa.

“La mafia è l'organizzazione più agile, duttile e pragmatica che si possa immaginare rispetto alle istituzioni e alla società nel suo insieme”¹²

Giovanni Falcone

1.2 La mafia: agile, duttile e pragmatica

Un secondo aspetto strutturale del contesto italiano è quello riguardante la particolarità della criminalità di stampo mafioso presente sul territorio.

In relazione alle diverse concettualizzazioni della mafia disponibili in letteratura sono state valutate come più consone a questo studio quelle che vedono la mafia come burocrazia e quelle che vedono la mafia come rete di organizzazioni. La visione di mafia come burocrazia permette infatti di mettere a fuoco la struttura organizzativa interna e di effettuare una comparazione tra i tempi di azione della mafia e quelli dello Stato. Il punto di vista interno di questa concettualizzazione permetterà inoltre, in un secondo momento, di mettere a fuoco le modifiche organizzativo-gestionali necessarie a rendere lo Stato maggiormente efficiente.

Il modello della rete invece, privilegiando gli aspetti processuali del fenomeno mafioso, con attenzione ai processi di radicamento, espansione e riproduzione (Sciarrone 1998, 2009), consentirà di definire il momento in cui lo Stato dovrà concentrare il proprio impegno per massimizzare l'effetto delle sue azioni. Allo stesso tempo questa visione, valorizzando la capacità relazionale della mafia (ed efficacia nel creare capitale sociale di cui servirsi), permetterà di approfondire l'importanza della fase di prevenzione. Percorsi come quelli di educazione alla legalità raramente sono stati visti dallo Stato come elementi strategici di una politica di contrasto, nonostante costituiscano, come si dimostrerà nel capitolo terzo, uno degli elementi di successo dell'azione antimafia nel lungo periodo. In quest'ottica sarà inoltre possibile evidenziare le caratteristiche del “campo di gioco”, ossia tutti gli elementi strutturali che è necessario modificare per rendere più efficace l'azione di contrasto a parità di risorse.

¹² Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015, p. 94.

La mafia come fenomeno organizzativo è stata definita nel tempo come “*un’organizzazione formale, dotata di regole e di capi, di un esercito armato e di potenti circuiti finanziari*” (CPA 1993b, p22), una descrizione sicuramente valida per la struttura unitaria di Cosa Nostra, ma meno esplicativa del fenomeno camorrista e ‘ndranghetista, che risultano rispettivamente più simili a un “arcipelago”, parcellizzato in piccoli gruppi autonomi e meno formalizzato, e a una rete di organizzazioni” nel caso della Ndrangheta (Sciarrone 2008). Non essendo possibile esplicitare un modello organizzativo interno comune occorre esplicitare le singole caratteristiche che contraddistinguono le mafie: l’evidente duttilità dei modelli organizzativi, il carattere di segretezza dell’associazione e l’utilizzo della violenza come mezzo per perseguire gli obiettivi.

Quanto alla formula organizzativa esterna, le dimensioni principali sono due, identificabili con il tipo di rapporto con il territorio esterno: *power syndicate*, nel caso in cui l’associazione eserciti un vero e proprio controllo territoriale, ed *enterprise syndicate*, nel caso in cui si limiti alla gestione dei traffici illeciti (Block 1990). Se la seconda dimensione di organizzazione è comune a diverse realtà criminali, quella di organismo di controllo del territorio è un carattere distintivo delle organizzazioni mafiose: la mafia come *power syndicate* svolge in una data area funzioni tipicamente proprie dello Stato (Es. offerta di sicurezza, risoluzione delle controversie).

Chiariti i basilari aspetti organizzativi, la visione di mafia come rete ci consente di allargare il campo visivo del fenomeno, in modo da poterne osservare l’evoluzione nel tempo. Un’analisi completa sull’espansione delle mafie è presente nel libro “*Mafie vecchie e mafie nuove*”¹³, le cui conclusioni mettono in luce che:

- 1) l’espansione nella gran parte dei casi è guidata da occasioni di arricchimento presenti sul territorio, come un boom edilizio o la domanda di stupefacenti (e quindi caratteristiche ambientali potenzialmente prevedibili Ndr);
- 2) esiste un forte nesso tra successo delle espansioni mafiose e presenza sul territorio di conquista di reti clientelari, fenomeni corruttivi e mercati illeciti (in generale reti compatibili con quelle criminali);
- 3) il successo espansivo delle mafie dipende dalle capacità innovative che, al pari di una azienda, consentono di battere la concorrenza (come un nuovo tipo di droga, un più

¹³ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie mafie nuove* (1998), Donzelli Editore, 2009, Roma.

sicuro sistema di riciclaggio o una superiore efficacia nell'azione di lobbying sulla politica).

In aggiunta a questi elementi risulta appropriato definire le mafie come organizzazioni resilienti, intendendo con « *resilienza sociale e di gruppo: quando un gruppo, struttura sociale, istituzione o nazione forma strutture di coesione, appartenenza, identità e sopravvivenza come strutture sociali illimitate o complesse; sviluppa modi di affrontare eventi e situazioni che mettono in pericolo il gruppo e l'identità, formando linee guida che consentono la sopravvivenza, l'espansione e l'influenza del gruppo.* » (Colchado 2013). In tali termini è utile osservare come le mafie abbiano reagito alle situazioni di emergenza. Uno di questi casi è descritto da Sciarrone in riferimento alla Piana di Gioia Tauro dove la 'Ndrangheta, in seguito all'inasprimento dell'azione antimafia (applicazione del 41 bis, istituzione della DIA e delle DDA), si trovò in palese difficoltà. Le cosche, incapaci addirittura di riscuotere il "pizzo", attuarono in quella situazione un cambio di strategia: "i loro clienti privilegiati in questa fase non sono più infatti gli operatori economici, ma diventano gli esponenti del mondo delinquenziale. (...) Sono loro a essere autorizzati a muoversi in libertà. In questo modo, le forze dell'ordine dovranno occuparsi di altri reati e l'attenzione nei confronti dei mafiosi si allenterà. (...) "La gente comincia a dire che si stava meglio prima... (riferisce uno degli imprenditori intervistati da Sciarrone) che i mafiosi garantivano l'ordine... che adesso non c'è pace (...)". Intanto, cambia clima politico, si innescano polemiche sul ruolo eccessivo della magistratura (...)»¹⁴.

Un altro caso di cambiamento di strategia è individuabile in seguito alle condanne del *maxiprocesso* contro Cosa Nostra del 1987, momento in cui l'organizzazione mafiosa subì un durissimo colpo in grado potenzialmente di distruggerla. Il pragmatismo strategico viene fotografato da Giovanni Falcone, che osserva: "avevamo appreso dagli imputati (...) che gli organismi direttivi di Cosa Nostra, articolata in famiglie coordinate su base provinciale e regionale, erano divenuti strumento formale di ratifica delle decisioni (...). Adesso, è da ritenere molto probabile che questi meccanismi si siano ulteriormente accentuati con l'istituzione, in ogni parte del territorio siciliano, di fiduciari del gruppo egemone (...). In altre parole si è creato un sistema di compartimentazione che rende più salda l'organizzazione e più difficili le indagini". Anche riguardo ai pentiti si prevede un cambio di strategia, infatti: "è divenuta, poi, più rigida la regola del segreto, è ciò come conseguenza

¹⁴ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie mafie nuove* (1998), Donzelli Editore, 2009, Roma, p.121.

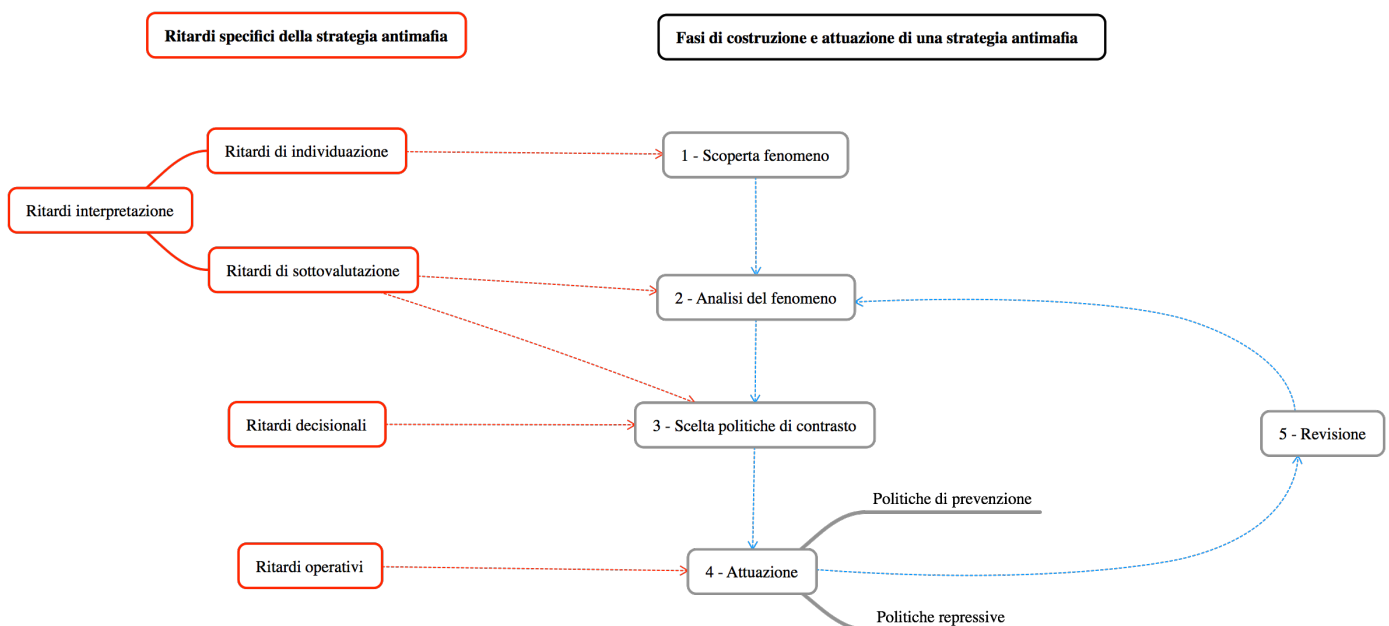
delle dichiarazioni dei “pentiti”, (...), gli stessi capi delle varie “famiglie” tengono rigorosamente segreti, a differenza del passato, i nomi degli affiliati”.

È visibile da queste testimonianze un'estrema dinamicità e tempismo nel riadattarsi, alzare le difese e riorganizzarsi. Estremamente significativo il caso del periodo successivo al *maxiprocesso* in quanto, come si vedrà nel prossimo Capitolo, risultò parallelo a una serie di errori strategici da parte dello Stato, che lo portarono a sprecare un momento di forte debolezza di Cosa Nostra (dovuto all'arresto in massa di gran parte dei suoi vertici) e a compromettere il modello di indagine che lo aveva condotto fino a quegli ottimi risultati.

1.3 Ritardi ed errori nell'attuazione delle politiche antimafia: uno schema interpretativo

Il contesto è chiaro, gli obiettivi e le caratteristiche strutturali del nemico pure. Si sceglie ora di scendere nel dettaglio e classificare i singoli fattori di ritardo nell'ottica di creare un basilare schema interpretativo in grado di mostrare le fasi delle politiche di contrasto evidenziandone i punti deboli.

Lo schema utilizzato (Schema n.1) si appoggia su un riadattamento del modello base di problem solving e suddivide la strategia antimafia in 5 fasi: individuazione del fenomeno, analisi del fenomeno, scelta delle politiche di contrasto, attuazione delle politiche e infine revisione.



In ordine logico si analizzano prima i ritardi di interpretazione, ossia quelli che riguardano l'individuazione e comprensione del problema stesso, poi i ritardi decisionali, riguardanti il "come" e "quando" si sceglie di intervenire. Infine si analizzano i ritardi operativi, riguardanti le caratteristiche degli strumenti scelti per affrontare il problema.

*"Non avere queste conoscenze vuol dire ritardare le strategie di contrasto, lasciargli decenni liberi."*¹⁵ Nando dalla Chiesa

1.3.1 Ritardi di interpretazione

La prima fonte di ritardo è quella che precede l'individuazione del problema/minaccia mafiosa, ossia il periodo di tempo che intercorre tra l'inizio del comportamento criminale e il riconoscimento da parte delle forze dell'ordine dello stesso in quanto tale. All'interno di questa categoria troviamo due tipi di ritardo: il ritardo di individuazione e il ritardo di sottovalutazione.

Ritardo di individuazione

Il ritardo di individuazione riguarda prima di tutto le competenze e conoscenze del sistema di giustizia, la capacità di effettuare indagini preventive e di corretta interpretazione dei "segnali" della presenza mafiosa.

In questa fase sono rilevanti le modalità con cui l'input arriva all'apparato di giustizia e il modo in cui questo lo gestisce - sia esso una denuncia di una vittima, un esposto alla magistratura o una segnalazione automatica di transazione sospetta. In quest'ottica può essere utile immaginare la società come una vastissima rete di "sensori", i cittadini, che sceglieranno se e quando denunciare un eventuale crimine di stampo mafioso. Dal lato civico dunque quattro variabili influiranno sulla rapidità di segnalazione: l'attitudine a cooperare, resa possibile dalla fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato, l'educazione civica (e alla legalità) ricevuta, le capacità del personale addetto alle indagini preventive e infine l'efficacia dei sistemi di segnalazione (minori saranno i costi di chi denuncia, in termini di rischio e ripercussioni personali, maggiore sarà l'utilizzo di essa). Leopoldo Franchetti già nel 1887 scriveva a riguardo: "Sono gli stessi in Sicilia come nel Continente d'Italia quegli ordinamenti giudiziari e amministrativi che devono assicurare l'applicazione delle leggi (...).

¹⁵ Intervento di Nando dalla Chiesa durante la quarta edizione della "Summer school on organized crime", 9 settembre 2014, Università degli Studi di Milano.

Ma per prevenire i delitti, per punirli, per mantenere l'ordine e l'osservanza delle leggi di ogni specie, la polizia, la magistratura, l'autorità pubblica insomma, ha bisogno di querele, di denunce, di testimonianze, del verdetto dei giurati, ha bisogno quasi ad ogni passo della cooperazione dei cittadini", peccato che in Sicilia: "I poteri e le influenze, che la legge è precisamente destinata a contrastare, sono più efficaci della organizzazione intesa a farla valere. Il timore della sanzione contro chi fa una denuncia, porta una testimonianza, o presenta una querela a danno di un prepotente di qualunque grado, è più efficace che quello della sanzione penale contro chi rifiuti la sua cooperazione alla giustizia in caso di delitto¹⁶".

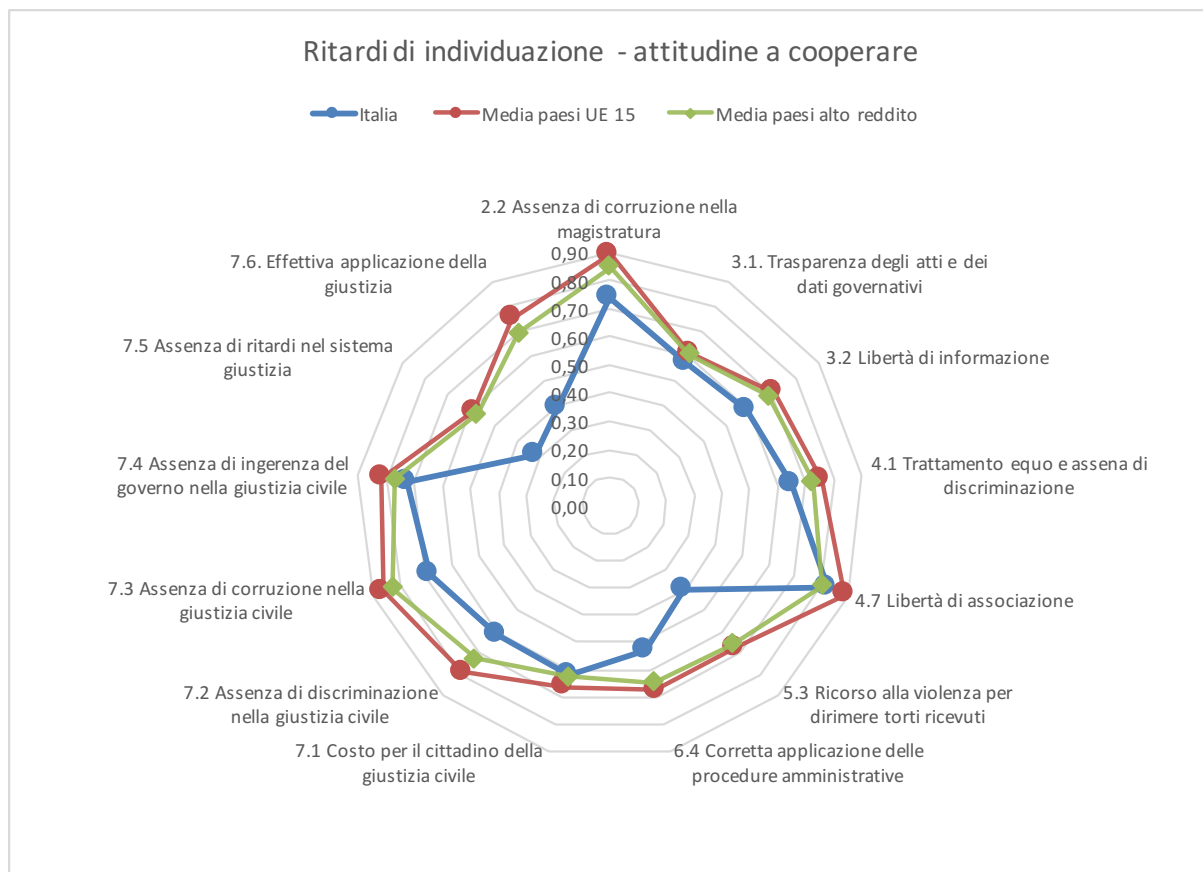
Al fine di definire con maggior precisione il livello di queste variabili in Italia si procede a una rielaborazione dei dati utilizzati per la costruzione degli indici della "Rule Of Law 2015", selezionando tra i 44 sottofattori utilizzati¹⁷ gli indicatori che influenzano direttamente e indirettamente l'attitudine alla cooperazione del cittadino.

Gli indici selezionati per evidenziare le cause dell'assenza di cooperazione, e inseriti nel grafico n.1, riguardano tre aspetti principali:

- le libertà individuali, preconditione alla cooperazione, messe in luce dagli indicatori: (3.2) "*Libertà di informazione*", (4.1) "*Trattamento equo e assenza di discriminazione*", (4.7) "*Libertà di associazione*";
- l'accessibilità e imparzialità del sistema di giustizia, forte incentivo o disincentivo a cooperare con lo Stato, mostrato dagli indicatori: (2.2) "*Assenza di corruzione nella magistratura*", (3.1) "*Trasparenza degli atti e dei dati governativi*", (6.4) "*Corretta applicazione delle procedure amministrative*", (7.1) "*Costo per il cittadino della giustizia civile*", (7.2) "*Assenza di discriminazione nella giustizia civile*", (7.3) "*Assenza di corruzione nella giustizia civile*", (7.4) "*Assenza di ingerenza del governo nella giustizia civile*", (7.5) "*Assenza di ritardi nel sistema giustizia*", (7.6) "*Effettiva applicazione della giustizia*".
- la propensione all'utilizzo di strumenti extralegali per dirimere le controversie, messo in luce dall'indicatore: (5.3) "*Ricorso alla violenza per dirimere torti ricevuti*".

¹⁶ Leopoldo Franchetti, "Condizioni politiche e amministrative della Sicilia" (1877), in *Contro la mafia*, materiali a c. di Nando dalla Chiesa, Giulio Einaudi Editore, Torino 2010, p. 19.

