

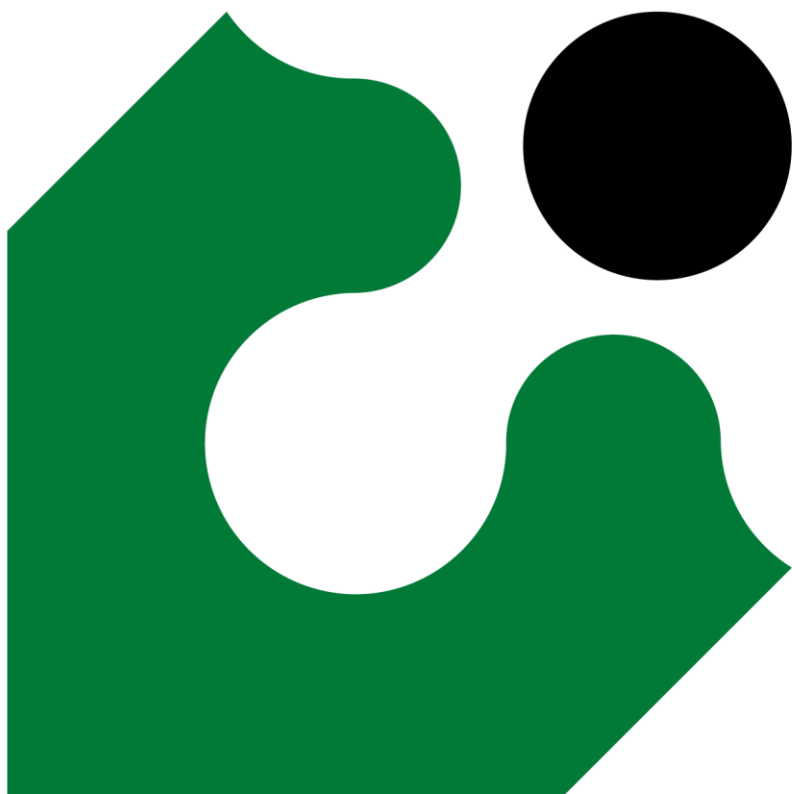
ALLEGATO 3



Criminalità organizzata e Pubblica Amministrazione

Analisi della letteratura esistente

221312IST



Monitoraggio presenza mafiosa in Lombardia

Criminalità organizzata e Pubblica Amministrazione

Rapporto finale realizzato nell'ambito del Monitoraggio della presenza mafiosa

Ricerca promossa da D.G. Sicurezza e Protezione civile
nell'ambito del Piano di Attività di PoliS-Lombardia - 2022
(Codice PoliS-Lombardia:221312IST)

D.G. Sicurezza e Protezione civile
Gruppo di lavoro tecnico: Maristella De Pascalis
Dirigente responsabile: Gabriella Volpi e Antonino Carrara

PoliS-Lombardia
Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali
Project Leader: Antonio Dal Bianco
Gruppo di ricerca:
Antonio Dal Bianco, Maurizio Catino, Ilaria Meli - Università degli Studi di Milano Bicocca

Pubblicazione non in vendita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.
Copyright © PoliS-Lombardia



PoliS-Lombardia
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano
www.polis.lombardia.it

Introduzione

Il presente rapporto di ricerca si pone l'obiettivo, attraverso l'analisi della letteratura, di ricostruire le prospettive analitiche che hanno approfondito le relazioni tra mafie e Pubblica Amministrazione.

Il Rapporto non intende esprimere giudizi o abbracciare (o rifiutare) tesi o congetture, ma piuttosto presentare un quadro di insieme in riferimento a Fonti istituzionali e studiosi autorevoli.

Si tratta di un argomento piuttosto vasto, che – con alcune eccezioni – non ha costituito oggetto di particolare interesse accademico: esistono, infatti, numerosi contributi che si concentrano specificatamente sui rapporti tra mafia e politica ed altri su mafia e sanità, lasciando quindi fuori dal campo di ricerca molti – e fondamentali – ruoli all'interno della Pubblica Amministrazione che, invece, rivestono un'importanza centrale per le strategie criminali. All'analisi della letteratura esistente, sono state affiancate interviste con le forze dell'ordine e l'analisi di alcuni atti giudiziari, al fine di integrare o esemplificare quanto esposto.

Il lavoro si articola in quattro parti. Una prima parte (capitolo 2) introduttiva si pone l'obiettivo di chiarire il framework teorico all'interno del quale si posiziona il presente lavoro e di accennare ad alcune brevi questioni di metodo. Sebbene non esplicitamente richiesto dalla natura dell'analisi, è in ogni modo fondamentale esplicitare fin da subito le definizioni adottate che costituiscono la lente attraverso la quale si è scelto di osservare i fenomeni in esame. A questo segue una ricognizione della letteratura che affronta le relazioni tra mafia e Pubblica Amministrazione (capitolo 3). Vengono poi presentati alcuni studi di caso che riguardano alcuni dei settori che sembrano tradizionalmente tra i principali a essere permeabili all'infiltrazione mafiosa: gli appalti pubblici, la sanità e i servizi di welfare (capitolo 4). Da questi esempi si cerca dunque di delineare un modello di azione delle mafie. Nel capitolo finale (capitolo 5) si pone, invece, l'accento sulle politiche di contrasto che – oltre alle iniziative istituzionali specifiche (come le costituzioni in giudizio per danni attivate da Regione Lombardia in due casi citati), hanno potuto vedere la nascita delle opportunità generate dall'approvazione del 416bis (introdotto dalla legge 546/82, anche nota come legge Rognoni – La Torre) evidenziando infine le problematiche ancora aperte.

1. L'importanza della rete esterna per le mafie

Analizzare la rete relazionale delle organizzazioni criminali di stampo mafioso significa sottintendere un assunto spesso non così scontato, ovvero che queste non sono riducibili ad un fenomeno patologico che si insedia su un corpo sociale altrimenti sano, e che non possono essere meramente ridotte a un fenomeno di devianza e di criminalità. Il successo di tali organizzazioni nel tempo e nello spazio, anche in territori così distanti e divergenti per molti aspetti da quelli di origine, ha dimostrato la necessità di guardare intorno alle organizzazioni criminali, cercando di comprendere quali fossero i loro

collegamenti con la società. Se infatti la «vera forza della mafia sta fuori dalla mafia»¹, allora è necessario superare l'idea che i soggetti esterni siano collaterali al successo criminale e siano cooptati attraverso minaccia e intimidazione. Sarà, invece, importante indagare il tipo di rapporto che lega professionisti, politici, amministratori, imprenditori, gente comune alle mafie, finendo, in maniera consapevole o meno, per rafforzarle. Le mafie devono essere analizzate come un fenomeno interrelato con l'ambiente circostante, che in realtà viene influenzato e influenza a sua volta strategie e modalità di questi gruppi. Si tratta di ecosistemi organizzativi (Catino 2020), all'interno dei quali i clan necessitano di risorse aggiuntive rispetto alle proprie per muoversi e operare e per tale motivo fanno ricorso a una rete relazionale esterna. Le mafie, dunque, sono organizzazioni che vivono tra due opposte tensioni: di chiusura e di apertura. Chiusura necessaria per garantire la sufficiente coesione interna e la segretezza e l'invisibilità (sul tema si rimanda a Catino 2014), mentre l'apertura è altrettanto essenziale per permettere di reperire quelle risorse esterne, oggetto del presente contributo, fondamentali per un potere territoriale e ramificato allo stesso tempo come quello mafioso.