¹⁷ Le modalità con cui sono stati costruiti i singoli sotto fattori sono spiegate nel World Justice Project, *Rule of Law Index 2015*, pp. 10-31.



Il grafico n.1, grazie alla visione sinottica, mostra un complessivo risultato negativo del contesto italiano in relazione alle medie dei gruppi di nazioni simili; a questo si aggiungono le informazioni di alcuni indicatori significativamente distanti sia dal gruppo regionale che da quello di paesi della stessa fascia di reddito. In particolare la differenza più marcata riguarda l'indicatore (7.6) “*effettiva applicazione della giustizia*”, con un delta superiore al 30%. Altri disincentivi alla cooperazione significativi sono messi in luce dagli indicatori (7.5) “*assenza di ritardi nel sistema giustizia*” e (5.3) “*ricorso alla violenza per dirimere torti ricevuti*”, entrambi con un delta prossimo al 25%. Infine sono rilevanti i (7.3) “*assenza di corruzione nella giustizia civile*” e (6.4) “*corretta applicazione delle procedure amministrative*”, entrambi con uno scarto superiore al 10% rispetto ai valori medi dei gruppi di appartenenza.

“Nel 1956 la procura di Palermo dichiara che la delinquenza mafiosa è praticamente scomparsa; nel 1957 che i delitti sono la conseguenza di conflitti tra bande rivali; nel 1967 che la criminalità mafiosa è entrata in una fase di declino lento, ma sicuro; nel 1968 auspica l’allontanamento del mafioso dal suo habitat naturale dato che fuori dalla Sicilia diventa inoffensivo...”

Tutto questo per ricordare quanto il problema della mafia sia stato sottovalutato nella nostra storia anche recente. La virulenza attuale di cosa Nostra è in parte frutto di questa sottovalutazione e di questa ignoranza¹⁸”

Giovanni Falcone

Ritardo di sottovalutazione

Il ritardo di sottovalutazione riguarda invece i segnali che vengono individuati, ma che non vengono classificati come mafiosi oppure che non vengono presi in considerazione perché reputati non rilevanti o prioritari.

Nel 1991 Giovanni Falcone al riguardo disse: *“Non è retorico né provocatorio chiedersi quanti altri coraggiosi imprenditori e uomini delle istituzioni dovranno essere uccisi perché i problemi della criminalità organizzata siano finalmente affrontati in modo degno di un paese civile”*. In quest’ottica entrano in gioco numerosi fattori di carattere psicologico e organizzativo. Dal punto di vista psicologico è riscontrabile nell’indole degli amministratori pubblici italiani una propensione ad abituarsi ai problemi e a considerare di conseguenza “normali” situazioni straordinarie, vanificando l’efficacia stessa delle procedure e dello spirito della prevenzione. Un caso estremamente esplicativo di questo comportamento, tratto dall’ambito sicurezza, è l’incidente aereo di Linate dell’8 ottobre 2001. Nonostante la conoscenza da parte del personale tecnico e dei vertici dell’aeroporto milanese dell’assenza di un radar “di terra” funzionante (utilizzato per controllare i movimenti degli aeromobili nelle aree di parcheggio aeroportuale e sulle piste) e del malfunzionamento dei “sensori di passaggio” (in grado di segnalare il transito di un aereo sui collegamenti stradali dell’aeroporto tra hangar e piste), per anni non si è voluto consapevolmente risolvere una situazione oggettivamente emergenziale, abituandosi di fatto al problema e trasformandolo semplicemente in una “prassi” accettabile. Tale comportamento è stato portato avanti fino all’8 ottobre 2001, giorno di nebbia in cui, a causa dell’essenza dei necessari strumenti di sicurezza, la torre di controllo non si è potuta accorgere dell’ingresso simultaneo di due aerei in pista di decollo, che scontrandosi causarono la morte di 118 persone.

¹⁸ Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015, p. 118.

Un parallelismo può essere fatto con la legislazione d'emergenza antimafia, come nel caso del decreto legge 6 settembre 1982 n.629 ("Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa"), ossia una serie di provvedimenti un tempo reclamati come urgenti e improrogabili, che non vennero mai presi in considerazione dal governo, se non all'indomani dell'assassinio del Prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa.

La logica emergenziale è un fattore psicologico che ha degli indubbi effetti sull'organizzazione delle politiche di contrasto. Esaustivo a tal riguardo uno sfogo di Falcone durante le interviste con la giornalista Marcelle Padovani realizzate per la scrittura del libro *"Cose di Cosa Nostra"* in grado di sintetizzare in poche righe questo concetto chiave: *"Diversi anni fa, a Palermo fu consumato uno degli ormai tanti omicidi "eccellenti". Mentre ero immerso in amare riflessioni, squillò il telefono. Era l'alto commissario per la lotta alla mafia del tempo: "E ora che ci possiamo inventare per placare l'allarme del Paese?" mi chiese.*

Un'altra volta, dopo una sequenza di delitti nel corso dello stesso giorno, sempre a Palermo, mi telefono il ministro dell'interno quasi quasi addebitandomi la responsabilità di quell'esplosione di violenza criminale.

*Insieme con una miriade di altri segnali, i due episodi che ho ricordato danno il quadro realistico dell'impegno dello Stato nella lotta alla criminalità organizzata. Emotivo, episodico, fluttuante. Motivato solo dall'impressione suscitata da un dato crimine o dall'effetto che una particolare iniziativa governativa può esercitare sull'opinione pubblica."*¹⁹

Il principale effetto dei ritardi di sottovalutazione è la degenerazione del problema causata dal mancato intervento. Un esempio concreto ha riguardato la Puglia negli anni '80, dove il contrabbando di sigarette è stato sottovalutato poiché *"destava scarso allarme sociale ed era considerato una sorta di ammortizzatore delle tensioni sociali, che poteva supplire alle carenze di lavoro dell'economia ufficiale"*²⁰, peccato che la Sacra Corona Unita *"ha approfittato di questa situazione e ha cominciato a gestire il contrabbando attraverso una metodologia mafiosa"*. In questo modo la "tolleranza" ha permesso un salto qualitativo all'organizzazione criminale, che è passata da "semplice" gestore dei traffici (*enterprise syndicate*) a controllore del territorio (*power syndicate*).

¹⁹ Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015, p. 161.

²⁰ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie mafie nuove* (1998), Donzelli Editore, 2009, Roma, p.202.

Ritardo decisionale

Una volta ricevuta una denuncia o individuato un problema si passa alla fase decisionale. È qui utile differenziare tra caso “microscopico”, relativo ad esempio alle decisioni di come portare avanti efficacemente una denuncia ricevuta, e caso “macroscopico”, come ad esempio la progettazione strategica di una politica di contrasto.

Nel caso “micro” la principale variabile osservabile è relativa all’organizzazione burocratica dello Stato. Essa incide direttamente sui tempi di risposta: più è antiquata, corrotta e opaca, maggiori saranno i tempi di intervento e i rischi di infiltrazione mafiosa. Nel prossimo capitolo si approfondirà questo tipo di ritardo con il caso della “Terra dei Fuochi” e delle relative denunce inascoltate del pentito Carmine Schiavone.

Nel caso macroscopico, oltre alla variabile burocratica, entrano in gioco ulteriori dinamiche legate al carattere democratico e rappresentativo degli apparati dello Stato italiano. Il processo democratico rappresentativo, oltre ad avere dei tempi generalmente lunghi dovuti alla condivisione delle istanze e alle procedure di votazione, è soggetto a una serie di dinamiche che possono rivelarsi fatali nella lotta alla mafia a causa del bisogno di rapidità nel fronteggiare il fenomeno, come sarà verificabile in più fasi della vita di Giovanni Falcone nel prossimo capitolo.

Le principali dinamiche rilevabili come in grado di danneggiare la bontà delle politiche antimafia sono:

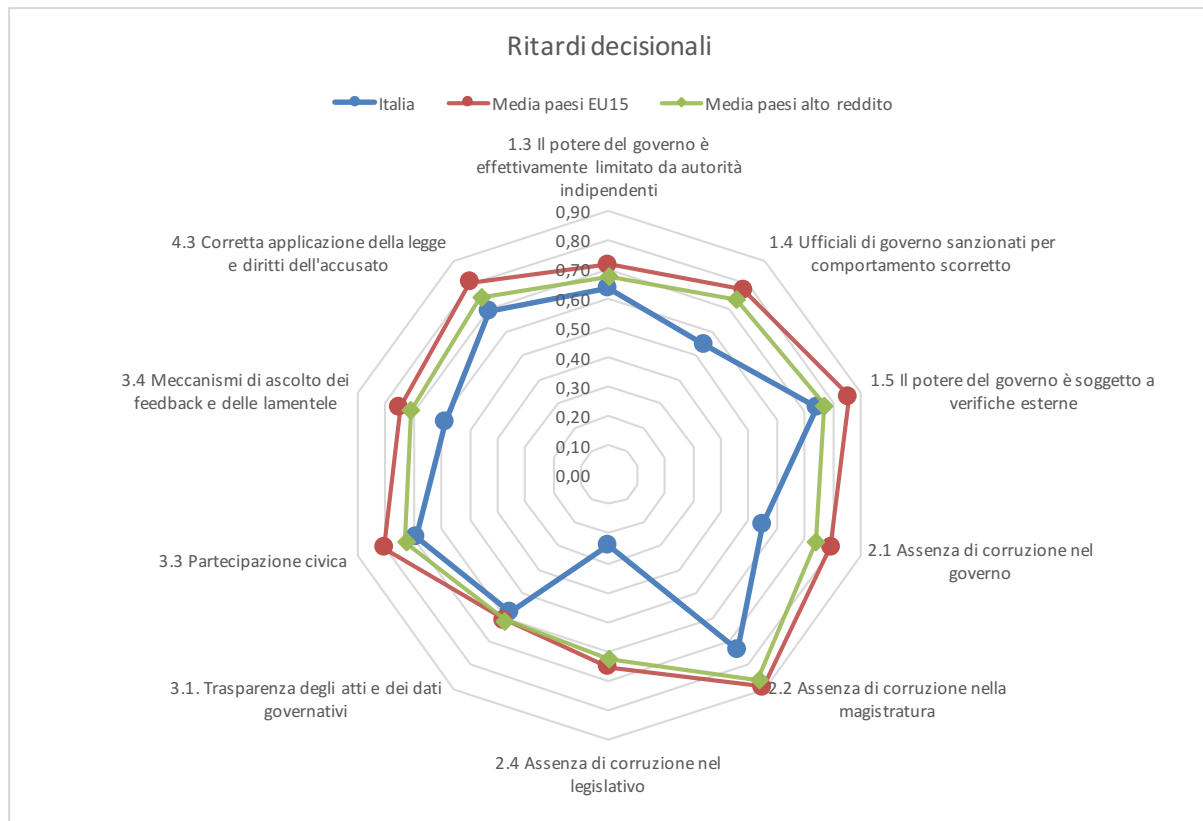
- la logica competitiva dovuta al carattere elettorale dei consessi, il cui effetto è di inserire dinamiche opportunistiche nella fase decisionale. Queste risultano funzionali all’interesse del partito, della corrente o alla mera rielezione del singolo a danno di una diretta e incondizionata volontà di risolvere il problema in questione;
- l’infiltrazione delle istituzioni rappresentative da parte delle organizzazioni criminali, messe in luce fin dal 1962 da Michele Pantaleone nel noto scritto “*Mafia e politica*”²¹. Il documento del giornalista palermitano descrive infatti l’utilizzo strategico delle istituzioni rappresentative da parte delle mafie, in grado sia di eleggere i propri uomini negli enti locali, che di condizionare esponenti politici nazionali grazie alla minaccia dell’uso della

²¹ Michele Pantaleone, “La mafia da strumento a protagonista politico” (1962), in *Contro la mafia*, materiali a c. di Nando dalla Chiesa, Giulio Einaudi Editore, Torino 2010, pp. 209-243.

violenza o, nel caso di amministratori collusi, sfruttando la loro necessità di essere eletti, fornendogli un supporto in termini di voti (c.d. “pacchetti di voti”).

Comune denominatore dei ritardi decisionali e delle dinamiche discusse è l’effetto diretto sulla **volontà politica** e quindi sulla capacità degli organi rappresentativi di affrontare efficacemente determinate tipologie di problemi. Non è chiaramente semplice misurare con precisione come essa incida sull’opportunità e sui tempi di approvazione dei provvedimenti, ma è possibile definire una visione sistematica di questi elementi grazie alla rielaborazione degli indicatori del livello di corruzione e della discrezionalità (nelle procedure amministrative e nella giustizia) del ROLI.

Gli indicatori della *Rule of Law 2015* utili a questo scopo sono quelli che riguardano l’integrità dei sistemi di *governance* (governativo, legislativo e giuridico), tra cui: (1.3) “*Il potere del governo è effettivamente limitato da autorità indipendenti*”, (1.4) “*Ufficiali di governo sanzionati per comportamento scorretto*”, (1.5) “*Il potere del governo è soggetto a verifiche esterne*”, (2.1) “*Assenza di corruzione nel governo*”, (2.2) “*Assenza di corruzione nella magistratura*”, (2.4) “*Assenza di corruzione nel legislativo*”, (3.1) “*Trasparenza degli atti e dei dati governativi*”, (3.3) “*Partecipazione civica*”, (3.4) “*Meccanismi di ascolto dei feedback e delle lamentele*”, (4.3) “*Corretta applicazione della legge e diritti dell’accusato*”.



Dalla lettura del grafico emerge nuovamente un complessivo risultato negativo delle istituzioni italiane, affiancato da una serie di dati specifici estremamente esplicativi. Il primo e più preoccupante di questi è il (2.4) “*assenza di corruzione nel legislativo*” con uno stacco assoluto del 35% rispetto ai due gruppi di riferimento. Seguono i dati, sempre allarmanti, di: (2.1) “*assenza di corruzione nel governo*” con un delta superiore al 20%, (1.4) “*ufficiali di governo sanzionati per comportamento scorretto*” (delta del 20%). Infine i dati sempre significativi di (2.2) “*assenza di corruzione nella magistratura*” e (3.4) “*meccanismi di ascolto dei feedback e delle lamentele*” entrambi con uno scarto del 10%.

“Abbiamo poco tempo per sfruttare le conoscenze acquisite, poco tempo per riprendere il lavoro di gruppo e riaffermare la nostra professionalità. Dopodiché tutto sarà dimenticato, di nuovo scenderà la nebbia. Perché le informazioni invecchiano e i metodi di lotta devono essere continuamente aggiornati”²²

Giovanni Falcone

Ritardo operativo

Il terzo tipo di ritardo è quello “sul campo” e riguarda gli strumenti, le modalità di intervento e l’efficacia nel tempo delle politiche pubbliche. Sottoposto anch’esso alle limitazioni della burocrazia, come i ritardi e la discrezionalità delle procedure, riguarda direttamente la qualità delle tecniche investigative e delle strategie antimafia.

“Inefficacia degli strumenti usati dall’autorità pubblica” intitolava Franchetti nel 1877 uno dei paragrafi della nota inchiesta sulle condizioni politico amministrative della Sicilia, all’interno del quale si mettevano bene in luce le problematiche operative: *“[l’Autorità pubblica] bendati gli occhi, turate le orecchie, va brancolando in cerca di assassini o di malfattori, che tutti, fuorché essa, vedono e conoscono. I suoi strumenti, o sono inefficaci, o la tradiscono.”*, e in merito alla corruzione continua: *“Si da il caso che mentre carabinieri e truppa vanno perlustrando monti e valli sotto la pioggia e la neve, il capo brigante stia svernando tranquillamente a Palermo stessa, e non sempre nascosto. Persone designate per esser colpite da arresto sono avvertite prima ancora che si firmi il relativo mandato, e la forza che viene per prenderli li trova partiti da tre o quattro giorni o più”²³*. La situazione Siciliana descritta è indubbiamente estrema, il contesto attuale è ovviamente meno preoccupante, ma diversi elementi e limiti del contesto italiano sono tutt’ora ben visibili attraverso diversi indicatori della *“Rule of Law 2015”*.

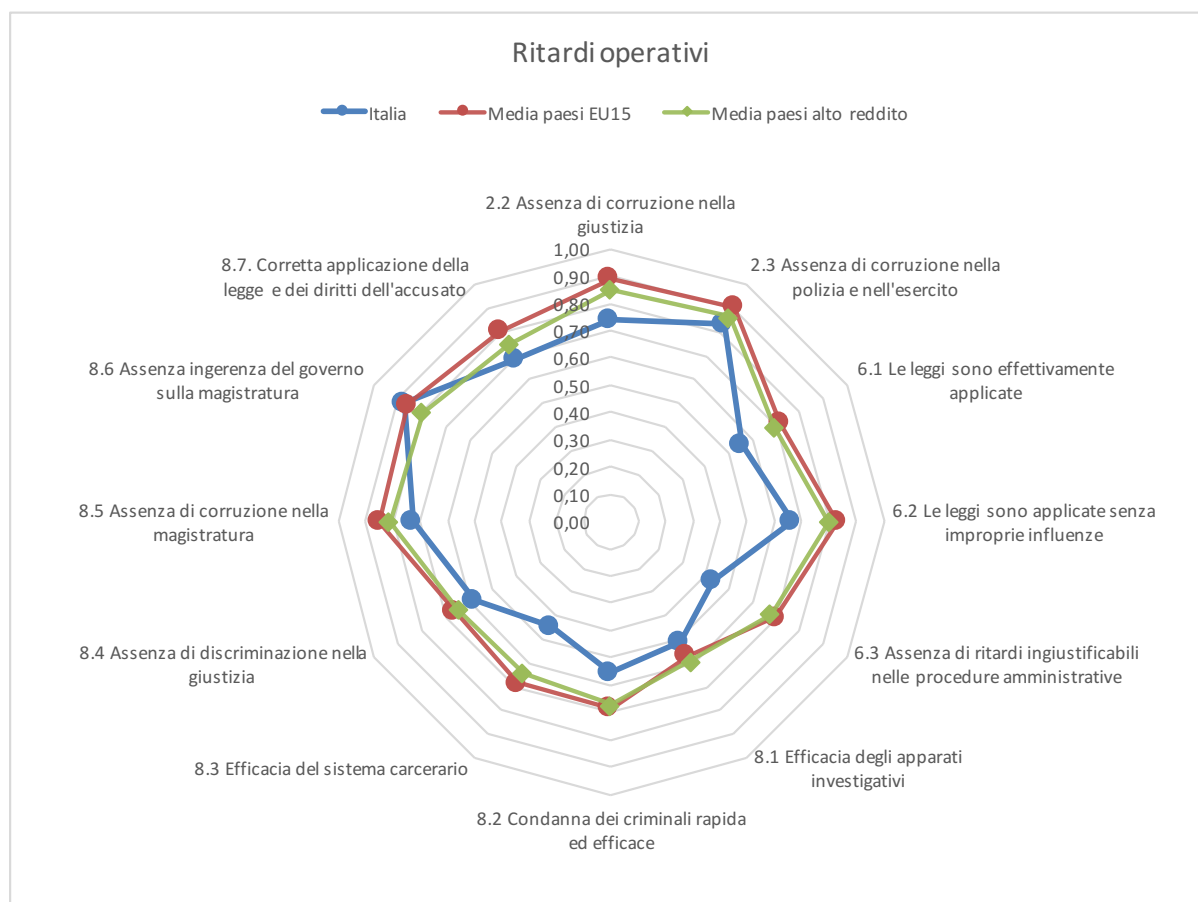
Il grafico 3, grazie alla selezione di 12 sottofattori, cerca di mettere in luce tre aspetti:

- l’effettiva attuazione delle leggi antimafia (soggette a tagli di spesa e discrezionalità esecutiva), misurata dagli indicatori: (6.1) *“Le leggi sono effettivamente applicate”*, (6.2) *“Le leggi sono applicate senza improprie influenze”* e (6.3) *“Assenza di ritardi ingiustificabili nelle procedure amministrative”*;

²² Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015, p. 22.