Non si tratta di un tema inedito, anzi. In molti dei primi studi e contributi elaborati tra '800 e '900 da membri delle istituzioni, intellettuali e accademici veniva sottolineata con forza l'esistenza di soggetti esterni alle organizzazioni criminali (allora in formazione), fondamentali per garantirne il radicamento sociale. Già l'inchiesta Saredo condotta nei primi anni del '900 a Napoli aveva indicato l'esistenza di quelle che definiva le «interposte persone», che costituivano un imprescindibile elemento di forza dell'organizzazione criminale. Così come anche i rapporti redatti dal questore Sangiorgi che raccontavano delle forti connessioni della nascente mafia con apparati delle neo-istituzioni del Regno d'Italia. Anche i primi studiosi del fenomeno sottolineavano con enfasi il ruolo delle relazioni nella costruzione del potere mafioso, come Hess (1970)², Blok (1974) e i coniugi Schneider (1976) che indicavano il ruolo di mediatori dei mafiosi all'interno delle reti relazionali, con particolare riferimento ai contesti locali. Oggi abbiamo quindi a disposizione una vasta letteratura di settore che ha da tempo analizzato l'importanza all'interno delle strategie mafiose della rete relazionale esterna.

La forza delle organizzazioni mafiose non dipende, quindi, soltanto da elementi endogeni, come la qualità delle risorse umane, ad esempio, ma soprattutto dai soggetti esterni alle organizzazioni mafiose che a vario titolo collaborano con le mafie. La forza di queste organizzazioni deriverebbe, dunque, soprattutto dalle loro connessioni con tali soggetti esterni, in particolare i colletti bianchi e altre figure economiche, imprenditoriali e politiche (Arlacchi e dalla Chiesa 1987; dalla Chiesa 2013). Alan Block (1980) affermava che la criminalità organizzata è un sistema di reciproci servizi che garantisce i rapporti tra i criminali e i loro soci, clienti, protettori, interlocutori nell'establishment politico, economico ed amministrativo. Un sistema che connette underworld e upperworld, il mondo malavitoso col mondo legale (Block 1980). Queste figure mettono a disposizione delle mafie le proprie competenze, reti di relazioni e potere decisionale in cambio di interessi economici; esse costituiscono il capitale sociale (Coleman 1988, 1990) delle associazioni criminali, inteso come un «investimento in relazioni sociali con rendimenti attesi sul mercato» (Lin 2001, p. 19). Le mafie, infatti, necessitano delle competenze professionali esterne all'organizzazione per sviluppare gli affari nel mondo legale, sopperendo così con

¹ Sebbene sia una formula piuttosto nota, l'origine va attribuita a Arlacchi, dalla Chiesa 1987.

² Il contributo di Hess è particolarmente dibattuto in letteratura: diversi autori indicano una sottovalutazione degli aspetti organizzativi delle mafie a favore invece di una lettura culturalista (si veda Santoro 2007).

il capitale sociale alle lacune di capitale umano interno e al livello molto basso di conoscenze formali. È proprio la rete esterna uno degli elementi, necessario benché non sufficiente, che qualifica un'organizzazione mafiosa rispetto ad altri modelli criminali³. Questi soggetti aumentano le capacità operative dell'organizzazione mafiosa e fanno sì che processi che altrimenti avverrebbero con difficoltà e molto lentamente si compiano e in tempi relativamente brevi. Essi modellano e conformano l'azione delle mafie all'ambiente esterno e non il contrario. Ne deriva che per comprendere in modo realistico e contrastare i mafiosi che operano in aree non tradizionali, e non solo, è fondamentale analizzare il comportamento di tali soggetti esterni, senza i quali la forza e la capacità di azione dell'organizzazione sarebbe messa in seria discussione. Imprenditori e professionisti come avvocati, notai, commercialisti in grado di favorire l'invisibilità materiale (dalla Chiesa 2010) delle operazioni illecite. Poi rappresentanti della Pubblica Amministrazione: ad esempio, funzionari che all'interno degli enti locali sono impiegati con mansioni e responsabilità relative alle gare d'appalto. O ancora, direttori sanitari e medici compiacenti all'interno di strutture sanitarie tanto pubbliche quanto private accreditate, funzionali all'ottenimento di cure in latitanza o perizie false per ottenere benefici carcerari, ma anche membri delle forze dell'ordine e magistrati, fondamentali nella ricerca di impunità giudiziaria o di possibilità di comunicazione, qualora ristretti in carcere. Politici e rappresentanti delle istituzioni, a livello locale e nazionale, dai quali, in cambio di sostegno elettorale, si possono ottenere molteplici vantaggi. Questi soggetti non sono interni all'organizzazione, non partecipano a riti e cerimonie né prestano giuramento (laddove questi elementi siano presenti). Possono essere del tutto estranei per cultura ed estrazione sociale ai contesti criminali mafiosi, eppure sono disposti a mettere le proprie reti di conoscenze e le proprie competenze tecnico professionali a disposizione. I meccanismi, come si vedrà, possono essere differenti: in alcuni casi quello che li muove è la paura, in altri la convinzione che tale relazione possa essere mutualmente vantaggiosa. Sarebbe semplicistico, infatti, immaginare che queste figure possano essere comprese e analizzate solamente utilizzando le categorie di vittime e collusi. Talvolta, invece, il contributo si configura come uno scambio di servizi in cui sono i soggetti esterni che ricercano le risorse e le opportunità vantaggiose che le mafie sono in grado di offrire. Tale rete è resa più fitta e necessaria a seguito dei cambiamenti intervenuti nella storia delle organizzazioni mafiose: è diventata più densa a seguito dello spostamento del baricentro economico verso la città nel secondo Dopoguerra e con l'inserimento all'interno del sistema di spartizione illecita delle risorse pubbliche. Come viene approfondito nel prosieguo del lavoro, un punto dirimente nella comprensione di questo meccanismo e dell'elaborazione di strategie di contrasto è che i sistemi corruttivi e clientelari non trovano origine nell'espansione mafiosa, ma le sono preesistenti. Sono funzionali alla creazione di un contesto particolarmente permeabile che facilita l'inserimento di una pluralità di interessi illeciti, tra i quali quelli delle organizzazioni oggetto del nostro interesse. Come questa ricognizione cerca di dimostrare, è sbagliato dare per scontato che i boss siano sempre i nodi centrali di queste reti. Vi sono fasi del passato, antecedenti al governo corleonese di Cosa Nostra, e del presente, tanto in territori tradizionali quanto in quelli di più recente espansione, nelle quali sono la politica e l'amministrazione a governare il meccanismo di illecita redistribuzione delle risorse. Altri ancora in cui è l'imprenditoria

³ Sul tema si sono espressi molti degli autori che vengono citati nel presente lavoro. In particolare, si rimanda al modello mafioso di dalla Chiesa che considera la capacità di stabilire rapporti di dipendenza personali e rapporti organici con la politica come due dei quattro elementi costitutivi del modello mafioso. Catino (2020) considera le mafie come dipendenti per la propria sopravvivenza dalla rete di clienti e fornitori. Da una prospettiva analitica differente, anche Vincenzo Ruggiero indica come fondamentali le relazioni con gli attori esterni (Ruggiero 1996).

a rappresentare il fulcro della rete. Sebbene, come abbiamo ricordato, si tratti di un tema ampiamente noto all'interno degli studi sul fenomeno mafioso, si è posto con rinnovata attenzione in anni recenti, quando l'attenzione dei ricercatori e degli investigatori ha cominciato a concentrarsi su quei contesti che vengono comunemente definiti «non tradizionali»⁴. Alcuni autori, infatti, ritenevano impossibile il successo di tali movimenti di espansione proprio per l'impossibilità di ricreare al di fuori del proprio territorio di riferimento la rete di relazioni in grado di permettere l'acquisizione delle risorse necessarie⁵. La riuscita del radicamento mafioso al Nord, infatti, non ha potuto prescindere dalla creazione di una solida rete relazionale con soggetti già presenti in loco, attivi e ben inseriti nel nuovo ambiente (dalla Chiesa 2016, Moro e Catino 2016, Vannucci 2017, Catino 2020)⁶. Il capitale sociale è risultato fondamentale proprio nei territori di più recente espansione, laddove ha contribuito in maniera altamente significativa a garantire l'accumulazione di risorse (materiali e immateriali, quali quelle di tipo conoscitivo, relazionale e informativo) altrimenti difficilmente ottenibili in nuovi territori e fondamentali per l'avvio di attività di tipo legale. Al contrario di quanto immaginato, le mafie hanno dunque saputo inserirsi anche in contesti molto differenti, allargando varchi di opportunità preesistenti e modulando in maniera sapiente, dal punto di vista strategico, l'utilizzo della forza.