²³ Leopoldo Franchetti, “Condizioni politiche e amministrative della Sicilia” (1877), in *Contro la mafia*, materiali a c. di Nando dalla Chiesa, Giulio Einaudi Editore, Torino 2010, p. 25.

- l'integrità ed efficacia complessiva del sistema giuridico, misurata dagli indicatori: (2.2) "Assenza di corruzione nella giustizia", (8.2) "Condanna dei criminali rapida ed efficace", (8.3) "Efficacia del sistema carcerario", (8.4) "Assenza di discriminazione nella giustizia", (8.6) "Assenza ingerenza del governo sulla magistratura" e (8.7) "Corretta applicazione della legge e dei diritti dell'accusato"
- valido coordinamento delle istituzioni antimafia, misurato dagli indicatori: (8.1) "Efficacia degli apparati investigativi", (2.2) "Assenza di corruzione nella magistratura" e (2.3) "Assenza di corruzione nella polizia e nell'esercito".



Da una lettura dei dati risultano sei gli indicatori che segnalano uno "stacco significativo" dagli standard di riferimento. In ordine di rilevanza questi sono: (6.3) "Assenza di ritardi ingiustificabili nelle procedure amministrative" con un delta del 25%, (8.3) "Efficacia del sistema carcerario" con un delta del 20%, (6.2) "Le leggi sono applicate senza improprie influenze" con uno scarto del 15%, infine (8.2) "Condanna dei criminali rapida ed efficace", (6.1) "Le leggi sono effettivamente applicate" e (2.2) "Assenza di corruzione nella magistratura" con una differenza assoluta di circa 10 punti percentuali.

Ritardo nella produzione della conoscenza: un fattore moltiplicatore.

Un'ulteriore variabile che influisce sui tempi di risposta dello Stato riguarda i ritardi nella produzione di conoscenza del fenomeno mafioso. Le istituzioni responsabili del processo di formazione e di una qualificata informazione, come Università, istituti elementari, medi, superiori, televisioni, radio e giornali, hanno infatti contribuito a ritardare la risposta dello Stato e a rendere maggiormente permeabile il tessuto sociale, trattando in maniera inadeguata il fenomeno mafioso. Per decenni l'assenza di volontà politica e la sottovalutazione della criminalità organizzata si sono infatti tradotti in una scarsa considerazione del fenomeno all'interno di queste istituzioni a partire dal Ministero dell'Istruzione: *“Università che senza essere complici, senza aver affari con i mafiosi, non parlavano di un argomento che stava minando la democrazia italiana. Tutte le università, per decenni non ne hanno parlato”*²⁴. Un'assenza pressoché totale fino a pochi anni fa, divenuta oggi parziale grazie ad alcuni casi virtuosi come l'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, “Transcrime - Joint Research Centre on Transnational Crime” dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e altri. Risulta evidente, nonostante i recenti progressi, l'assenza di una sistematicità nell'affrontare la produzione di conoscenza accademica, lasciata all'auto-organizzazione spontanea delle singole Facoltà.

Sul piano dell'istruzione scolastica la situazione risulta parimenti drammatica, all'interno dei piani di studio nazionali non è infatti presente un percorso di educazione alla legalità. Le iniziative, seppur lodevoli e d'eccellenza, come i percorsi alla legalità di Transparency International o il lavoro di ex magistrati come Gherardo Colombo²⁵, che ogni anno incontrano decine di migliaia di studenti, vengono viste come facoltative e non integrate strutturalmente nel piano di studi. La mancanza di tali percorsi formativi contribuisce a creare nell'immaginario collettivo una visione semplificata e stereotipata della mafia e una conseguente incapacità di interpretare correttamente il fenomeno.

Gli organi di informazione, a partire dal servizio pubblico televisivo, contribuiscono a questo circolo vizioso di semplificazione e sono altresì responsabili di aver incrementato il ritardo nel prendere coscienza della mafia. Superficialità e imprecisione hanno contraddistinto gran parte delle informazioni fornite dai *mass media* sulla criminalità organizzata. Come viene

²⁴ Nando dalla Chiesa durante il convegno “La mafia a Milano esiste”, 26 ottobre 2011, Palazzo Marino, Milano.

²⁵ Gherardo Colombo, *Sulle Regole*, Feltrinelli 2010

specificato nel *Manifesto dell'Antimafia*: “Sta di fatto che difficilmente si trova nel dibattito pubblico un argomento come quello della mafia sul quale vengano dispensate a ruota libera tante corbellerie”²⁶.

In definitiva quello che si riscontra è un ritardo decennale nella produzione della conoscenza che ha contribuito:

1. all'invisibilità delle mafie (privando il “pubblico” e gli studenti dei più basilari strumenti d'interpretazione);
2. alla sottovalutazione del fenomeno (in quanto assente nelle tematiche rilevanti dei piani di studio e assente tra i temi di approfondimento mediatico);
3. al ritardo nel fornire un'offerta di formazione di rango universitario in materia (con il conseguente ritardo nella formazione di personale specializzato e qualificato nelle attività antimafia).

Il ritardo nella produzione della conoscenza sui fenomeni mafiosi, unitamente all'assenza di un piano organico per la fruibilità di tali risorse, influenza negativamente lo sviluppo del "potenziale civico" di contrasto alle mafie. Decine di migliaia di giovani, che ogni anno entrano nel mondo del volontariato e dell'attivismo riconducibile alla c.d. "società civile", rimarranno inattivi sul fronte antimafia semplicemente per le carenze strutturali d'informazione.

²⁶ Nando dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 2014, p. 9.

CAPITOLO II - CASI DI STUDIO

«Il vero business era quello dei carichi che dal Nord Europa arrivavano al Sud. Rifiuti chimici, ospedalieri, farmaceutici e fanghi termonucleari. Scaricati e interrati dal lungomare di Baia Domizia fino a Pozzuoli. (...) I rifiuti erano scaricati da camion e gettati nei campi e nelle cave di sabbia. Negli anni le cassette di piombo si saranno aperte, ecco perché la gente sta morendo di cancro. Stanno morendo 5 milioni di persone»²⁷
Carmine Schiavone

2.1 La “Terra dei fuochi”

La parola “Terra dei fuochi” venne utilizzata per la prima volta nel rapporto Ecomafie 2003 di Legambiente per indicare il territorio situato in Provincia di Napoli e Caserta colpito negli ultimi trent’anni da fenomeni di inquinamento e disastro ambientale da parte dei clan della Camorra.

Viene scelto come caso di studio in quanto rappresenta il fallimento dello Stato nel prevenire, gestire e sanare un problema evidente e di ampia estensione. Oltre al fallimento delle specifiche fasi di prevenzione e contrasto è possibile osservare l’assenza di volontà politica nell’affrontare il problema. Per decenni infatti è mancato all’interno del Codice Penale la fattispecie dei reati ambientali, mancanza che ha impedito di fatto un’efficace deterrenza e una valida repressione del fenomeno in questione e permesso ai clan di portare a termine le proprie operazioni e i propri traffici pressoché senza rischi.

2.1.1 Contesto e sequenza degli eventi

La terra dei fuochi comprende un territorio di 1076 km², nel quale sono situati 57 comuni, e dove risiedono circa 2 milioni e mezzo di abitanti: 33 comuni situati nella provincia di Napoli e 24 comuni situati nella provincia di Caserta. A partire dagli anni ’70 i clan della Camorra hanno utilizzato l’area suddetta come “porto franco” per lo smaltimento abusivo di rifiuti provenienti da tutta Italia. Rifiuti tossici, scorie nucleari, acido e molto altro sono stati rinvenuti dalle forze dell’ordine in queste aree; alcuni seppelliti sottoterra in buche

²⁷ Verbale di seduta della “Commissione Parlamentare d’Inchiesta sul Ciclo dei Rifiuti e sulle Attività ad Esso Collegate” del 7 ottobre 1997 - PARTE SEGRETA (Declassificato il 31 ottobre 2013).

artigianali, altri in vere e proprie discariche abusive, altri ancora semplicemente disseminati nei campi.

Tra gli effetti devastanti per l'ambiente, e per la salute degli abitanti, è possibile segnalare l'inquinamento della falda acquifera, l'inquinamento dei campi (e dei prodotti agroalimentari) e l'inquinamento dell'aria dovuto ai falò di rifiuti. L'Istituto Superiore di Sanità ha effettuato tra il 2005 e 2011 uno studio sulla mortalità e sui ricoveri ospedalieri, inoltre, in 17 comuni su 55 (quelli serviti dal Registro Tumori dall'ASL Napoli 3 Sud) ha calcolato i valori di incidenza delle malattie oncologiche. I dati sono stati resi pubblici solamente nel luglio 2014.

Lo studio epidemiologico mette in evidenza per la parte della “terra dei fuochi” situata nella provincia di Napoli *“un'incidenza dei tumori superiore dell'11% a quella della popolazione di riferimento e una mortalità superiore anch'essa dell'11%. Nelle donne i corrispondenti superamenti sono rispettivamente del 9% e 7%.”* Ancora più gravi risultano gli effetti sui bambini: *“nel primo anno di vita mostrano tuttavia un eccesso di ricoveri del 51% per tutti i tumori e del 45% per la leucemia e l'incidenza dei tumori del sistema nervoso centrale è più che raddoppiata. In età pediatrica (0-14 anni) si osserva un eccesso del 42% per i tumori del sistema nervoso centrale (...).”* Risultati simili sono stati rilevati in provincia di Caserta dove i valori sono leggermente più bassi, con variazioni non significative. Infine, a dimostrazione della natura puntiforme dei siti inquinati, lo studio evidenzia alcuni casi critici: *“Singoli comuni possono mostrare eccessi localizzati di patologia tumorale, (...) ad es. a Terzigno (eccessi di ricoveri per tutti i tumori del 79% e 55% nelle classi d'età 0-14 e 0-19 rispettivamente e triplicazione dell'incidenza dei tumori del sistema nervoso centrale).”²⁸*

I danni ambientali si ripercuotono inoltre sul piano economico, dove è possibile verificare un calo significativo delle esportazioni di mozzarella di bufala, specialità dell'area esportata in tutto il mondo. Secondo i dati elaborati dalla direzione Studi e Ricerche del Banco di Napoli il comparto bufalino ha subito tra il 2013 e 2014 un crollo superiore al 40% in seguito alla pubblicazione di inchieste televisive e giornalistiche volte a denunciare l'insalubrità dei prodotti dovuta all'inquinamento. La perdita rilevata nei primi 9 mesi 2014 è stata quantificata in 56 milioni di euro a fronte dei 174 milioni di fatturato totale delle esportazioni nel 2013.

²⁸ Dati tratti dal *Rapporto Istisan 15/27*, Istituto superiore della Sanità, 2014.

2.1.2 Le denunce secretate di Schiavone

Carmine Schiavone, amministratore e consigliere dei Casalesi, fu arrestato nel 1991 per possesso illegale di armi, nel 1993 diventò collaboratore di giustizia e pentito di mafia. Schiavone fu il primo a mettere in luce la vastità del fenomeno e i metodi di smaltimento illecito di rifiuti utilizzati nella “terra dei fuochi”, in Puglia e nel basso Lazio. Grazie alla collaborazione con la DIA permise l’apertura di una importante inchiesta, chiamata “*Spartacus*”, che portò al processo di 115 camorristi, tra cui suo cugino Francesco Schiavone noto come “*Sandokan*”.

Fondamentali per la ricostruzione storica del fenomeno sono le dichiarazioni che il pentito rilasciò nel 1997 durante un’audizione presso la Commissione Parlamentare d’Inchiesta sul ciclo dei rifiuti. Tali informazioni sono state desecretate dal Parlamento Italiano solamente nel 2013. Queste dichiarazioni mettono in luce un sistema, gestito in larga parte dai casalesi e dallo stesso Schiavone, che tra il 1988 e il 1992 movimentò centinaia di tonnellate di rifiuti pericolosi per un business di centinaia di miliardi di lire. All’interno di questa dettagliata testimonianza si rende noto che le autorità erano state da lui informate, con precisione, di gran parte dei siti contaminati, delle società coinvolte e delle connivenze fin dal 1992.

Secondo la ricostruzione l’anno chiave della vicenda fu il 1990 in cui i casalesi presero sistematicamente in gestione il traffico illecito dei rifiuti, precedentemente gestito “abusivamente” da singoli affiliati. Nelle aree prescelte per l’interramento e lo sversamento vennero scavate fosse profonde fino a 40 metri. I rifiuti provenivano sia da comuni della zona, come quelli di Santa Maria Capua a Vetere destinati alle aree di Parete e Aversa, che da società del nord Italia, come i solventi di scarto industriale provenienti da Liguria e Lombardia. Oltre alla provenienza nazionale Schiavone fa preciso riferimento ad alcuni traffici esteri: “(*...*) *arrivavano dalla Germania camion che trasportavano fanghi nucleari*”, *rifiuti radioattivi che sostiene essere stati sotterrati “in un terreno sul quale oggi vi sono i bufali e su cui non cresce più erba” e di preciso “Vicino alla superstrada, in un terreno di Noviello”*²⁹.

Un primo dato che emerge è il giro d’affari: nei verbali Schiavone quantifica il profitto del business dei rifiuti intorno ai 600-700 milioni di lire al mese, al netto dai costi necessari per la corruzione dei funzionari pubblici, delle amministrazioni comunali e forze dell’ordine. Per

²⁹ Verbale di seduta della “Commissione Parlamentare d’Inchiesta sul Ciclo dei Rifiuti e sulle Attività ad Esso Collegate” del 7 ottobre 1997 - PARTE SEGRETA (Declassificato il 31 ottobre 2013).

comprendere l'estensione del danno ambientale è indicativa la precisazione di Schiavone a una domanda postagli durante l'audizione dal presidente Massimo Scalia: *“è in grado di fare una stima di quante migliaia di tonnellate, di quanti camion...”* e fu interrotto dal pentito che prontamente corresse: *“Qui si parla di milioni, non di migliaia (...). Io penso che per bonificare la zona ci vorrebbero tutti i soldi dello Stato di un anno”*.

Per quanto riguarda il collegamento tra casalesi e altre mafie è utile riportare un ulteriore stralcio del verbale, in cui il pentito alla domanda della presidenza: *“Le risulta che nella discarica di Battipaglia siano stati riversati rifiuti tossici da parte del clan dei Casalesi o di clan in contatto con quest'ultimo?”* risponde: *“Non lo so. Però, è possibile, visto che il sistema era unico, dalla Sicilia alla Campania. Anche in Calabria era lo stesso: non è che lì rifiutassero i soldi. Che poteva importargli, a loro, se la gente moriva o non moriva? L'essenziale era il business. So per esperienza che, fino al 1992, la zona del sud, fino alle Puglie, era tutta infettata da rifiuti tossici provenienti da tutta Europa e non solo dall'Italia”*.

Di particolare rilevanza per questo studio sono i riferimenti al mondo politico presenti nella relazione. Imponente è il numero di voti che Schiavone e il suo clan erano in grado, secondo la sua testimonianza, di pilotare, dal controllo pieno e totale delle amministrazioni locali dell'area, tramite l'elezione diretta di sindaci collusi, a politici di livello nazionale: *“Erano di tutti i partiti, democristiani, socialisti; parliamo, per esempio di De Lorenzo, Gava, Scotti, Santonastaso. De Mita fa ancora il politico. Non è che fossero dei clan, che fossero mafiosi; purtroppo ognuno ha un solo voto e per raccogliere tanti voti, soprattutto in certe zone, ci vogliono tante amicizie”*.

Sempre funzionali a questo studio sono due dichiarazioni rilasciate da Schiavone nel 2013 durante un'intervista a SkyTg24³⁰, le prime riguardanti il sistema di corruzione delle forze dell'ordine: *“Mantenevamo tutte le caserme, una buona parte di carabinieri, la polizia, la finanza, la finanza... (incomprensibile) ..ma non c'è più bisogno, alla mattina bussavano “oggi vogliamo 100.000 chili di pesche”, questo era il gioco che noi avevamo. (...) Gli mandavamo ogni tanto qualche piccolo spacciatore da prendere, per fare carriera.”* Le seconde riguardano invece il rapporto stesso che come pentito ha avuto con lo Stato: *“Se potessi tornare indietro non mi pentirei. Sono pentito di essermi pentito e non lo farei più perché le istituzioni ci hanno abbandonato. Quando non sono riusciti ad ammazzarmi*

³⁰ Intervista SkyTG24 del 24 agosto 2013: "Pentito di essermi pentito".

materialmente, hanno cercato di distruggermi economicamente, moralmente”, e ancora riguardo all’azione statale: “le mie denunce sono rimaste inascoltate”.

2.1.3 Gli ecoreati - i numeri del fenomeno

La terra dei fuochi costituisce il caso più evidente e tragico di una vicenda ben più ampia, quella degli ecoreati e delle ecomafie. Tra il 1992 e il 2014 gli ecoreati accertati sono stati 596.142, con 457mila arresti e 147mila sequestri³¹; nel solo 2014 ne sono stati accertati 29.293, dato stabile rispetto alle rilevazioni degli ultimi anni.

A livello di distribuzione geografica nel 2014 14.736 infrazioni sono state consumate nelle aree a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), con un picco di 4.449 nella sola Puglia, un aumento del 15,4% rispetto al 2013.

Un incremento significativo riguarda la crescita delle infrazioni nel ciclo dei rifiuti, +26% rispetto al 2013, che ha portato a superare i 7mila accertamenti nel 2014. Anche in questo caso più del 54% delle infrazioni sono state rilevate nella quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa.

Per quanto riguarda il reato di “traffico illecito di rifiuti”, previsto dall’articolo 53 bis del Decreto Ronchi (1997) (ora art. 260 del Decreto legislativo 152 del 2006), le inchieste tra il 2002, primo anno di applicazione della legge, e il 2015 sono state 258, con più di 1500 arresti e 854 aziende coinvolte.

Passando all’aspetto economico, il volume di affari gestito dalle ecomafie è stato stimato da Legambiente intono ai 21,9 miliardi di euro per il 2014, affermandosi tra i principali business criminali a livello nazionale. I dati delle forze dell’ordine permettono un’analisi al dettaglio di questo ramo dell’economia criminale e si evince che i settori in crescita sono tre: l’agroalimentare con un giro da 4,3 miliardi di euro (500 milioni nel 2013), l’inquinamento ambientale per un totale di 1,4 miliardi di euro (800 milioni nel 2013) e infine le *archeomafie*, che hanno raggiunto i 500 milioni di euro (200 milioni nel 2013). I settori stabili sono due: la gestione illegale dei rifiuti speciali, stazionaria a 3,1 miliardi di euro, e il traffico di animali, fermo a 2,6 miliardi di euro. Unico dato in calo nel 2014 risulterebbe essere l’abusivismo edilizio, che passa da 1,7 miliardi nel 2013 a 1,1 miliardi nel 2014, flessione giustificabile dalla crisi del settore immobiliare.

³¹ Legambiente, *Rapporto Ecomafie 2015* - Marotta e Cafiero editori, Napoli, 2015.