Negli ultimi anni il dibattito pubblico si è spesso concentrato su una presunta maggiore professionalizzazione delle giovani generazioni mafiose⁷, che sembrerebbe, portata ai suoi estremi, rendere meno attuale lo studio del capitale sociale esterno. Sembra essere, infatti, diffusa una rappresentazione pubblica sempre più volta a sottolineare le capacità di investimenti finanziari delle mafie e il loro progressivo inserimento all'interno dei mercati legali globalizzati (dalla Chiesa 2015). È pur vero che, come viene in parte analizzato anche in questo lavoro, le indagini della magistratura hanno cominciato a mostrare alcuni tentativi, talvolta riusciti, di giovani mafiosi di ottenere, anche con metodi illeciti, un titolo di studio universitario. Tuttavia, non si può al momento ritenere che si tratti di un fenomeno sistemico in grado di sopperire alle esigenze di competenze professionali e specialistiche da parte dei clan. Gli studi dimostrano che nonostante le trasformazioni, le mafie sono ancora oggi carenti in termini di risorse e competenze specialistiche sempre più necessarie per garantire i loro business e le conseguenti coperture, che devono aggiornarsi continuamente a fronte dei successi e dei progressi dell'attività investigativa e della maggiore complessità del mondo contemporaneo. Pertanto, approfondire l'analisi dei collegamenti esterni risulta centrale, non solo per finalità speculative, ma anche per la stessa azione di contrasto che si modella sulla base del fenomeno con cui si incontra.

⁴ Con questa locuzione si indicano tutte le aree di recente espansione e, segnatamente con riferimento al contesto nazionale, quelle del Centro-Nord, che sono state oggetto di un processo di espansione che ha riguardato Cosa Nostra prima e la 'Ndrangheta poi. A partire dal secondo Dopoguerra, infatti, un combinato disposto di fattori intenzionali (quali la ricerca di nuovi territori per sfuggire a faide e repressione giudiziaria, nuovi mercati per allargare i propri traffici) e inintenzionali (ad esempio, la norma sul soggiorno obbligato e le opportunità offerte dai flussi migratori di corregionali) hanno permesso l'insediamento di esponenti dei clan mafiosi. L'ospitalità offerta da territori così differenti per cultura, panorama politico, economico e sociale rispetto a quelli di provenienza, insieme ad alcuni fattori contingenti (come, ad esempio, la strategia stragista di Cosa Nostra che ha finito per attirare a sé l'attenzione di magistratura, istituzioni e opinione pubblica, lasciando la 'Ndrangheta operare nel silenzio) hanno fatto sì che all'insediamento succedesse una fase di vero e proprio radicamento. Per approfondimenti si rimanda a Sciarrone 1998, Varese 2011, dalla Chiesa e Panzarasa 2012, dalla Chiesa 2016.

⁵ La cosiddetta tesi della «non esportabilità della mafia» ha avuto un discreto successo in anni passati ed è stata condivisa da molti e importanti autori (Gambetta 1994, Reuter 1985, Chu 2000, Paoli 2000, Hill 2002).