2.1.4 Iter legislativo - Reati ambientali

L'assenza di una sezione organica relativa ai reati ambientali all'interno del codice penale fino al 2015 ha determinato nel tempo una serie di effetti negativi sul contrasto degli ecoreati e delle ecomafie. *“Il reato è estinto per intervenuta prescrizione”* e *“il reato è estinto per assoluzione in quanto il fatto non sussiste come reato”* sono state le formule più tipiche che hanno concluso lunghe e faticose indagini portate avanti dalle procure nel tempo.

Uno dei commenti più significativi a questo limite lo ha dato Francesco Iacovello, procuratore sostituto della Suprema Corte in merito alla conclusione della vicenda Eternit. Tale questione riguardò i danni dovuti alla lavorazione dell'amianto all'interno dei capannoni dell'azienda multinazionale svizzera *“holding Eternit S.p.a. Italia”*, che portò alla morte più di 3000 operai. Iacovello, pronunciando la prescrizione del reato infatti, disse: *“L'imputato e proprietario Schmidheny è comunque responsabile di tutte le condotte che gli sono state ascritte”*, ma *“il giudice tra diritto e giustizia deve sempre scegliere il diritto”* e che nel caso specifico *“(diritto e giustizia) vanno in strade opposte”*. Con queste parole la corte di Cassazione assolse gli imputati per prescrizione del reato.

Chiaro è il paradosso, nonché la difficoltà di ottenere efficacemente giustizia, resa impossibile anche in un caso estremo come il sopracitato. Altri casi di ingiustizia legati a questo vulnus legislativo hanno riguardato discariche abusive, società chimiche e ovviamente la criminalità organizzata. I disastri ambientali in Italia non sono mai stati puniti come tali, ma unicamente da stratagemmi attuati (con scarsi risultati) da parte della magistratura per provare a colpire i comportamenti connessi.

La normativa italiana in materia ha subito nel tempo tre principali innovazioni normative: la prima riguarda l'attuazione delle direttive CEE del 1975 (n.442), 1976 (n.403) e 1978 (n. 319). Le direttive in questione definirono e normarono la gestione dei rifiuti fissando degli impegni per gli Stati in merito alle procedure di smaltimento e recupero; in Italia furono attuate solamente nel 1982 con il DPR n.915.

La seconda innovazione del codice avvenne nel 1997 con l'approvazione del *“Decreto Ronchi”* da parte del Parlamento Italiano, completato solamente nel 2006 con il DL n. 152 *“Codice dell'ambiente”*, che costituisce l'attuale quadro normativo in materia ambientale.

Infine, il terzo evento rivoluzionario nella storia della normativa ambientale è stata l'approvazione della legge n. 68 del 22 maggio 2015 che introduce formalmente i reati ambientali.

Il provvedimento del 2015 ha introdotto un nuovo titolo all'interno del codice penale: *"Delitti contro l'ambiente"* (Libro II, Titolo VI-bis, artt. 452-bis-452-terdecies), il quale prevede le nuove fattispecie di: inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico ed abbandono di materiale radioattivo, impedimento di controllo e omessa bonifica.

Le prime due fattispecie, inquinamento e disastro ambientale, pilastri di questa innovazione legislativa, risultano puniti rispettivamente con pene che vanno da un minimo di 2 ad un massimo di 6 anni di reclusione nel caso dell'inquinamento e da 5 a 15 anni di reclusione nel caso di disastro ambientale.

Sono previste pene accessorie nel caso di *"incapacità di contattare la Pubblica Amministrazione"* per tutte le fattispecie ad esclusione di *"omessa bonifica"*. Sono inoltre significativi gli allungamenti dei termini prescrizionali, che subiscono un allungamento in relazione alla gravità della fattispecie del reato commesso.

È poi prevista la confisca obbligatoria (Art. 452-11) *"delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato (...)"*. Per gli illeciti disastro ambientale, l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e per l'ipotesi aggravata di associazione per delinquere, la nuova legge prevede inoltre la confisca dei valori ingiustificati o sproporzionati rispetto al proprio reddito.

Riduzioni di pena sono previste in caso di *"ravvedimento operoso"* in favore dell'imputato che, prima della dichiarazione di apertura del primo dibattimento, provveda alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino dell'area e nei confronti di chi scelga di collaborare concretamente con le autorità di Polizia o con l'autorità Giudiziaria al fine di ricostruire i fatti e al fine di individuare i colpevoli.

2.1.5 Conclusioni e rilevanza per lo studio

Il caso della terra dei fuochi rappresenta una sfida che lo Stato non è riuscito a vincere. Un fallimento su più piani, da quello degli strumenti legislativi a quello delle azioni repressive messe in campo, dall'assenza di una strategia organica di contrasto, all'ingiustificabile ritardo nello schierare in campo delle forze adeguate a contrastare il fenomeno.

Partendo dai ritardi interpretativi, evidenti sono le responsabilità dovute alla sottovalutazione del fenomeno, che hanno portato a una dilazione dei tempi di intervento e a una pesante degenerazione del problema. La gravità degli effetti sulla salute e sull'economia dell'area non

sono stati infatti valutati correttamente e non hanno portato a un adeguato intervento per impedirne gli effetti mortali sulla popolazione.

I ritardi decisionali sono doppiamente evidenti: a livello locale e a livello nazionale. A livello locale il controllo del voto da parte dei clan ha permesso l'elezione diretta di sindaci e assessori, garantendo copertura e acquiescenza alle attività delle cosche. Le basilari funzioni di controllo dei Comuni non si sono pertanto attivate: politici, Sindaci e imprenditori furono colti a colludere con la Camorra, come dimostrò l'operazione "Adelphi"³² già nel 1991 (che portò all'arresto di 6 tra amministratori locali e imprenditori).

A livello nazionale l'inerzia con cui il Parlamento e il Governo hanno affrontato la questione nel tempo ha garantito alle cosche un costo e un rischio esiguo per la gestione dei traffici di rifiuti. L'effetto di questa inerzia ha gravato per decenni anche sulle forze dell'ordine, che, per usare una metafora, si sono trovate in mezzo a una sparatoria equipaggiati di sole armi caricate a salve. Qualunque operazione, anche se ben condotta, è stata infatti minata alla base dall'assenza di reati specifici e di pene sufficienti per attuare un'efficace deterrenza e disincentivo di tali pratiche criminali.

I ritardi operativi infine mettono in luce la permeabilità di alcuni comandi locali delle forze dell'ordine, tolleranti se non addirittura al soldo degli stessi clan, come si apprende dalle dichiarazioni di Schiavone. Tale fenomeno corruttivo non può che enfatizzare ulteriormente gli effetti del ritardo di individuazione compromettendo la fiducia del cittadino, che non potrà vedere nelle forze dell'ordine un contatto affidabile a cui denunciare i comportamenti illeciti in questione.

Sottovalutazione del problema, assenza di volontà politica e inefficacia delle forze in campo sono gli elementi che in definitiva hanno permesso il successo della Camorra nella "terra dei fuochi" e nella gestione dei traffici illeciti. L'assenza di una strategia di contrasto efficace ha avuto come effetto la compromissione per decenni, se non secoli, di questi terreni del napoletano e casertano. Un errato tempismo e una scarsa efficacia nell'azione di contrasto ha inoltre causato un incremento esponenziale dei costi di risoluzione del problema, in questo caso sanitari e di bonifica, rendendo incerta la possibilità di sanare la situazione nei prossimi decenni.

³² Giovanni Marino e Conchita Sannino, "Operazione Adelphi, spunta anche Gelli", Repubblica, 31 marzo 1993.

Cronistoria

- Anni '70 - primi fenomeni di smaltimento abusivo dei rifiuti;
- 10 settembre 1982 - entra in vigore la normativa sul trattamento dei rifiuti speciali, con l'emanazione del D.P.R n. 915;
- 1987 - utilizzo degli scavi dei cantieri della super strada di Latina come discariche per rifiuti speciali;
- 1988 - suddivisione territoriale tra affiliati dei casalesi (responsabili fino alla provincia di Benevento) e membri del clan Alfieri (area vesuviana);
- 1990 - i Casalesi prendono in gestione diretta l'attività di smaltimento abusivo dei rifiuti fino a quel momento gestita da singoli affiliati;
- 1991 - L'operazione "Adelphi" mette in luce per la prima volta l'utilizzo su vasta scala dello smaltimento abusivo di rifiuti. Sei imprenditori ed amministratori vengono arrestati nel napoletano per abuso d'ufficio e corruzione;
- 1992 - arresto di Carmine Schiavone;
- 1993 - audizioni di Schiavone presso la DDA, inizio della collaborazione;
- 1994 pubblicazione della prima edizione di "Ecomafie" da parte di Legambiente e prima richiesta formale di introduzione di specifici reati nel Codice Penale;
- 1995 - istituzione della prima "Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti";
- 10 aprile 1997, Legge n. 97, seconda "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse";
- 7 ottobre 1997, audizione di Carmine Schiavone presso la Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse;
- 2013, decreto legge n°136, introduzione del reato di "combustione illecita di rifiuti";
- 28 maggio 2015, pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di riforma dei reati ambientali;
- giugno 2015, il Corpo Forestale dello Stato scopre a Calvi Risorta (alto casertano) la più grande discarica abusiva di rifiuti tossici d'Europa estesa su un'area di 25 ettari.

2.2 Giovanni Falcone

La vicenda di Giovanni Falcone riguarda un passaggio chiave della storia del contrasto alla criminalità organizzata in Italia: consente di osservare come lo Stato ha agito e come la mafia lo abbia battuto sul tempo. Giovanni Falcone era considerato il “*nemico numero uno*”³³ di Cosa Nostra e, con la sua visione sistemica dell’azione antimafia, è infatti riuscito a coordinare e portare a termine importanti “processi-pilota” contro Cosa Nostra, primo tra tutti il *maxiprocesso*. Grazie allo spirito di servizio e alla sua totale dedizione riuscì, insieme al pool antimafia del tribunale di Palermo, a rompere l’aura di impunità della mafia. Sulle basi del suo lavoro di razionalizzazione e di teorizzazione del coordinamento interforze, in parte realizzato postumo, è stata creato l’attuale assetto di contrasto alla criminalità organizzata (DDA, DNA).

Nonostante i successi la vita di Falcone fu costellata di delusioni e tradimenti. Simboleggia l’incapacità di cooperazione degli organi dello Stato, in grado di affossare il lavoro e il contributo di un uomo pronto a dare la vita per la nazione. Falcone diceva a volte di “avere più paura dello Stato che della Mafia”³⁴.

2.2.1 Successi e innovazioni

Il ruolo di Falcone nel miglioramento delle tecniche di indagine antimafia è Stato indubbiamente chiave nella storia della lotta italiana al crimine organizzato. Il merito che gli viene riconosciuto è quello di aver affrontato il problema da un diverso punto di vista, aggirando il forte limite delle indagini mafiose: l’omertà.

Quello del silenzio omertoso è un elemento di evidente forza delle organizzazioni criminali, che, come nel caso di Cosa Nostra, ha permesso loro di rimanere pressoché immuni agli attacchi legali e giuridici da parte delle procure. Basti pensare alla lunga serie di omicidi di sindacalisti e capi contadini rimasti impuniti negli anni ’40, ’50 e ’60 in Sicilia³⁵, nonché ai numerosi processi finiti nel nulla: in entrambi i casi il limite principale fu “*l’assoluzione per insufficienza di prove*”. Le tecniche di indagine utilizzate ordinariamente nel Tribunale di

³³ Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015.

³⁴ Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano 2015.

³⁵ Michele Pantaleone, “La mafia da strumento a protagonista politico” (1962), in *Contro la mafia*, materiali a c. di Nando dalla Chiesa, Giulio Einaudi Editore, Torino 2010, pp. 209-243.

Palermo erano basate sul modello del “*tipo di autore*”, ossia sul presupposto teorico di identificazione dell’associazione mafiosa con quella a delinquere; impostazione che portò a strutturare e completare i processi di mafia appoggiandosi pressoché unicamente al reato di associazione a delinquere, prescindendo dalla verifica delle specifiche azioni criminose. In questa visione il reato-mezzo (ossia il reato utilizzato per dimostrare l’esistenza dell’organizzazione mafiosa) veniva ricostruito durante il processo in base alle interpretazioni tipiche dei comportamenti mafiosi; in altre parole i tribunali si rassegnavano a non trovare prove dirette dell’esistenza dell’associazione mafiosa.

La determinazione di Falcone lo portò a cercare una soluzione a questo forte limite dell’azione della pubblica accusa: occorreva una tecnica di indagine alternativa. Egli decise di sfruttare l’ingresso delle organizzazioni mafiose in lucrosi affari e traffici illeciti e la conseguente necessità di riciclaggio del denaro sporco. L’intuizione del magistrato fu quella di individuare i passaggi obbligati di questi flussi di denaro tra economia illecita ed economia legale: i canali di riciclaggio. *“Il vero tallone d’Achille delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro collegati alle attività più lucrose. Lo sviluppo di queste tracce, attraverso un’indagine patrimoniale che segua il flusso di denaro proveniente dai traffici illeciti, è quindi la strada maestra, l’aspetto decisamente da privilegiare nelle investigazioni in materia di mafia, perché quello che consente agli inquirenti di costruire un reticolo di prove obiettive, documentali, univoche, insuscettibili di distorsioni”*³⁶.

In questo modo si trovarono dei punti saldi, evidenti ed immuni al fenomeno omertoso; per la prima volta fu possibile imbastire efficacemente dei processi accusatori come quello contro Rosario Spatola, assegnato a Falcone nel 1980. Il processo in questione, grazie all’attenzione ai documenti finanziari e all’utilizzo degli accertamenti bancari (richiesti per la prima volta alle banche), portò all’arresto dell’imputato e di 75 esponenti della cosca Spatola-Gambino-Inzerillo. In seguito a questo successo della magistratura in un processo di mafia il metodo di indagine utilizzato venne battezzato “*metodo Falcone*”.

Un secondo elemento innovativo che distinse l’attività del magistrato fu quello legato all’attività e al metodo di lavoro del “*pool antimafia*”. Dopo gli omicidi di Gaetano Costa (agosto 1980) e Rocco Chinnici (luglio 1983), a condurre le attività del tribunale di Palermo arrivò Antonio Caponnetto che scelse di dar vita a una squadra di magistrati antimafia che

³⁶ Giovanni Falcone, *La posta in gioco* (1994), Ed. Bur Saggi - Rizzoli, Milano 2010, p. 237.

consentisse di non fornire un singolo obiettivo ai clan: il “*pool antimafia*” (ideato originariamente da Chinnici). Condividendo le indagini tra più soggetti fu possibile prima di tutto proteggere i magistrati da Cosa Nostra, distribuendo il pericolo e permettendo alle indagini di poter proseguire a prescindere dall’uccisione del relativo P.M.; in secondo luogo il “*pool*” fu strutturato per affrontare la complessità del fenomeno criminale di Cosa Nostra “non più vista secondo l’opinione generale, come accolta di bande, ma, secondo l’ipotesi di Falcone, che Caponnetto condivide, e che si rivelerà fondata, come organizzazione unica con struttura verticistica al cui interno non esistono gruppi con capacità decisionale autonoma”³⁷.

Grazie al contesto favorevole creato da questo modello organizzativo i magistrati del “*pool*” Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello e Leonardo Guarnotta, riuscirono ad applicare ed ottimizzare il “*metodo Falcone*”. Tra i successi merita di essere ricordato l’arresto di Vito Ciancimino, accusato di associazione mafiosa ed esportazione di capitali all’estero, e l’arresto, sempre per associazione di stampo mafioso, di Nino ed Ignazio Salvo, esattori “intoccabili” di Palermo, che fu visto con sbigottimento dall’intera città che mai avrebbe pensato di vedere quei soggetti in carcere. Uno sconvolgimento di equilibri che attivò una serie di reazioni segnalate da Falcone: *“Tale inversione di tendenza circa i risultati, ritenuti scontati, dei processi di mafia, ha indubbiamente sconvolto molti equilibri in una società che per lungo tempo ha ritenuto a tutti i livelli, che si potesse convivere con la mafia. Una delle prime conseguenze è stata che sono cominciati interrogativi sulla correttezza istituzionale dell’attività repressiva della magistratura”*, ed entrando nel campo dei “ritardi decisionali” dovuti alla democrazia, continua: *“Occorre stabilire, se e in che misura queste critiche abbiano fondamento, e se può affermarsi che, come per il terrorismo, anche la repressione del fenomeno mafioso è condotta nel pieno rispetto delle regole democratiche. (...) e se per la repressione del fenomeno mafioso ci si avvale o meno solo degli strumenti giuridici previsti dalle leggi vigenti o se, in qualche misura, vi siano state forzature nel ruolo del giudice”*. Un dilemma che mostra chiaramente l’inadeguatezza della normativa antimafia di quel tempo, dove le indagini preventive non erano nemmeno previste come si desume da un successivo passaggio: *“Mi chiedo allora se è più corretto il comportamento di quel procuratore che normalmente attende il rapporto della polizia giudiziaria per dare impulso alla sua attività, o di quello che, senza attendere un rapporto*

³⁷ Biografia di Giovanni Falcone - archivio Fondazione Falcone, Via Serradifalco, 250, Palermo.

che può tardare, inizia le indagini tutte le volte che, comunque, viene a conoscenza di fatti che possono concretare reati perseguibili d'ufficio"³⁸.

Il *maxiprocesso* del 1986 costituì in seguito l'apice del lavoro del "pool", massima dimostrazione di come, semplicemente con un cambio di metodo e con la volontà effettiva di sconfiggere la mafia, era stato possibile condannare buona parte dei capi di Cosa Nostra infierendo un duro colpo all'intera organizzazione. Fondamentale per la riuscita dell'operazione fu l'abile utilizzo dei pentiti di mafia, primo tra tutti di Tommaso Buscetta, che chiarì durante quattro anni di interrogatori con Falcone la reale struttura e il funzionamento di Cosa Nostra. Grazie a quelle informazioni Falcone riuscì ad affinare l'assetto delle indagini: *"Buscetta mi ha fornito le coordinate che mi hanno permesso di mettere a punto un metodo di lavoro. Si riassume in pochi concetti: dobbiamo rassegnarci a indagini molto ampie; a raccogliere il massimo di informazioni utili e meno utili; a impostare le indagini alla grande agli inizi per potere poi, quando si hanno davanti i pezzi di puzzle, costruire una strategia"*³⁹.

Il successo del *maxiprocesso*, con le sue 460 condanne, risuonò in tutto il mondo, ma allo stesso tempo costituì uno spartiacque nella storia professionale di Falcone e della lotta alla mafia in Sicilia: da lì a poco il "metodo Falcone" venne infatti abbandonato.

2.2.2 Correnti, invidie, fallimenti - Il Plenum CSM del 19 gennaio 1988

Dopo la chiusura del *maxiprocesso* iniziarono per Falcone una serie di sconfitte e delusioni, pesanti umanamente, ma soprattutto devastanti per i risvolti che ebbero nel vanificare gran parte dei progressi nel contrasto alla mafia ottenuti in quegli anni.

Critiche, attacchi e sospetti iniziarono a colpire il magistrato del "pool" e all'interno della magistratura stessa si creò una corrente di opposizione ai suoi metodi e alla sua stessa figura. Il primo effetto fu la scelta del Consiglio Superiore della Magistratura di sostituire il Giudice Istruttore del Tribunale di Palermo Caponnetto, andato in pensione nel 1988, con Antonio Meli, un magistrato sprovvisto di fatto di esperienza antimafia, preferendolo inspiegabilmente al candidato "ideale" Falcone.

³⁸ Giovanni Falcone, "La posta in gioco" (1994), Ed. Bur Saggi - Rizzoli, Milano 2010, pp. 13-14.

³⁹ Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, Cose di Cosa Nostra, Bur, Milano 2015, p. 53.

Alcuni stralci del verbale del Plenum CSM del 19 gennaio 1988 consentono di riassumere e chiarire la situazione di scontro tra due fazioni, a partire da quella di Cesare Mirabelli (vicepresidente del Csm), che utilizzando il criterio di anzianità per sostenere la candidatura di Meli disse: *“L'uomo giusto» non è, pertanto, quegli che si prospetta in ipotesi, preliminarmente il più idoneo alla copertura di un determinato posto, volta per volta oggetto di concorso, nel quale le qualità professionali vengano commisurate anche alle specificità ambientali, ma, innanzitutto quello scelto con criteri «giusti», e cioè legittimi (principio di anzianità ndr).”*

Sul versante opposto Stefano Racheli (membro togato, eletto per Magistratura indipendente), sostenendo la candidatura di Falcone, criticò con le seguenti parole il principio di anzianità: *“Mi limiterò a due dati telegrafici: il magistrato proposto dalla commissione è alle soglie della pensione e non ha mai (dico mai) fatto il giudice istruttore. Signor presidente, l'anzianità senza demerito è criterio che non può bastare per l'ufficio istruzione di Palermo. Ognuno deve prendere una responsabilità che è personale e forte - al di là di gruppi e schieramenti - perché troppa storia del nostro paese è legata a decisioni come questa. Preannuncio perciò voto contrario alla proposta della commissione.”*

Fondamentale per la comprensione delle dinamiche in atto durante la seduta è il lucido intervento di Giancarlo Caselli (membro togato, eletto per Magistratura democratica) che annunciando il voto in dissenso rispetto al suo gruppo ricordò in un primo momento i meriti oggettivi di Falcone e del Pool: *“La soluzione del caso in esame, quando sia riferita alla specificità del caso concreto, ha un percorso obbligato: deve puntare su un uomo del pool antimafia, deve puntare sulla struttura che a questo pool fa capo. Il pool di magistrati dell'ufficio istruzione di Palermo ha saputo attrezzarsi (prima di tutto culturalmente) realizzando così una struttura nuova affiatata, che ha diffuso professionalità. (...) Operando in questo modo, il pool di giudici istruttori del tribunale di Palermo ha ottenuto risultati di grande rilievo, basati sulla individuazione dei caratteri della nuova mafia. I primi risultati, dopo anni, decenni e decenni di sostanziale impunità.”*

In un secondo momento Caselli entra nel merito delle dinamiche in atto, chiarendone la natura con un efficace metafora: *“In alcuni interventi si è parlato di premio, in particolare di premio al protagonismo, come di un criterio da non seguire, e la storia del protagonismo e un po' come la storia di quando le donne portavano il velo. A quel tempo le donne erano tutte belle, ma quando il velo cadde si cominciarono a constatare delle differenze. Un po' la stessa*

cosa è successa per la magistratura. Quando i giudici non davano «fastidio», quando non erano scomodi, erano tutti bravi e belli. Ma quando hanno cominciato ad assumere un ruolo preciso, a dare segni di vitalità, a pretendere di esercitare il controllo di legalità anche verso obiettivi prima impensati, ecco che è cominciata l'accusa di protagonismo. Mentre quei giudici che si tirano indietro (ed è successo sia a Torino in occasione del processo d'Assise ai capi storici delle Brigate rosse, sia a Palermo, in occasione del processo d'Assise alla mafia da poco concluso) non rischiano proprio nulla e nessuno si leva a protestare o levar critiche nei loro confronti.”

Al termine dell'acceso dibattito si passò alla fase di votazione che contò 15 voti per Antonio Meli, 10 voti per Giovanni Falcone e 3 astenuti.

2.2.3 La fine del pool antimafia e la “stagione dei veleni”

Con Meli il metodo in tribunale cambiò, si tornò a considerare la mafia come un gruppo di bande scoordinate e senza strategie e in breve tempo si annullò il lavoro e l'approccio sistemico costruito dal pool in anni di lavoro. Il 30 luglio 1988, in seguito alla richiesta di Falcone, ormai in aperto conflitto con il nuovo consigliere istruttore, di trasferimento in un diverso ufficio, Meli sciolse il “*pool antimafia*”.

Uno dei commenti più appropriati nell'ottica di questo studio fu quello di Alexander Stille, giornalista americano, che in relazione agli effetti dello scontro tra correnti del CSM e al conseguente scioglimento del pool disse: “*In un altro Paese gli artefici di una tale vittoria sarebbero stati considerati un patrimonio nazionale. Dopo aver vinto la prima battaglia a Palermo, ci si sarebbe aspettato che Falcone e i suoi colleghi fossero messi nella condizione di vincere la guerra. Invece in Italia avvenne proprio il contrario*⁴⁰”.

Nel 1989, in seguito al fallito attentato presso la Villa di Falcone all'Addaura, si aprì la cosiddetta “stagione dei veleni”, una serie di attacchi e tentativi di delegittimazione del magistrato da parte diversi soggetti della giustizia e della politica.

Le prime vicende riguardarono proprio il tentato attentato: detrattori anonimi sparsero infatti la voce che l'attentato fosse stato una macchinazione dello stesso Falcone. In seguito una serie di lettere diffamatorie arrivarono al tribunale di Palermo da parte di un “corvo” che

⁴⁰ Stille Alexander, *Nella terra degli infedeli*, tr. it. di Paola Mazzei, Garzanti Libri, Milano, 2007.

additava tra le altre cose Falcone come burattinaio del pentito Totuccio Contorno manovrato per colpire i corleonesi.

Il “corvo” fu inizialmente individuato, grazie all’analisi delle impronte digitali sulle lettere, nella persona del magistrato Alberto di Pisa, egli fu condannato in primo grado presso il Tribunale di Caltanissetta⁴¹, ma assolto in appello dove furono valutate inutilizzabili le impronte digitali; le sue dichiarazioni sono in ogni caso utili per evidenziare le dinamiche non cooperative nei confronti del “*pool antimafia*”. Il 21 settembre 1989 durante un’audizione presso il CSM, Di Pisa si riferisce così a Falcone: *"Disapprovo la gestione dei pentiti e i metodi d'indagine inopinatamente adottati nell'ambiente giudiziario palermitano (...) Emerge la figura del giudice 'planetario' che si occupa di tutto e di tutti, invade le competenze, ascolta i pentiti e non trasmette gli atti alla Procura (...) indaga al di là di quello che è il processo (...) Una gestione dei pentiti familiare e gravemente scorretta, per non usare aggettivi più pesanti (...) un rapporto confidenziale, una logica distorta tra inquirente e mafioso (...)"*.

2.2.4 La candidatura al CSM e le norme transitorie contra personam

Numerosi furono gli attacchi e le sconfitte di Falcone nei primi anni '90 a partire dallo scontro con il Sindaco di Palermo Orlando (che lo accusò di aver "tenuto chiusi nei cassetti" una serie di documenti riguardanti i delitti eccellenti di mafia), da numerosi articoli di giornale di attacco alla sua persona e dal caso eclatante della candidatura alle elezioni del CSM del 1990. Quest’ultimo caso ha visto addirittura la stesura all’interno della nuova legge elettorale, a firma dell’allora Presidente del Consiglio Andreotti, una norma transitoria apparentemente studiata per ostacolare l’elezione di Falcone nella circoscrizione palermitana.

Il 12 aprile 1990 venne infatti approvata la legge n°74 in materia di “*Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*”. L’articolo 6 della legge prevede infatti al comma 7: “*Le modalità delle estrazioni a sorte sono determinate con decreto del Ministro di grazia e giustizia, fermo restando che debbono far parte di diversi collegi territoriali i distretti di corte di appello di Milano, Roma, Napoli, Palermo*”. L’articolo 8 prevede però al comma 1 delle specifiche norme transitorie per il primo anno di elezioni (1990): “*Art. 8. 1. In occasione delle prime votazioni successive alla*

⁴¹Arturo Bolzoni, Nessuna congiura, il corvo di Palermo è il giudice Di Pisa, Repubblica, 23 febbraio 1992.

data di entrata in vigore della presente legge, le elezioni dei magistrati di merito si effettuano in quattro collegi territoriali costituiti secondo la tabella allegata alla presente legge”.

Recuperando la tabella allegata alla Legge (immagine n°1) è possibile constatare che le norme transitorie applicabili solo alle le elezioni del 1990 (anno di candidatura di Falcone) prevedevano l'accorpamento dei due distretti di Roma e Palermo, in deroga ai principi dell'articolo 6. Tale scelta, infatti, rese praticamente impossibile l'elezione di un candidato palermitano a causa della grandezza numerica del seggio romano, cosa che puntualmente avvenne.

ALLEGATO

TABELLA DEI COLLEGI TERRITORIALI
PER L'ELEZIONE DEI MAGISTRATI DI MERITO
(Articolo 8)

Collegio	Distretti di corte di appello compresi in ciascun collegio	Capoluogo del collegio
Nord	Genova Torino Milano Brescia	Milano
Centro-Nord	Venezia Trento Trieste Bologna Firenze Ancona L'Aquila Perugia	Bologna
Roma ed isole	Roma Palermo Messina Catania Caltanissetta Cagliari	Roma
Sud	Napoli Bari Lecce Potenza Catanzaro Campobasso Salerno Reggio Calabria	Napoli

Immagine 1

2.2.5 La Direzione Nazionale Antimafia

Nel febbraio 1991 Falcone lascerà Palermo in favore di Roma, atteso al ministero di Grazia e Giustizia come nuovo Direttore degli affari Penali. Accettò il ruolo per provare a dar seguito alle sue idee e al suo metodo di contrasto, che evidentemente non era più possibile sviluppare a Palermo. In quegli anni il suo impegno venne indirizzato verso la creazione di una nuova struttura dedicata al coordinamento della lotta antimafia: la DIA (Direzione Investigativa Antimafia) e la DNA (Direzione Nazionale Antimafia). Con questa impostazione Falcone diede seguito all'esigenza di affrontare la mafia come un fenomeno unico, in maniera coordinata tra le forze dell'ordine e magistratura.

L'ultima sconfitta di Falcone riguardò proprio la struttura da lui stesso ideata e creata. Nuove polemiche si aprirono sulla sua figura ancora prima che venisse formalmente indicato come possibile Procuratore nazionale antimafia. L'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) oppose infatti a Falcone il magistrato Agostino Cordova come candidato "*super procuratore*".

Il 23 maggio 1992, prima che si potesse tenere la votazione, Falcone venne assassinato da Cosa Nostra insieme alla moglie Francesca Morvillo e agli agenti della scorta Antonio Montinaro, Vito Schifani e Rocco Dicillo lungo il tratto di autostrada tra l'aeroporto di Punta Raisi⁴² e Palermo.

2.2.6 Il ritardo decisionale e la distorsione dei principi democratici

Gli avvenimenti della vita di Falcone evidenziati nei precedenti paragrafi mostrano con chiarezza le motivazioni per cui lo Stato è arrivato dopo la mafia. Falcone era il migliore, il "*nemico numero 1 di Cosa Nostra*", eppure non venne messo a capo della DIA, eppure non venne portato avanti il suo lavoro, eppure venne lasciato solo. In questa vicenda sono entrate in gioco, all'interno delle istituzioni statali, delle dinamiche non cooperative riassumibili in due punti:

- 1) l'appiattimento delle eccellenze a tutela dello status quo;
- 2) la presenza di scontro politico in un ambiente tecnico.

⁴² Oggi "Aeroporto internazionale Falcone e Borsellino".

L'appiattimento delle eccellenze è un meccanismo che può essere considerato una distorsione della competizione (virtuosa) che porta gli individui di un gruppo non a emulare il comportamento dei migliori, bensì a fare in modo che nessuno spicchi, provvedendo a colpire chi inizia a distinguersi per qualità e competenze.

Il secondo punto riguarda le logiche politiche presenti all'interno del CSM, un luogo teoricamente tecnico e che dovrebbe puntare, in ottica cooperativa, a dotarsi dei migliori strumenti e delle migliori risorse umane al fine di rendere efficace il sistema giuridico. È chiaro che l'assenza di criteri meritocratici definiti, uniti all'alta conflittualità determinata dalle correnti interne della magistratura, abbiano reso possibili una serie di giochi di potere che all'interno di un organo tecnico non sarebbero dovuti essere possibili.

Cronistoria

- Settembre 1979 - ingresso di Giovanni Falcone nell'ufficio istruzione del Tribunale di Palermo;
- maggio 1980 - Chinnici affida a Falcone l'inchiesta contro Rosario Spatola;
- dicembre 1980 - prime collaborazioni con l'FBI e la DEA;
- 6 giugno 1983 - arresto di Rosario Spatola e di 75 esponenti della cosca Spatola-Gambino-Inzerillo;
- 23 ottobre 1983 - sesto (e ultimo) arresto di Tommaso Buscetta;
- marzo 1984 - costituzione del "pool" antimafia;
- 10 febbraio 1986 - inizio del *maxiprocesso*;
- 16 dicembre 1987 - conclusione del *maxiprocesso*;
- 19 gennaio 1988 - Plenum CSM, elezione di Meli come capo istruttore del Tribunale di Palermo;
- 30 luglio 1988 - il "pool" antimafia viene smantellato;
- agosto 1988 - Domenico Sica viene preferito a Falcone per il ruolo di Alto Commissario per la lotta alla Mafia;
- 21 giugno 1989 - fallisce l'attentato dell'Addaura;

- 1990 - mancata elezione di Falcone al CSM;
- 23 maggio 1992 - strage di Capaci, morte di Giovanni Falcone.

2.3 La Direzione Investigativa Antimafia

La Direzione Investigativa Antimafia è un organismo interforze composto da membri della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Il suo scopo è duplice: coordinare le forze dell'ordine nel contrasto alla criminalità organizzata e svolgere il ruolo di agenzia di intelligence nella gestione delle investigazioni antimafia e nella raccolta di informazioni.

La DIA è stata istituita con legge 30 dicembre 1991 n. 410⁴³ sul disegno tracciato da Giovanni Falcone, con l'obiettivo di garantire allo Stato un'organizzazione attrezzata per affrontare le mafie in maniera centralizzata, evitando la parcellizzazione dei processi e garantendo una visione d'insieme del fenomeno.

Nel rispondere alla domanda “perché lo Stato arriva dopo la mafia” l'analisi della Dia è fondamentale, in quanto riguarda l'attuale assetto strategico dello Stato nel contrasto della criminalità mafiosa. Prima di scendere nell'analisi della struttura organizzativa, e di conseguenza dei ritardi legati alla fase operativa, una rapida osservazione della storia della Dia consente di vedere un primo elemento di sottovalutazione del problema: è un'istituzione incredibilmente giovane, nata nel 1991. Prima di quel momento infatti lo Stato non disponeva di un'agenzia di intelligence antimafia, parte di questo lavoro veniva svolto dalla figura dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa⁴⁴, ma senza le adeguate strutture; inoltre il lavoro di direzione delle indagini antimafia non era centralizzato e veniva lasciato al coordinamento spontaneo dei magistrati coinvolti nei vari processi.

L'analisi che segue nei prossimi paragrafi si concentrerà sull'organizzazione interna della Dia, sui metodi di indagine e sugli attuali limiti.

2.3.1 Struttura, organizzazione e risorse

Nel 1992 il Generale Tavormina, primo direttore della DIA, durante l'audizione presso la CPA del 16 aprile, evidenziò il ruolo duplice della Direzione, ossia la qualificazione

⁴³ Legge 30 dicembre 1991, n. 410 (in Gazz. Uff., 30 dicembre, n. 304). Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, recante “disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata”.

⁴⁴ Venne istituito con il decreto legge 6 settembre 1982 n. 629 - convertito nella legge 726 del 12 ottobre 1982 - emanato durante il Governo Spadolini II.

investigativa e il coordinamento strategico delle forze di Polizia. L'approccio emergenziale utilizzato in precedenza non si era infatti dimostrato efficace; si legge nei verbali "*Tale struttura non è di carattere eccezionale, ma è voluta con una legge ordinaria, quindi, come tale, si pone nel contesto delle altre strutture dello Stato, che fanno attività di investigazione*". Successive precisazioni mettono in luce la volontà di risolvere i difetti che hanno reso vani gli sforzi della precedente figura governativa di contrasto alla mafia: l'Alto commissario antimafia. In questo senso si precisa l'armonia con cui la DIA si pone in rapporto con gli organi territoriali delle forze dell'ordine, senza apparire come una struttura sovraordinata che interferisce sulle azioni locali, senza generare concorrenza e senza diventare una "*volante antimafia*"⁴⁵. Allo stesso tempo, sempre al fine di risolvere precedenti problemi, si precisa il "profilo basso" della Direzione volto a spersonalizzare i successi di antimafia e a suddividere i meriti tra i comandi territoriali delle forze dell'ordine.

Per realizzare questi obiettivi generali la DIA, inizialmente dotata di un organico di poche centinaia di persone, verrà nel tempo accresciuta in termini di risorse umane fino ai circa 1500 addetti del 2015. Il personale è suddiviso in due livelli: centrale e periferico. Il livello centrale si articola su tre reparti, mentre quello periferico si distribuisce su dodici centri operativi e sette sezioni che hanno competenza sull'intero territorio nazionale. I tre reparti del livello centrale sono rispettivamente dedicati alle *investigazioni preventive*, a quelle *giudiziarie* ed alle *relazioni internazionali* (al fine investigativo). Il reparto delle investigazioni preventive si occupa di raccolta dati, prevenzione patrimoniale e personale. Il reparto di investigazioni giudiziarie è di fatto un nucleo specializzato di polizia giudiziaria a disposizione del Procuratore nazionale antimafia. Infine il reparto incaricato di gestire le relazioni internazionali mantiene rapporti e coordina azioni condivise con gli organismi di intelligence stranieri tra cui il *Bundeskriminalamt tedesco* (BKA), la *Federal Bureau of Investigation* statunitense (FBI), la *National Criminal Intelligence Service inglese* (NCIS) e molti altri.

Sul piano organizzativo nell'ambito dei reparti "*investigazioni preventive*" e "*investigazioni giudiziarie*", operano a livello centrale due divisioni antiriciclaggio. La prima con il compito di sviluppare la conoscenza del fenomeno e la seconda con il compito di pianificare e programmare le indagini di polizia giudiziaria. A livello periferico, nei centri operativi con

⁴⁵ Verbale della CPA, 16 aprile 1992, in "Resoconti stenografici delle sedute della Commissione Parlamentare d'Inchiesta - anni 1987-2002, Volume VII, p.571.

una maggiore dotazione di organico, sono state istituite delle unità organizzative dedicate in via esclusiva alle indagini antiriciclaggio.

La DIA è inoltre dotata di un sistema di analisi, costituito da un organo di *central intelligence* situato nel reparto investigazioni preventive, e di nuclei di analisti dislocati in ogni organo periferico: *“veri e propri sensori, capaci di cogliere direttamente sul territorio e con tempestività le dinamiche criminali in atto ed in stretta osmosi con le strutture operative”*⁴⁶.

A livello di risorse umane e mansioni i dati sono classificati (livello riservato) e quindi non consultabili; le uniche informazioni disponibili sono desumibili dal verbale della Commissione Parlamentare Antimafia del 27 maggio 1997 durante la quale il generale Giovanni Verdicchio, direttore della DIA, ha relazionato in merito alla situazione generale dell'organizzazione. I dati sono i seguenti: dotazione organica 1462 unità, dotazione effettiva 1364, con una carenza d'organico del 6,7%. Il personale è suddiviso in sei tipologie: 33 dirigenti, 219 direttivi, 639 ispettori/sottufficiali, 351 agenti, 52 Polizia di Stato - ruolo tecnico e 168 impiegati provenienti dall'amministrazione civile.