⁶ Anche Gambetta ha sostenuto la necessità di ricreare tale rete di relazioni, concludendo, tuttavia, che non fosse possibile per le mafie ottenere quel genere di risorse necessarie per insediarsi al di fuori dei propri territori di origine e, pertanto, che movimenti di espansione non fossero possibili (Gambetta 1994).

⁷ Sul tema si confronti anche dalla Chiesa (2015).

1.1. Definire la mafia

Per prima cosa, dunque, è necessario specificare cosa si intende per mafia. Mafia è, infatti, un concetto polisemico, che «appartiene alla famiglia dei concetti 'sovradeterminati' che cioè condensano o fondono significati diversi e storicamente stratificati» (Fiandaca e Costantino 1994, p. V). In sintesi, possiamo distinguere due diverse prospettive, in base al diritto e in base alle scienze storico-sociali. Dal punto di vista del diritto e delle agenzie di contrasto le organizzazioni mafiose possono essere qualcosa di diverso che non per la letteratura sociologica, organizzativa, economica e criminologica sul tema. In Italia, l'organizzazione di tipo mafioso è definita in base all'articolo 416bis del Codice penale. Secondo tale norma un'associazione è di tipo mafioso quando «coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali». Per il magistrato, un'associazione è di tipo mafioso quando si riesce a provare che il sodalizio ha acquisito un'effettiva, attuale (e non solo potenziale) forza di intimidazione tale da determinare nell'ambiente in cui opera assoggettamento e omertà. Il magistrato deve, dunque, dimostrare un'esteriorizzazione del metodo mafioso⁸.

Per quanto riguarda, invece, le scienze sociali, cos'è un'organizzazione mafiosa deriva da una varietà di approcci disciplinari: lo scienziato sociale non può restare ancorato a definizioni derivanti da criteri penalistici se non addirittura giudiziari, come ad esempio una specifica sentenza. In questo lavoro, la mafia verrà considerata un'organizzazione formale, segreta e che opera al di fuori del sistema legale, specializzata nel fornire protezione (Gambetta 1994), governance dei mercati nei territori dove operano (Varese 2014), servizi extra-legali (Catino 2020). Sono organizzazioni radicate nel tempo, preesistono e persistono ai singoli individui e ai loro capi e quindi non cessano di esistere quando questi vengono catturati o muoiono. Questa definizione ha una lunga storia, che parte dallo studio di Leopoldo Franchetti (1876) per poi essere adottata in tempi ben più recenti da diversi importanti autori a partire da Gambetta (1994) a cui hanno fatto seguito Campana, Catino, Reuter, Vannucci, Varese⁹. In questa lettura, dunque, la mafia è una «specifica impresa economica, un'industria che produce, promuove e vende protezione privata» (Gambetta 1994, p. XXXI), la cui nascita è legata al ritardo nella transizione all'economia di mercato, avvenuta solo all'inizio del XIX secolo e all'incapacità delle

⁸ Sul tema dell'applicabilità del 416bis si confrontano oggi in magistratura due orientamenti diversi, che possiamo definire come «ristretto» ed «esteso». Il primo orientamento ritiene che quell'articolo di legge vada applicato prevalentemente, se non esclusivamente, alle mafie storiche, nelle aree tradizionali e in quelle di più recente insediamento. Il secondo orientamento, quello esteso, invece, ritiene che per il giurista l'articolo 416bis sia una norma che non definisce la mafiosità o meno in base a specifiche caratteristiche antropologiche e organizzative delle mafie tradizionali. L'argomento richiederebbe una trattazione più approfondita, in particolare sul ruolo della giurisprudenza nei confronti dei soggetti esterni che collaborano a vario titolo con le organizzazioni mafiose. Il ruolo di queste figure pone nuovi problemi sia alla definizione della «contiguità mafiosa», intesa come l'insieme delle relazioni che intercorrono tra le organizzazioni mafiose e il più ampio ambiente sociale nel quale operano, sia alla fattispecie del «concorso esterno» (Visconti 2004, 2010; Fiandaca 2012; Turone 2015; Montani 2017). Il concorso esterno nei reati associativi costituisce un tema molto controverso nel dibattito dei penalisti, anche per le difficoltà probatorio-processuali (Fiandaca 2012; Leo 2017; Visconti 2004, 2010; Amarelli 2017; Merenda e Visconti 2019). Ne consegue che vi sia una possibile sottovalutazione riguardo figure di questo tipo.