Infine passando ai dati economico-finanziari, le uniche informazioni disponibili sono quelle relative al 1997, dove si segnala un investimento di 50 miliardi di lire a fronte di uno stanziamento di 57 miliardi negli anni precedenti. A causa della mancanza di dati non è possibile fornire un rapporto preciso in merito alla situazione attuale.

2.3.2 Metodo

Le strategie e i metodi di indagine della DIA hanno subito nel tempo tre principali evoluzioni: un periodo iniziale di avvio, un secondo periodo di affinamento delle tecniche e un terzo periodo di revisione strategica tuttora in corso.

Il primo periodo, individuabile tra il 1991 e il 1997, riguarda la fase di avvio. In questa fase il lavoro della Direzione si è concentrato sull'attuazione normativa e alle già citate esigenze iniziali di qualificazione investigativa e di scelta delle priorità. Il vicedirettore della DIA De Gennaro dichiarò in merito durante l'audizione in Commissione parlamentare Antimafia del 16 aprile 1992: *“facendo il punto della pregressa esperienza di investigatori, abbiamo ritenuto di dover scegliere degli obiettivi qualificati per settori e insistere con l'attività investigativa su quegli obiettivi fino alla neutralizzazione dell'obiettivo stesso. In altri*

⁴⁶ Audizione del generale Giovanni Verdicchio, direttore della DIA presso la CPA, seduta del 27 maggio 1997.

termini, per esemplificare il concetto, se c'è una realtà criminale preminente che merita un'attenzione, occorre perseguire, con tutti gli sforzi qualitativamente espressi, quell'obiettivo fino alla fine e fin tanto che non si traduca in una incriminazione da parte dell'autorità giudiziaria, supportata da valide prove e tali, presumibilmente, da portare poi ad una sentenza di condanna (...)". Dal contributo storico si evince la primaria necessità di quel periodo: rendere efficace l'attività di indagine (e quindi migliorare prevalentemente la fase repressiva).

Dal 1998 al 2011 si può osservare un affinamento delle tecniche investigative ed è evidente la crescita di rilevanza della fase di prevenzione. Nel 2007 ad esempio si riscontra nelle relazioni un'estensione sistematica delle indagini preventive nei confronti di soggetti e società non direttamente coinvolte nelle inchieste: *“sui parenti e sui conviventi negli ultimi cinque anni, su ditte individuali, su società di persone e di capitali, su realtà economiche in genere, alle quali le persone fisiche risultano cointeressate”*⁴⁷; il tutto affiancato dalla creazione di banche dati sempre più complete gestite a livello centrale. Nel 2010 inoltre il decreto del Presidente della Repubblica n. 150 ha esteso la disciplina di controllo degli appalti delle grandi opere pubbliche alla DIA, garantendo accesso diretto ai cantieri al fine di controllare le aziende coinvolte e le targhe dei mezzi presenti⁴⁸.

Dal 2015 è visibile nella relazione del direttore della DIA Nunzio Antonio Ferla alla Commissione Parlamentare antimafia un vero e proprio cambio di strategia: la necessità di disarticolare le organizzazioni criminali mirando ai punti deboli, individuati nei punti di emersione nell'economia legale. Si legge: *“Il loro problema non è tanto far arrivare un carico di cocaina al porto di Gioia Tauro, quanto reinvestire e riutilizzare i proventi, in parte nel commercio criminale, ma soprattutto in attività lecite. Quello è il momento debole, su cui, secondo me, bisogna sviluppare linee investigative strategiche.”* Per questo motivo si giustifica lo sforzo crescente di prevenzione tramite aggressione dei patrimoni illeciti e delle attività lecite a *background criminale*⁴⁹. Modelli preventivi sono stati applicati per le grandi opere come Expo, e si auspica un'applicazione di questi modelli anche in altri casi come la *“terra dei fuochi”*. Viene citato inoltre il progetto *“Capaci”* in grado di monitorare in tempo

⁴⁷ Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, Cosimo Sasso. Seduta CPA del 7 marzo 2007.

⁴⁸ Il nolo dei mezzi di cantiere risulta infatti una forma di “pizzo” frequentemente utilizzata, in particolare dall'Ndrangheta, con fine estorsivo nei confronti delle aziende aggiudicatrici degli appalti.

⁴⁹ Si intendono a *“background criminale”* le aziende lecite che usufruiscono di servizi illeciti offerti dalle organizzazioni criminali (smaltimento abusivo di rifiuti, uso della violenza etc.).

reale i movimenti di capitale sui conti correnti, garantendo una segnalazione immediata di transazioni sospette.

Oltre alle innovazioni strategiche, nel 2015 compaiono per la prima volta nella relazione DIA espliciti riferimenti alla cooperazione sociale, e alla collaborazione di soggetti esterni alle forze dell'ordine nel contrasto alle mafie, come parte delle strategie generali antimafia. Il Generale Ferla dichiara infatti che *“alla consapevolezza della presenza, delle potenzialità e della capacità di evolversi sempre più del fenomeno mafioso occorre contrapporre una battaglia che sia politica, culturale e anche morale (...) nella certezza che il contrasto al crimine organizzato viene alimentato dalla coesione, dai meccanismi di cooperazione e dalle sinergie, anche tra i vari corpi di polizia, per restringere i varchi nei quali le mafie riescono a farsi spazio”*.

2.3.3 Limiti

La legge istitutiva della DIA prevedeva nel 1991 una serie di provvedimenti necessari al corretto funzionamento della stessa che non sono stati attuati nel tempo. Partendo dal coordinamento: la legge prevedeva fin dal gennaio 1993 la fusione degli organismi centrali di investigazione delle forze dell'ordine (ROS, SCO e SCICO) nella DIA. Tale fusione non è avvenuta. Sono stati trasferiti gli uomini di questi reparti all'interno della Direzione Investigativa, ma senza la chiusura degli organismi d'origine, che sono rimasti attivi, precludendo a una piena unificazione delle attività investigative.

Rimanendo nell'ambito delle dotazioni organiche un problema estremamente significativo viene messo in luce dal Generale Verdicchio nel 1997: *“A ciò va aggiunto che non tutti i centri operativi dispongono di organici adeguati, per cui spesso si è costretti a privilegiare, sotto la pressione delle scadenze imposte dai ritmi processuali, il momento repressivo dell'investigazione giudiziaria a detrimento delle investigazioni preventive”*. Problema accentuato ulteriormente dai già citati tagli ai capitoli di spesa della DIA e alla situazione di carenza di organico di quegli anni.

Nel 2011 l'insufficienza delle risorse messe in campo viene messa nuovamente in luce dall'allora direttore Alfonso D'Alfonso, che affrontando il tema delle nuove competenze attribuite alla direzione investigativa disse: *“si è iniziata tuttavia ad avvertire, per la limitatezza delle risorse disponibili, una criticità piuttosto sensibile, che rende sempre più evidente la necessità di una più capillare presenza della DIA sul territorio, per fronteggiare,*

da un lato, gli impegni correlati alla citata implementazione dei compiti fissati dalle novelle legislative intervenute (...), dall'altro, la pervasività e la capacità di proiezione delle organizzazioni mafiose, che rendono necessaria, per un'efficace visione prospettica di contrasto, un'analisi dei fenomeni che sia aderente al territorio”.

Nella relazione 2015, un segnale positivo (la capacità della DIA di riuscire a processare da gennaio tutte le segnalazioni operative grazie a un nuovo metodo di lavoro) mette in luce una carenza strutturale: l'incapacità di riversare efficacemente questi dati sulle procure distrettuali. Altri limiti strumentali vengono inoltre messi in luce dalle domande di alcuni commissari durante l'audizione in CPA del 20 maggio 2015: alla domanda di un commissario circa la possibilità di accesso da parte della DIA delle banche dati delle capitanerie di porto (c.d. “risultanti dei traffici navali”) utili al contrasto dei traffici illeciti, il Gen. Ferla risponde confermando l'assenza di un collegamento di scambio diretto e la necessità di recarsi fisicamente in capitaneria per poter consultare le tracce dei natanti.

Infine un'ulteriore criticità è stata messa in luce da Ferla durante l'intervista effettuata lo scorso 26 febbraio presso la sede centrale di Roma: il reale rapporto di scambio con l'FBI. In merito alle dichiarazioni rilasciate nel 2011 dal Presidente USA Obama circa la gravità della minaccia della Camorra negli USA, non è stato possibile per la DIA accedere ad alcun dato, impedendo di fatto alla giustizia italiana di individuare i soggetti, “congelare gli *asset*” coinvolti e sequestrare il denaro “sporco”. Nella nota del Tesoro americano si leggeva infatti: "Nell'ambito della sua autorità di imporre sanzioni che puntano al crimine organizzato transnazionale il Dipartimento del Tesoro ha evidenziato i ruoli di cinque leader della camorra, una delle maggiori organizzazioni criminali d'Europa". Per tale motivo le istituzioni statunitensi hanno deciso il "congelamento degli *asset*" che le persone identificate "hanno nella giurisdizione americana e proibisce ad ogni americano di effettuare transazioni con loro".

2.3.4 Conclusioni

Pare evidente l'importanza del ruolo che la DIA ha svolto e sta svolgendo per un efficace contrasto della criminalità organizzata in Italia. Dal quadro emerso in questa analisi si evince una generale insufficienza di capacità operativa in relazione al volume delle attività criminali, dovuta prevalentemente alla scarsità di risorse e in parte agli strumenti tecnici che ha accompagnato la direzione investigativa lungo tutta la sua storia.

La crescita dell'organizzazione antimafia risulta positiva in relazione all'incremento delle direzioni distrettuali aperte nel tempo, mentre appare statica per quanto riguarda il personale attribuitogli pari alla metà dell'organico minimo previsto nel progetto originario (circa 1400 uomini nel 2015 a fronte dei 3000/4000 previsti per l'attuazione del disegno originario)

In definitiva la storia della DIA dimostra un evidente caso di come lo Stato sia arrivato tardi. Decenni preziosi sono andati persi prima che la giustizia si dotasse di un valido strumento di coordinamento antimafia e altrettanti anni sono passati prima che questo diventasse pienamente operativo.

Alla domanda “*la DIA fa quello che deve o fa quello che può?*”⁵⁰ la risposta sembrerebbe ancora la seconda.

⁵⁰ Verbale della Seduta CPA n. 94 (bozza non corretta) di Mercoledì 20 maggio 2015, p. 23.

CAPITOLO III - SOLUZIONI

I casi di studio del capitolo precedente hanno mostrato delle evidenti carenze e vulnerabilità nel sistema di prevenzione e contrasto delle mafie. Come constatato nel caso di Giovanni Falcone, in quello della “*terra dei fuochi*” e nel caso della Dia, le due principali cause di ciò risulterebbero essere: l’assenza di volontà politica e la mancanza di una metodologia di contrasto moderno e adattivo. Risultano inoltre residuali, conseguenza delle prime due problematiche, le iniziative strutturali di prevenzione e le politiche a medio e lungo termine. Le azioni volte a rendere “il campo di gioco” favorevole alle politiche di contrasto e ostile alle organizzazioni criminali vengono viste tutt’ora come secondarie all’interno delle strategie antimafia rispetto alle esigenze repressive.

Al fine di ridurre il ritardo dello Stato nel rispondere alle mafie vengono proposte ora delle possibili soluzioni ispirate a casi esteri, alle moderne scienze manageriali e a politiche virtuose già sperimentate in alcune regioni e comuni italiani. In aggiunta alle azioni volte a risolvere singole carenze delle attuali strategie, e alle azioni strutturali di lungo termine, si sostiene la necessità di un reale coordinamento di tutte le parti della società nel contrasto alle mafie ispirandosi all’approccio di lotta multilaterale al crimine (*multilateral criminal fight*).

3.1 Scegliere in modo diverso

Si propone l’applicazione di un approccio moderno basato sull’analisi razionale delle politiche pubbliche⁵¹ che, nonostante un’applicazione ormai su larga scala in buona parte delle nazioni avanzate, sembrerebbe ancora applicato in maniera incostante se non addirittura assente nel campo dell’antimafia e delle Forze dell’Ordine italiane.

Un metodo di questo tipo, grazie alla dinamicità e alla revisione costante delle politiche pubbliche in base ai risultati, avrebbe permesso di prevedere molte delle criticità riscontrate, nonché di sopperire alla staticità del modello burocratico.

Si ritiene infatti necessario attuare politiche volte a rendere l’organizzazione antimafia maggiormente “liquida” (e quindi simile alle stesse organizzazioni criminali) con l’obiettivo di ridurre lo svantaggio tattico dovuto alla lentezza della burocrazia statale. Una prima

⁵¹ Gloria Regonini, Capire le politiche pubbliche, il Mulino, Bologna, 2001.

attuazione di tale concetto che si propone è la previsione di un processo legislativo specifico per le leggi antimafia che preveda in via ordinaria un aggiornamento semestrale (ad esempio in concomitanza con le relazioni semestrali DIA) delle norme, degli stanziamenti e della ripartizione delle risorse umane sul territorio, riducendo di fatto i momenti di discrasia tra assetto statale di contrasto e il reale stato di evoluzione delle realtà criminali.

In un'ottica di attuazione di un'analisi razionale delle politiche pubbliche si sostiene la necessità di affiancare agli organi decisionali e legislativi degli organismi di “*advisoring*” esterni, sulla falsa riga del *Congressional Research Service (CRS)*⁵² del Congresso americano. Tale organizzazione è costituita da gruppi di ricercatori e analisti politicamente indipendenti, il cui scopo è fornire proposte di politiche e soluzioni oggettive ai problemi, studiate in base ai criteri di efficacia ed efficienza. Il motto di tale organismo è: ogni dollaro investito nel CRS sono 80 dollari risparmiati nel bilancio dello Stato americano. La costituzione di un tale organismo, oltre a risultare utile per un'implementazione delle politiche antimafia, aiuterebbe a correggere alcune delle distorsioni che colpiscono l'intero sistema politico italiano, tra cui quelle individuate nei “ritardi decisionali” (vedi le invidie e le logiche politiche in ambienti tecnici), ripristinando gli incentivi meritocratici e fornendo ai consessi politici solide basi tecniche alle proposte tra cui scegliere.

3.1.1 Una diversa valutazione del rischio e delle priorità

La parziale attuazione della DIA (a partire dalla differenza tra il personale previsto originariamente e quello effettivo) e la sottovalutazione del problema ecoreati (i cui aspetti devastanti in termini di salute non erano stati previsti), mettono in luce la necessità un differente sistema di valutazione del rischio e di scelta delle priorità. Procedure divenute standard in campo industriale possono infatti fornire concetti utili da applicare alle politiche di contrasto criminale.

A titolo di esempio si prende in esame il modello di analisi FMECA⁵³, acronimo dell'inglese *Failure Mode, Effects, and Criticality Analysis*, ossia: “analisi dei modi, degli effetti e della criticità dei guasti”. Tale procedura di gestione del rischio in sistemi complessi si basa su un semplice concetto: la gravità dei guasti deve essere classificata in base agli effetti che hanno sulla riuscita complessiva della missione. In questo modo, anche il più piccolo componente

⁵² Gloria Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 100.

⁵³ Standard militare n°1629A del Ministero della Difesa USA, 24 novembre 1980.

potrà essere classificato come di “priorità massima”, se tra i possibili effetti della sua rottura ci potrà essere il fallimento dell’intera operazione. Allo stesso modo, tornando all’antimafia, si rende necessario una scala di rischio in grado di valutare i fenomeni sul territorio in base ai possibili risvolti nel tempo. Un’analisi di questo tipo avrebbe ad esempio permesso di classificare come di massima priorità l’individuazione dei traffici illeciti di rifiuti negli anni ’80, investendo risorse sufficienti a bloccare il fenomeno in quell’epoca ed evitando che la situazione degenerasse successivamente negli anni ’90 e duemila (comportando tra l’altro un incremento esponenziale dei costi di repressione e una possibilità di risanamento del problema estremamente limitata).

3.1.2 Predictive policing

Sul piano dei metodi di indagine un esempio concreto della potenzialità delle diverse modalità di scelta e di valutazione del rischio sopra proposte, è quello delle tecniche denominate di “*predictive crime*”, previsione del crimine. Tali tecniche vengono utilizzate ormai da decenni dalle forze dell’ordine di numerose nazioni al fine di razionalizzare il contrasto al crimine organizzato e al crimine ordinario. Esse si basano sull’individuazione delle persone, aree e settori imprenditoriali a maggior rischio di crimine grazie all’analisi costante dei dati. Una volta individuati è possibile riorganizzare le forze a disposizione, ridistribuendole sulle aree a maggior rischio riuscendo a ridurre in anticipo la possibilità che il reato stesso venga commesso. Non si tratta ovviamente di una tecnica in grado di neutralizzare a monte il crimine, ma di un valido strumento in grado di migliorare l’efficacia delle forze in gioco, specialmente in un momento di carenza di risorse come quello attuale.

Nel 2013 è stato pubblicato da parte della *RAND Corporation*⁵⁴ lo studio “*Predictive policing - The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*”⁵⁵. Lo studio contiene un’analisi delle tecniche di previsione del crimine attualmente in uso negli Stati Uniti e fornisce un primo quadro di riferimento completo per una corretta attuazione di queste politiche, con la volontà di creare consapevolezza circa le potenzialità del loro utilizzo.

⁵⁴ Organizzazione no-profit americana il cui obiettivo è quello di migliorare le decisioni prese dalla politica grazie a ricerca ed analisi.

⁵⁵ Walter L. Perry, Brian McInnis, *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, RAND Corp., Santa Monica, California, 2013.

Alla base di queste tecniche è presente un assunto criminologico: il crimine è prevedibile. La spiegazione di tale supposizione proviene dalla fusione di tre delle principali teorie del comportamento criminale: la *routine activity theory*⁵⁶, la teoria della *scelta razionale*⁵⁷ (criminale) e la *crime pattern theory*⁵⁸. La teoria combinata che ne deriva prevede che:

- criminali e vittime seguano schemi di vita standard, la cui sovrapposizione indica una maggiore probabilità di crimine;
- Le condizioni geografiche e temporali influenzino il luogo e il tempo di questi schemi;
- muovendosi all'interno di questi schemi standard i criminali si comportino come attori razionali, decidendo se e come commettere un crimine in base alla valutazione di diversi fattori: ambientali, di fattibilità degli obiettivi e di rischio di essere arrestati.

La conseguenza pratica di questa teoria sulle politiche di predizione del crimine consiste quindi nella possibilità di identificare diversi di questi fattori tramite l'analisi dei dati e di utilizzarli per riorganizzare le operazioni di polizia.

Il modello di lavoro all'interno della quale si inseriscono le politiche di *predictive crime* è quello delineato dall'immagine n.2⁵⁹. Il processo è basato su quattro passaggi: il primo e il secondo riguardano la raccolta e l'analisi dei dati sulla base dei quali sia possibile effettuare predizioni. Il terzo passaggio riguarda le azioni di polizia conseguenti alle analisi, classificate nello schema in base alla complessità di attuazione. Infine la quarta fase si concentra sulla risposta criminale, nel breve e nel lungo periodo. Nel breve periodo tale risposta rende possibile rivedere le politiche grazie all'interazione costante tra fase 3 e 4, nel lungo periodo invece la risposta criminale determinerà delle modifiche ambientali che potranno essere osservate in successive rilevazioni dei dati permettendo una nuova revisione complessiva del fenomeno.

⁵⁶ Lawrence Cohen and Marcus Felson - Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach - American Sociological Review, 44 (4), 1979, pp. 588-608.

⁵⁷ Becker, Gary. (1968) - Crime and Punishment: An Economic Approach - The Journal of Political Economy 76: 169-217.

⁵⁸ Paul and Patricia Brantingham - Environmental Criminology and Crime Analysis - Rutledge 2008, New York.