⁹ Anche Arlacchi (1983) individuava nella protezione una delle tre funzioni del potere mafioso, insieme a repressione e mediazione.

autorità statali di garantire la tutela dei diritti dei proprietari. La mafia, dunque, si propone come risposta a tale domanda, inevasa, di protezione, configurandosi come un insieme di imprese specializzate nell'offerta di protezione privata, che godono di una reputazione violenta che rende le loro minacce credibili (Gambetta 1994). La protezione privata è un bene che può essere scambiato in molti mercati, legali e non. Le mafie possono nascere nei mercati illegali, oppure in quelle aree geografiche in cui il monopolio della violenza non è esercitato dallo Stato in forma esclusiva o, ancora, in economie di mercato in cui manca il requisito della fiducia tra gli operatori (Varese 2014). Non sono «onnipotenti» (Catino 2020), sebbene spesso vengano presentate come tali, ma operano all'interno di ambienti e contesti e la relazione con questi cambia ed evolve nel tempo. L'ambiente esterno può costituire un argine o ancora offrire opportunità alle mafie, all'interno di una relazione osmotica. Ed è dunque in questa prospettiva che risulta particolarmente rilevante l'analisi qui proposta: l'influenza dell'ambiente esterno viene spesso sottovalutata, a favore di una visione mafiocentrica che finisce per analizzare l'organizzazione criminale come variabile indipendente all'interno di un sistema complesso (Sciarrone 2009).

1.2. Nota metodologica

Consapevoli della natura analitica del lavoro, alcune riflessioni metodologiche appaiono comunque necessarie in conclusione di questa prima parte introduttiva. «I fenomeni mafiosi diventano visibili quando sono i giudici che vanno a cercarli» (Lupo 2010, p. 25): il riconoscimento delle mafie, in particolare in contesti non tradizionali, è un processo che spesso ha avuto origine nell'attività repressiva di magistratura e forze dell'ordine. A maggior ragione, è elevata l'influenza che il punto di vista investigativo esercita anche sull'approfondimento teorico. Studiare le mafie non è semplice: sono queste organizzazioni segrete e pertanto quasi inaccessibili. Ne consegue che la disponibilità dei dati è molto limitata e quasi interamente derivante dalle attività investigative delle forze dell'ordine: atti giudiziari e dati delle agenzie di contrasto. Materiale molto prezioso, ma il rischio che si corre è quello di «analizzare la risposta ufficiale al crimine, anziché il crimine stesso» (Ruggiero 1996, p. 48)¹⁰. Le informazioni contenute, infatti, non possono essere considerate verità, quanto più una selezione di fatti utile all'inquadramento penale del fenomeno (Paoli 2000). Tale limite si evidenzia con ancora maggior vigore nel caso in cui l'oggetto dell'osservazione siano le relazioni dell'organizzazione criminale con il mondo esterno. In questo caso, anche la validità delle fonti giudiziarie è minore. Queste, infatti, molto spesso riescono a inquadrare queste questioni quando si presentano dei problemi e la relazione non va a buon fine (Catino 2020).