⁵⁹ Walter L. Perry, Brian McInnis, Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations, RAND Corp., Santa Monica, California, 2013, p. XVIII.

The Prediction-Led Policing Business Process

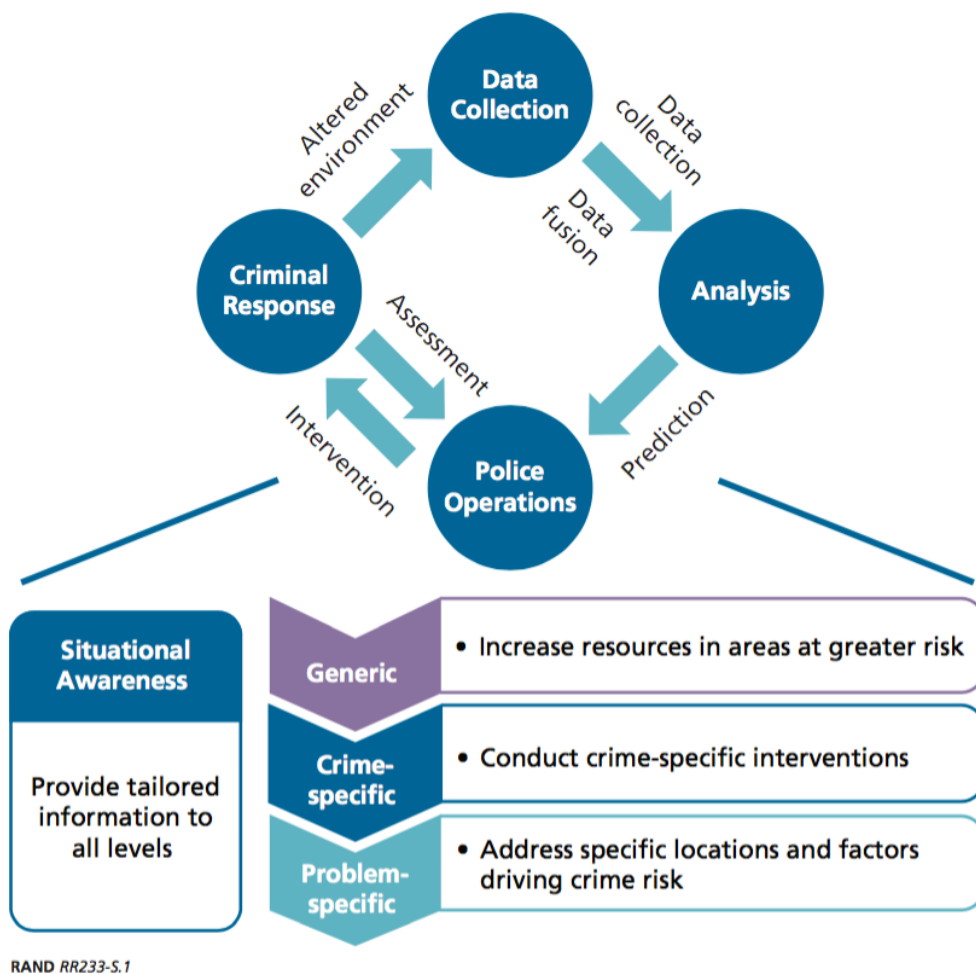


Immagine 2

Raccolta dei dati

Il primo passaggio del processo riguarda la raccolta dei dati. Azione preventiva rispetto a qualunque tipo di analisi è la scelta dei dati da raccogliere. Tre sono le macrocategorie di dati individuate come base e riguardano: la predizione dei crimini, la predizione dei criminali e la predizione delle vittime.

Per quanto riguarda la prima categoria i dati privilegiati sono forniti dall'identificazione delle aree ad alto rischio (Es. dati storici sui crimini) e delle condizioni geografiche in grado di aumentare il crimine (Es. degrado quartieri, condizioni socioeconomiche, presenza di determinati tipi di business, orari in cui vengono generalmente commessi i crimini). La seconda, relativa ai criminali, prevede l'individuazione di gang e delle organizzazioni presenti sul territorio (dati sugli scontri tra gruppi, tipologie specifiche di reati commessi) e la profilazione dei soggetti predisposti a diventare criminali (casi di violenza domestica, contatti con realtà mafiose, debolezza del sistema di istruzione). La terza categoria infine include i

dati delle possibili vittime (Es. insicurezza della popolazione o impossibilità di accesso al credito).

Tutte le tecniche di *predictive policing* dipendono dai dati, è quindi fondamentale che essi siano di qualità e in numero sufficiente, da questi fattori deriverà l'utilizzabilità o non utilizzabilità delle tecniche stesse di analisi (per cui è fondamentale disporre di una squadra di analisti con competenze specifiche e ben formati).

Analisi dei dati

In questo passaggio sono presenti le vere e proprie tecniche di *predictive crime*, le cui fasi specifiche sono due: fusione dei dati ed analisi vera e propria.

Durante la fase di fusione vengono uniti tra loro diversi tipologie di informazioni provenienti da fonti ed archivi diversi (dipartimenti di polizia, economia e finanza, dati demografici). Il metodo di fusione influenza il tipo di risultati ricavabili dall'intero processo: esistono sistemi di fusione semplici, utilizzabili per la creazione di indicatori di rischio, ed altri più complessi che mirano alla riduzione degli errori e falsi allarmi, necessari quando i dati vengono utilizzati per costruire indicatori composti di comportamento criminale.

A livello di analisi vi sono sei tipologie differenti utilizzate per la previsione del crimine:

1. analisi degli “*hot spot*”: ossia la mappatura del rischio di singoli fenomeni (Es. furti di auto) su mappe informatiche di tipo GIS (Geographic Information System);
2. analisi di regressione: utilizza le tecniche matematiche per spiegare le relazioni tra variabile dipendente (da predire) e altre variabili indipendenti. A differenza della semplice mappatura “*hot-spot*” utilizza, oltre ai dati passati del crimine che si vuole predire (Es. rapine in banca) altri dati (numero di banche, furti nella zona, tipi di sistemi di sicurezza), mettendoli in relazione tra loro;
3. tecniche di “*data mining*”: ampliando il concetto di analisi di regressione è possibile costruire dei modelli matematici in grado di individuare automaticamente relazioni significative (“*pattern*”) tra numerose variabili all'interno di vaste banche dati;
4. metodi di “*near repeats*”: si basano sull'assunto che alcuni crimini futuri avverranno nei pressi (e nell'immediato futuro) di altri crimini dello stesso tipo già commessi. Sulla base di queste tecniche è indicativo il caso della città di Santa Cruz, dove in seguito

all'applicazione di questo metodo nel 2011, è Stato possibile ridurre del 19% il numero dei crimini a parità di agenti impiegati nel 2012;

5. analisi spazio-temporali: le tecniche fino a qui osservate si concentrano sull'incidentalità dei crimini, mentre le analisi spazio temporali si concentrano sui cambiamenti dell'ambiente e sono tendenzialmente effettuate manualmente. I fattori considerati per queste analisi riguardano:
 1. cicli temporali (l'ora del giorno, il periodo dell'anno, ricorrenze etc.);
 2. prossimità temporale ad altri eventi (cambio di leggi e di governi, crisi internazionali, grandi eventi, etc.).
6. analisi di rischio territoriale: tecniche predittive volte a identificare i fattori che influenzano il crimine in un dato territorio (es. sale slot, locali di vita notturna, caserme di polizia etc.). L'approccio base di questa tecnica è la RTM (*Risk Terrain Modelling*) sviluppata da Joe Caplan presso l'università di Rutgers, procedura che consente di visualizzare su una mappa informatizzata l'influenza a livello spaziale di un fattore di rischio del crimine.

Operazioni di polizia

*“Anche le migliori analisi sono inutili per combattere il crimine se queste non influenzano i comportamenti della polizia”*⁶⁰. La terza fase riguarda le operazioni delle forze dell'ordine. Le tipologie di intervento individuate in base al criterio di complessità sono tre:

1. intervento generico: consiste nell'incremento di risorse in risposta all'incremento di rischio (Es. più denunce da un determinato quartiere porta a dedicare più pattugliamenti);
2. intervento per un tipo specifico tipo di crimine: vengono dedicate risorse mirate ad evitare un determinato crimine (agendo direttamente sui soggetti a rischio);
3. intervento per uno specifico problema: consiste nell'identificare problemi relativi al luogo, a gruppi di persone o a singoli individui e risolverli alla radice agendo direttamente sulle cause.

⁶⁰ Walter L. Perry, Brian McInnis, *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, RAND Corp., Santa Monica, California, 2013, p 14.

Risposta Criminale

In seguito alle azioni di polizia i criminali possono cambiare il modo di compiere i reati, affinando le tecniche o cambiando l'area di interesse. Questi cambiamenti renderanno i dati di partenza obsoleti, per cui sarà necessario incominciare una nuova raccolta dati e ricominciare l'intero processo.

3.2 Agire sul contesto - politiche a lungo termine

Cambiamenti di metodo e tecniche d'indagine possono garantire un miglioramento dell'efficacia ed efficienza delle politiche di contrasto, ma per ottenere successi sul lungo periodo è necessario unirle a un intervento sui "fattori di contesto", ovvero sulle condizioni ambientali che influenzano a monte, in positivo o in negativo, l'instaurarsi e il perdurare di dinamiche mafiose.

La teorizzazione di una correlazione tra ambiente e criminalità risale agli studi degli anni '30 di Clifford Shaw e Henry Mackay, sociologi americani noti per il "*Chicago area project*" e per la "*social disorganization theory*". Il progetto mirava a ridurre la criminalità agendo sui fattori strutturali che l'hanno generata o che ne hanno facilitato l'espansione. Grazie alla riqualificazione urbanistica, formativa e occupazionale, e soprattutto grazie all'inclusione sociale degli abitanti delle zone degradate, è stato possibile risanare le condizioni di interi quartieri in meno di un decennio. In alcuni casi questo approccio si è dimostrato addirittura risolutivo, come per il quartiere *Le Mirial* di Toulouse in Francia, che grazie ad investimenti mirati e a strategie di inclusione sociale, ha subito una vera e propria transizione da quartiere decadente, descolarizzato e ad alto tasso criminale negli anni '90 a quartiere attrattivo riconosciuto a livello mondiale per la tecnica di insegnamento nelle università, nelle scuole e per la competitività delle sue aziende.

È chiaro che nel caso della criminalità mafiosa e in particolare nei casi delle moderne mafie ,in grado di aggredire il modo imprenditoriale e finanziario, occorre un riadattamento del modello di intervento strutturale utilizzato nel "*Chicago Area Project*", preservandone però il concetto base: rendere "inospitale" alle mafie il territorio. Un prezioso contributo a

riguardo è contenuto nella relazione “*Per una moderna politica antimafia*”⁶¹ richiesta dal governo Letta a un team di magistrati e docenti universitari, con l’obiettivo di aggiornare le politiche antimafia in Italia. In questo lavoro le azioni di contesto individuate risultano essere cinque:

1. riqualificazione urbana: volta a garantire un buon livello di manutenzione degli edifici, degli spazi comuni e a fornire assistenza alle popolazioni fragili tramite iniziative di *welfare*. Tali azioni sono viste come primarie in quanto è da esse che dipenderanno diverse caratteristiche dei processi sociali che vi si svilupperanno: “*la questione urbana va risolta prima della questione sociale, poiché spesso i processi sociali non si rivelano se non attraverso la trasformazione dell’urbano da essi indetta*”⁶². Una possibilità innovativa messa in luce dal documento governativo risulta essere il coinvolgimento della cittadinanza durante le fasi di progettazione e costruzione degli stessi quartieri, al fine di renderli partecipi e di responsabilizzarli alla gestione di un bene collettivo⁶³. Politiche di questo genere sono state applicate con successo nel Regno Unito fin dagli anni ’60, come nel caso del Local Government Act - Section II del 1966, l’Urban Programme del 1968 e dai Community Development Project del 1969. Un riferimento a questo tipo di strategia viene anche fatto da Danilo Dolci all’interno del testo “*Banditi a Partinico*”, dove in relazione alle drammatiche condizioni economiche, sanitarie e delinquenziali di questa piccola cittadina siciliana disse: “*Se i settecento milioni che si sono trovati per le spese di polizia, solo a Partinico, fossero stati subito impiegati a raccogliere le acque invernali del fiumicello Iato, con una diga sopra ponte Taurro, irrigando 8000 ettari, non ci sarebbe stato banditismo, non ci sarebbe ora disoccupazione.*”⁶⁴, passando poi ad altre possibili soluzioni di riqualificazione urbana disse: “*occorrono, in particolare: subito acqua a tutti, le fognature che mancano, un vero servizio di igiene per le strade*” e ancora: “*occorrono bagni pubblici, lavatoi pubblici,*

⁶¹ Commissione per l’elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, “*Per una moderna politica antimafia*”, pubblicazione edita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l’informazione e per l’editoria, gennaio 2014, Roma.

⁶² Danzelot, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?* Scuil, Paris, 2006, 33 ss.

⁶³ Un caso di particolare interesse è la pratica di “dibattito pubblico durante la progettazione e realizzazione di grandi opere pubbliche” tratto dal modello francese e presente nel DDL 1724 attualmente in attesa di discussione al Senato della Repubblica.

⁶⁴ Danilo Dolci, “*Banditi a Partinico*” (1979), in *Contro la mafia*, materiali a c. di Nando dalla Chiesa, Giulio Einaudi Editore, Torino 2010, pp. 203-204.

cantina sociale, ospedale e assistenza sanitaria efficienti, asili, biblioteca, università popolare, altre scuole elementari professionali e tecniche, centri culturali etc. etc.”

2. riqualificazione educativa: è necessario disinnescare il circolo vizioso che colpisce i minori nelle aree degradate, dove il contatto con l’illegalità porta alla costruzione di una scala di valori incompatibile con le regole dello Stato di diritto. L’educazione alla legalità viene quindi vista come necessaria per la costruzione di una coscienza sociale, basata sul rispetto delle regole e sulla convivenza civile. Dal lato scolastico è quindi fondamentale investire in formazione dei maestri, ricercando non solo la qualità didattica, ma formativa nel complesso. In ambito lavorativo è invece necessario garantire ai giovani a rischio di devianza opportunità formative e lavorative stimolanti, in Italia e all’estero, spingendo alla contaminazione con contesti migliori e mettendoli in contatto con network lavorativi, culturali, politici che consentano una piena espressione della personalità. Corrado Stajano già nel 1979, enunciando gli interventi necessari per affrontare il problema mafioso in Calabria, aveva individuato questa linea di azione: *“Esiste l’urgente necessità di strappare dalle mani della delinquenza quel vasto strato sociale dei paurosi, degli sfiduciati e di coloro che vogliono vivere tranquilli, i quali non trovano né i mezzi nel coraggio per farlo: quello strato sociale che offre alla delinquenza la possibilità di nascere, svilupparsi arricchirsi e seminare lutti e distruzioni”*⁶⁵.

Non secondario in questa strategia risulta anche il fattore “esempio”: il furbo non deve poter risultare agli occhi del ragazzo come il “vincitore” nella nostra società. Il modello del politico o dell’imprenditore disonesto che “la fa franca” dev’essere prontamente sradicato, consci della pericolosità che può avere sulle nuove generazioni.

3. riqualificazione occupazionale: nei quartieri a rischio sono inoltre possibili delle azioni mirate volte a stimolare energicamente la micro imprenditorialità offrendo una reale alternativa alla criminalità. Anche in questo caso è possibile trovare un riferimento a questa strategia nelle parole di Stajano: *“(…) attuare un piano di avviamento al lavoro obbligatorio di tutti i giovani dai sedici ai trent’anni, al fine di offrire sbocco sicuro a tanti che, pur non essendo delinquenti, vivono ed operano in contatto con delinquenti”*⁶⁶. A titolo d’esempio le Zone Franche Urbane (ZFU), attuate in Francia fin dal 1996, hanno

⁶⁵ Corrado Stajano, *“Africo”* (1979), in *Contro la mafia*, materiali a c. di Nando dalla Chiesa, Giulio Einaudi Editore, Torino 2010, p. 302.

⁶⁶ C.s.

dato ottimi risultati a riguardo. Il ministero dell'economia definisce le ZFU come "aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese e il cui obiettivo prioritario è favorire lo sviluppo di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inespresse". In Italia alcune sperimentazioni sono partite negli scorsi anni senza però aver ottenuto significativi successi a causa, come si può verificare nel rapporto governativo ZFU 2015⁶⁷, di un'inadeguata attuazione del progetto, attuato come strumento d'emergenza (vedi ZFU dell'Aquila, e come incentivo delle piccole aziende del SUD) e non come strategia strutturale, andando a vanificare il vero obiettivo del progetto. Rimane in ogni caso un valido strumento da tenere in conto in una completa politica di contrasto antimafia.

4. rapporti familiari: l'importanza di sottrarre il fanciullo da ambienti devianti o moralmente corrotti viene preso seriamente nella relazione⁶⁸. Il cambio di cognome e la sottrazione della potestà genitoriale vengono proposti come strumenti volti a sottrarre i figli da genitori mafiosi nell'ottica di tutela dell'interesse superiore del minore. A tal riguardo viene citata la sentenza pilota del maggio 2012 (tribunale per minorenni di Reggio Calabria) che ha stabilito che De Stefano, 39 anni, in clandestinità da quattro, possa "*determinare l'asservimento dei figli alle logiche di conservazione e predominio mafioso*". Per tale motivazione i due bambini, di 2 e un anno, sono stati affidati in via esclusiva alla madre.
5. sistema di governance: tenuto conto delle altre quattro azioni strutturali, la relazione conclude con gli interventi legati alla fase decisionale ed operativa. Si evidenzia la necessità di una "*regia Statale unitaria*" e di una "*unità di intenti negli enti territoriali*", vista la natura prevalentemente locale delle azioni. In altri termini si lamenta l'assenza di volontà politica.

A queste misure di carattere locale si ritengono necessarie misure strutturali a livello nazionale basate sull'utilizzo di nuove tecnologie. Lo scopo primario di queste dev'essere semplificare le indagini, colpendo i punti di "emersione" delle attività criminali e aiutando a

⁶⁷ Ministero per lo sviluppo economico, *Le agevolazioni di natura fiscale e contributiva in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle Zone franche urbane* - Primo rapporto Zone Franche Urbane, luglio 2015.

⁶⁸ *Per una moderna politica antimafia*, pp. 162-163.

generare in modo automatico i dati da analizzare. A titolo d'esempio tali procedure possono essere:

1. il pagamento elettronico obbligatorio per le transazioni superiori ai 100 euro⁶⁹ (abbinate alla riduzione significativa dei costi di utilizzo di tali servizi), volto a rendere sempre più difficile il riciclaggio e l'indebito arricchimento;
2. l'utilizzo di sistemi di riconoscimento biometrico in luoghi sensibili come gli aeroporti (impronte digitali e volto), seguendo il modello statunitense, e più in generale nei controlli di Polizia, dotando gli agenti di strumenti che permettano di risalire in modo istantaneo ai dati dei soggetti da identificare;
3. il controllo automatico del passaggio degli autoveicoli sulle strade dei centri urbani, mettendo in rete i dati delle videocamere di controllo del transito (e dei rilevatori di velocità) già presenti in gran parte dei comuni⁷⁰;
4. la dotazione per tutte le forze dell'ordine di radiotrasmittenti criptate, molte delle comunicazioni operative vengono fatte tuttora su dispositivi radio analogici e quindi intercettabili senza difficoltà. Diverse indagini⁷¹ hanno rivelato come le organizzazioni mafiose fossero dotate di "radio-scanner" idonei a captare le comunicazioni della polizia in modo da evitare eventuali controlli.

3.3 Un nuovo modello di gestione delle politiche antimafia

I metodi e le tecniche di aggiornamento della strategia antimafia proposte nei precedenti paragrafi devono ovviamente essere messi in relazione tra loro e armonizzati con l'attuale sistema di contrasto. Si tende a precisare che per sfruttare appieno le capacità delle tecniche proposte non solo si ritiene necessario adattare al contesto italiano tali procedure, ma anche

⁶⁹ Francesco Greco, attuale Procuratore aggiunto del Tribunale di Milano definì il pagamento elettronico per le transazioni oltre i 100 euro la legge "che non passerà mai in Italia", durante la Summer School on organized crime 2011 presso l'Università Statale di Milano.

⁷⁰ Un'ipotesi può essere definire degli standard tecnici, in modo che tutte le telecamere di passaggio/autovelox etc. che vengono acquistate dai comuni siano predisposte per il riconoscimento delle targhe dei veicoli e per la condivisione in tempo reale delle relative informazioni sulle reti delle forze dell'ordine.

⁷¹ Nelle intercettazioni di Alfonso Carnazza, criminale attivo a Torino nel 1992 si faceva espreso riferimento all'utilizzo di "radio-scanner"; un ulteriore riferimento a tale tecnica viene fatto da Carmine Schiavone durante la già citata intervista a SkyTg24 del 2013.

prevedere una modernizzazione, metodologica e strumentale, degli altri comparti della Pubblica Amministrazione. Senza standardizzazione dei formati dei file giuridici e informativi (database anagrafici e delle indagini) non sarà possibile ad esempio interconnettere realmente le banche dati delle varie amministrazioni pubbliche, così come senza una adeguata formazione antimafia del personale amministrativo dei comuni, non sarà possibile riconoscere rapidamente la nascita di aziende a *background criminale* sul territorio.

Riprendendo lo schema interpretativo del capitolo I è ora possibile abbinare ai vari problemi le rispettive soluzioni. Partendo dai ritardi di individuazione si propone un piano nazionale di istruzione alla legalità, che coinvolga il mondo scolastico e quello lavorativo, con l'obiettivo di istruire i cittadini su come riconoscere e denunciare i comportamenti criminali e mafiosi. Si rendono poi necessarie, al fine di abbassare il "costo" di denuncia, tecniche di segnalazione anonime come il *whistleblowing*⁷², volte a creare collegamenti diretti tra cittadini e forze dell'ordine. I ritardi e gli errori di sottovalutazione devono poi essere ridotti prevedendo l'utilizzo di metodi di valutazione del rischio specifici, costruiti sulla base dello storico delle inchieste degli ultimi anni (con particolare attenzione agli errori commessi nel tempo) e sulla base delle moderne scienze manageriali in modo da intervenire sul problema nel momento migliore evitando di farlo degenerare.

Risultano poi necessari diversi interventi per affrontare i ritardi decisionali, a partire dall'adozione di un approccio integrato di analisi delle politiche pubbliche, volta alla costante revisione e verifica dei risultati dei provvedimenti adottati con criteri scientifici. Contestuale, sempre al fine di migliorare il processo decisionale, è la creazione di un'istituzione, sul modello del CRS, costituita da analisti ed esperti indipendenti, il cui compito sia quello di affiancare gli organi decisionali nazionali fornendo soluzioni tecniche e oggettive ai problemi. Infine sul piano operativo, per aumentare l'efficacia del nostro sistema di contrasto (costituito da pochi gruppi d'eccellenza e molto personale scarsamente qualificato e motivato), si propone l'adozione dei metodi di *crime forecasting*, prevedendo strumenti di analisi complessi per gli organismi investigativi centrali e modelli di analisi più semplici da utilizzare nei singoli comandi di Polizia e dei Carabinieri.

⁷² Giorgio Frascini, Nicoletta Parisi e Dino Rinoldi, *Il ruolo del whistleblowing in Italia*, Transparency International, 2009.

CONCLUSIONI

I casi di studio del capitolo II hanno messo in luce numerosi limiti dell'attuale strategia antimafia: nel caso della "terra dei fuochi" è stato possibile constatare la sottovalutazione del problema, l'assenza di volontà politica e l'inefficacia degli interventi delle forze dell'ordine. Ripercorrendo la vita di Giovanni Falcone invece sono emerse con chiarezza due distorsioni del sistema democratico rappresentativo: competizione non cooperativa e scontro politico in ambiente tecnico. Infine lo studio della DIA ha permesso di constatare l'assenza di adeguate risorse, economiche, tecniche ed umane, per contrastare efficacemente il fenomeno.

Dalla composizione di queste osservazioni emerge un quadro ben definito, in cui risulta evidente l'insufficienza delle forze in campo. La volontà politica dello Stato, indubbiamente di contrasto, si è rivelata limitata al solo contenimento del fenomeno mafioso entro un certo livello e non alla completa disgregazione delle organizzazioni criminali. Un'evidenza che viene confermata dalla logica emergenziale dei provvedimenti adottati, dall'attuazione parziale della DIA (sottodimensionata rispetto ai compiti ad essa attribuiti) e dal ritardo con cui lo Stato si è mosso per ostacolare l'enorme business del traffico dei rifiuti in Campania. Un'ulteriore verifica di questi risultati è emersa nel caso del *maxiprocesso*, inquadrabile come "un'eccezione che conferma la regola". In quell'occasione infatti lo Stato aveva fatto sul serio, abbandonando una guerra "limitata" in favore di una guerra "totale" e raggiungendo eccellenti risultati in grado di destabilizzare Cosa Nostra. I risultati che derivarono dal maxiprocesso sono stati tanto significativi quanto lo è stato il successivo blocco che riportò il tribunale di Palermo a riesumare gli inefficaci schemi di contrasto utilizzati in precedenza e a non sferrare l'attacco "finale" alla mafia nel momento di maggior debolezza.

Le linee di tendenza che lo Stato ha intrapreso negli ultimi decenni si sono rivelate indubbiamente corrette: la costituzione di una Direzione investigativa, in grado di garantire continuità all'azione antimafia, e una legislazione in grado di ostacolare sempre di più la criminalità organizzata. Il problema maggiore non ha quindi a che fare con la bontà di tali scelte, ma con le tempistiche con cui queste sono state prese e nel modo in cui sono state attuate

Dalla constatazione degli errori e dei ritardi riscontrati nei casi di studio è stato poi possibile determinare diverse tipologie di rimedi. Le soluzioni ipotizzate, come visto in dettaglio nel terzo capitolo, sono state suddivise in tre rami principali:

1. soluzioni applicabili all'attuale struttura antimafia in presenza di reale volontà politica (azione di implementazione nel breve periodo);
2. soluzioni legate al cambiamento di strategia, dei metodi e degli strumenti (attuazione nel medio periodo);
3. soluzioni derivanti dall'aggressione dei "fattori di contesto" (attuazione nel medio e nel lungo periodo).

Per quanto riguarda le prime soluzioni appare dunque potenzialmente semplice migliorare significativamente il livello del contrasto grazie alla semplice volontà politica. L'incremento del personale dedicato alle investigazioni antimafia, unito a una maggiore qualificazione in fase di selezione⁷³, risulta uno dei primi interventi necessari. In secondo luogo un cambiamento di strategia, dei metodi e degli strumenti, risulta necessario, così come è stato messo in luce nelle conclusioni del capitolo III. Istituti come il CRS americano, in grado di analizzare e progettare politiche pubbliche in maniera tecnica e indipendente, appaiono inderogabili in un ambiente come l'antimafia, dove non può esserci spazio per dinamiche politiche, invidie e appiattimento delle competenze. Metodi di analisi moderni, come le tecniche di "*crime forecasting*" e "*predictive policing*" utilizzate ormai da decenni in numerosi Stati, devono poi essere attuate con sistematicità sul territorio. Il ritardo nella produzione della conoscenza deve poi essere affrontato in modo organico. Occorre introdurre in tutti i livelli scolastici, universitari e professionali un'offerta formativa in materia di antimafia, da affiancare a un maggiore e più qualificato utilizzo dei *mass media*. Infine è imprescindibile un lavoro di lungo termine, volto a rendere favorevole l'ambiente alle politiche antimafia. L'aggressione a monte dei "fattori di contesto" deve diventare un'attività ordinaria di prevenzione. Misure di welfare (come il reddito di cittadinanza), opere di riqualificazione urbanistica (come le "ZFU"), percorsi di educazione alla legalità, azioni volte alla ricostruzione dei rapporti familiari e politiche che mirino a garantire l'integrità al sistema di governance devono venire considerate parti fondamentali della strategie antimafia.

"La mia preoccupazione è che la mafia riesca sempre a mantenere un vantaggio su di noi" diceva Falcone, ed effettivamente sembrerebbe essere andata così fino ad ora. Questo studio non può finire con un bilancio positivo per lo Stato italiano: troppi errori sono stati commessi, troppo tempo è stato perso e troppe vite sono state sprecate, né può sostenere che le

⁷³ Nunzio Antonio Ferla, Direttore della DIA, durante l'intervista del 29 febbraio 2016 presso il Centro Operativo di Roma.

innovazioni presentate possano sconfiggere velocemente le mafie. L'unica valutazione che in definitiva si ritiene di fare è la certezza di avere grandi, grandissimi margini di miglioramento nel modo in cui si combatte la mafia e la consapevolezza che molti di questi obiettivi siano raggiungibili in maniera relativamente semplice.

“Nell’operazione militare vittoriosa prima ci si assicura la vittoria e poi si dà battaglia”⁷⁴.

Sun Tzu

⁷⁴ Sun Tzu, *L’arte della Guerra*, Feltrinelli, Milano, 2013.

BIBLIOGRAFIA

- Alexander Stille, *Nella terra degli infedeli*, tr. it. di Paola Mazzarelli, Garzanti Libri, Milano, 2007.
- Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, "*Per una moderna politica antimafia*", pubblicazione edita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e per l'editoria, gennaio 2014, Roma.
- Danzelot, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?* Scuil, Paris, 2006.
- Gherardo Colombo, *Sulle Regole*, Feltrinelli 2010
- Giorgio Frascini, Nicoletta Parisi e Dino Rinoldi, *Il ruolo del whistleblowing in Italia*, Trasparency International, Milano, 2009.
- Giovanni Falcone, *La posta in gioco*, Ed. Bur Saggi - Rizzoli, Milano 2010.
- Giovanni Falcone con Marcelle Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Bur, Milano, 2015.
- Gloria Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2001.
- James Coleman, *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Legambiente, *Rapporto Ecomafie 2015*, Marotta e Cafiero editori, Napoli, 2015.
- Nando dalla Chiesa e Pino Arlacchi, *La palude e la città. Si può sconfiggere la mafia*, Mondadori, Milano 1987.
- Nando dalla Chiesa, *Contro la mafia*, Giulio Einaudi Editore, Torino 2010.

- Nando dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 2014.
- Paul and Patricia Brantingham, *Environmental Criminology and Crime Analysis*, Rutledge 2008, New York.
- Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie mafie nuove*, Donzelli Editore, Roma, 2009.
- Sun Tzu, *L'arte della Guerra*, Feltrinelli, Milano, 2013.
- Walter L. Perry, Brian McInnis, *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, RAND Corp., Santa Monica, California, 2013.
- World Justice Project, *Rule of Law Index*, Washington, D.C., USA, 2015.

Materiali

Papers

- Gary S. Becker., *Crime and Punishment: An Economic Approach*, The Journal of Political Economy, 1976.
- Lawrence Cohen and Marcus Felson, *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, *American Sociological Review*, n°44 (4), 1979.

Verbali

- Verbale di seduta della “Commissione Parlamentare d’Inchiesta sul Ciclo dei Rifiuti e sulle Attività ad Esso Collegate” del 7 ottobre 1997 - PARTE SEGRETA (Declassificato il 31 ottobre 2013).

- Verbale della CPA, 16 aprile 1992, in “Resoconti stenografici delle sedute della Commissione Parlamentare d’Inchiesta - anni 1987-2002, Volume VII, p.571.
- Verbali della seduta CPA del 7 marzo 2007.
- Verbali della seduta CPA del 27 maggio 1997.
- *Rapporto Istisan 15/27*, Istituto superiore della Sanità, 2014.
- Verbale della Seduta CPA del 20 maggio 2015.
- Fondazione Falcone, *Biografia di Giovanni Falcone*, archivio Fondazione Falcone, Via Serradifalco, 250, Palermo, 2016.
- Ministero per lo sviluppo economico, *Le agevolazioni di natura fiscale e contributiva in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle Zone franche urbane - Primo rapporto Zone Franche Urbane*, luglio 2015.
- Lawrence Cohen and Marcus Felson - Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, *American Sociological Review*, n°44 (4), 1979.

Conferenze

- Resoconto stenografico dell’intervento di Robert S. Mueller, Speech on Evolving Organized Crime Threat del 27 gennaio 2011, presso la Citizens Crime Commission of New York.
- Atti del convegno “La mafia a Milano esiste”, promosso dal Gruppo Consiliare Movimento 5 Stelle Milano e dal blog “*Qualcosa di Sinistra*”, 26 ottobre 2011, Palazzo Marino, Milano.
- Atti della “*Summer school on organized crime*”, 7 settembre 2014, Università degli Studi di Milano.

Articoli di giornale e interviste

- Arturo Bolzoni, Nessuna congiura, il corvo di Palermo è il giudice Di Pisa, Repubblica, 23 febbraio 1992.
- Giovanni Marino e Conchita Sannino, “Operazione Adelphi, spunta anche Gelli”, Repubblica, 31 marzo 1993.
- Carmine Schiavone, “*Pentito di essermi pentito*”, intervista a SkyTG24 del 24 agosto 2013.

Leggi

- Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, “*Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi*”.
- Legge del 12 ottobre 1982, n. 726, “*misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa*”.
- Legge 12 aprile 1990, n.74, “*Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*”.
- Legge 30 dicembre 1991, n. 410 (in Gazz. Uff., 30 dicembre, n. 304) “*disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*”.
- Legge, 10 aprile 1997, n. 97, “*Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse*”.
- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “*Norme in materia ambientale*”.
- Legge 6 febbraio 2014, n. 6, “*Introduzione del reato di combustione illecita di rifiuti*”.

- Legge 22 maggio 2015, n. 68, “*Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente*”.

MATRICE DATI

Ritardi di individuazione

Country	Australia	Austria	Belgium	Canada	Chile	Croatia	Czech Republic	Denmark	Estonia	Finland	France	Germany	Greece	₩ Kong SAR, CI	Japan	MEDIA REGION	MEDIA H. INCOME	Italy
2.2 Assenza di corruzione nella magistratura	0.94	0.92	0.87	0.91	0.75	0.62	0.74	0.97	0.92	0.95	0.84	0.94	0.73	0.90	0.92	0.89	0.85	0.74
3.1.1 Trasparenza degli atti e dei dati governativi	0.64	0.65	0.56	0.69	0.54	0.48	0.47	0.68	0.62	0.70	0.55	0.60	0.43	0.69	0.70	0.61	0.61	0.58
3.2 Libertà di informazione	0.70	0.71	0.70	0.68	0.69	0.63	0.70	0.72	0.77	0.71	0.70	0.68	0.62	0.69	0.75	0.71	0.68	0.59
4.1 Trattamento equo e assenza di discriminazione	0.63	0.72	0.78	0.65	0.51	0.54	0.77	0.81	0.84	0.87	0.69	0.76	0.62	0.80	0.77	0.75	0.71	0.65
4.7 Libertà di associazione	0.89	0.92	0.89	0.88	0.83	0.76	0.84	0.97	0.84	0.91	0.88	0.93	0.76	0.85	0.79	0.89	0.80	0.82
5.3 Ricorso alla violenza per dirimere torti ricevuti	0.73	0.75	0.78	0.71	0.78	0.45	0.80	0.74	0.83	0.83	0.54	0.73	0.46	0.77	0.86	0.77	0.74	0.72
6.4 Corretta applicazione delle procedure amministrative	0.50	0.66	0.64	0.55	0.66	0.63	0.68	0.73	0.57	0.59	0.62	0.68	0.61	0.66	0.52	0.65	0.62	0.50
7.1 Costo per il cittadino nella giustizia civile	0.54	0.77	0.82	0.59	0.54	0.57	0.85	0.90	0.87	0.86	0.71	0.83	0.68	0.76	0.76	0.76	0.76	0.76
7.2 Assenza di discriminazione nella giustizia civile	0.92	0.88	0.86	0.90	0.65	0.55	0.73	0.93	0.88	0.92	0.81	0.89	0.72	0.85	0.86	0.85	0.86	0.86
7.4 Assenza di ingerenza del governo nella giustizia civile	0.91	0.86	0.76	0.85	0.74	0.56	0.72	0.93	0.86	0.87	0.69	0.88	0.63	0.78	0.72	0.82	0.82	0.72
7.5 Assenza di ritardi nel sistema giustizia	0.59	0.71	0.45	0.47	0.42	0.21	0.40	0.61	0.63	0.57	0.59	0.75	0.19	0.74	0.62	0.75	0.62	0.62
7.6 Effettiva applicazione della giustizia	0.81	0.93	0.74	0.73	0.55	0.51	0.69	0.81	0.66	0.86	0.71	0.88	0.48	0.73	0.73	0.75	0.69	0.40

Ritardi decisionali

Country	Australia	Austria	Belgium	Canada	Chile	Croatia	Czech Republic	Denmark	Estonia	Finland	France	Germany	Greece	₩ Kong SAR, CI	Japan	MEDIA REGION	MEDIA H. INCOME	Italy
1.3 Il potere del governo è effettivamente limitato da autorità indipendenti	0.68	0.79	0.77	0.75	0.67	0.74	0.58	0.72	0.79	0.65	0.80	0.72	0.63	0.69	0.56	0.71	0.68	0.63
1.4 Ufficiali di governo sanzionati per comportamento scorretto	0.84	0.89	0.82	0.82	0.82	0.79	0.61	0.78	0.97	0.79	0.81	0.91	0.50	0.83	0.77	0.77	0.78	0.74
1.5 Il potere del governo è soggetto a verifiche esterne	0.80	0.82	0.80	0.76	0.74	0.46	0.60	0.92	0.71	0.90	0.74	0.79	0.68	0.51	0.80	0.80	0.86	0.77
2.1 Assenza di corruzione nel governo	0.94	0.92	0.87	0.91	0.75	0.62	0.74	0.97	0.92	0.95	0.84	0.94	0.73	0.90	0.92	0.92	0.79	0.74
2.2 Assenza di corruzione nella magistratura	0.70	0.65	0.66	0.70	0.65	0.39	0.46	0.96	0.57	0.79	0.55	0.65	0.15	0.76	0.78	0.75	0.89	0.86
3.1.1 Trasparenza degli atti e dei dati governativi	0.64	0.65	0.66	0.69	0.54	0.48	0.47	0.68	0.62	0.70	0.55	0.60	0.43	0.69	0.70	0.65	0.65	0.74
3.3 Partecipazione civica	0.80	0.83	0.79	0.81	0.73	0.63	0.75	0.89	0.75	0.83	0.77	0.85	0.63	0.52	0.75	0.75	0.75	0.72
3.4 Meccanismi di ascolto dei feedback e delle lamentele	0.82	0.70	0.74	0.80	0.76	0.57	0.66	0.84	0.76	0.79	0.72	0.74	0.60	0.70	0.74	0.60	0.63	0.63
4.3 Corretta applicazione della legge e diritti dell'accusato	0.80	0.87	0.77	0.74	0.62	0.62	0.80	0.89	0.77	0.92	0.73	0.83	0.58	0.79	0.69	0.75	0.69	0.52