La scelta, già esposta, di procedere analizzando alcuni studi di caso e dunque alcune importanti indagini che finiscono per costituire una sorta di guida, presenta il rischio di rendere la ricerca e l'analisi sociologica eccessivamente dipendente dalle categorie del diritto penale. Inoltre, si evidenzia in questa sede l'esistenza di strategie giudiziarie differenti che illuminano ed esplorano il sistema di relazioni esterne con diverse profondità. Dalla lettura e dall'analisi del complesso delle indagini delle principali Procure del Paese emergono diversi approcci che in alcuni casi concentrano l'azione investigativa sul gruppo più propriamente mafioso (e dunque imputabile per 416bis) e altre, al contrario, che allargano

¹⁰ Un tema ancora oggi scarsamente dibattuto, poi, è quello della cultura giuridica dei magistrati che influenza notevolmente la visione dei fenomeni oggetto di indagine (su questo si rimanda a uno dei pochi contributi in merito: Iannello e Vesco 2017).

di molto lo sguardo, con un utilizzo maggiore dell'istituto del concorso esterno. Ben consapevoli di tali rischi, i casi presentati non hanno lo scopo di indagare singole condotte delittuose, quanto più costituire una solida base per una più ampia riflessione sulla natura dei rapporti tra mafie e amministrazione pubblica.

Un'ultima annotazione riguarda l'analisi della letteratura accademica. Questa, con particolare riferimento ai rapporti tra mafia, politica e istituzioni, ha assunto come punto di vista preferenziale l'analisi di Cosa Nostra. Ciò è dovuto a una molteplicità di fattori, tra i quali non si possono non annoverare il ritardo con il quale la 'Ndrangheta è diventata oggetto di studi sistematici, nonché, d'altro canto, la rilevanza che ha assunto Cosa Nostra all'interno del sistema politico e istituzionale del Paese. Per l'insieme di questi motivi, dunque, molti dei riferimenti avranno come oggetto proprio l'organizzazione siciliana.

2. Pubblica amministrazioni e organizzazioni mafiose: analisi della letteratura

Come ricordato nell'introduzione, la letteratura sul fenomeno mafioso ha ampiamente analizzato i rapporti delle mafie con gli attori esterni ad esse e operanti nei mercati legali, nonché studiato la centralità strategica e organizzativa di queste figure. Tuttavia, a fronte di una ricchezza di studi di caso riguardanti il ruolo svolto da imprenditori, professionisti e politici all'interno di queste reti, una scarsa attenzione è stata, invece, dedicata a uno studio sistematico delle relazioni con funzionari pubblici, in particolare per quanto riguarda le cariche non elettive (e quindi non interessate a pratiche di voto di scambio). Di seguito, dunque, si ricostruiscono i profili teorici analizzati in letteratura con riferimento a definizione, ruolo, funzioni dei soggetti esterni. Si tratta di una rete densa, composta da attori fortemente interconnessi ed essenziali l'un l'altro. Pertanto, si trattano anche figure estranee alla Pubblica Amministrazione, ma i cui profili possono risultare utili a comprendere le modalità di relazione tra mafie e soggetti esterni operanti nei mercati formalmente legali. Inoltre, è proprio all'interno delle dinamiche di incontro tra mafia, politica ed imprenditoria che assumono un ruolo, talvolta anche centrale, funzionari, dipendenti e amministratori pubblici. Sebbene sia difficile scindere i singoli profili, per esigenze di schematizzazione, la trattazione punta innanzitutto a ricostruire i profili definitori dello spazio occupato dai soggetti esterni. Poi approfondisce il tema delle relazioni che tali soggetti stabiliscono con i mafiosi e analizza uno dei temi forse più cari alla letteratura sul fenomeno mafioso, che è il rapporto con la politica e poi con gli altri soggetti interni alla Pubblica Amministrazione. L'ultima infine approfondisce un tema che ha trovato uno spazio sempre maggiore nello studio dei rapporti tra mafia e soggetti esterni: l'affiliazione a logge massoniche come strumento di acquisizione di nuove risorse relazionali.

2.1 La definizione del campo di azione e degli attori che vi operano: capitale sociale e rete esterna

Una categoria analitica che ha trovato particolare fortuna nell'analisi dei soggetti esterni è quella, già richiamata, di «capitale sociale», del quale in letteratura sono state elaborate due distinte teorie. La prima è di tipo relazionale e deriva dall'applicazione ai contesti mafiosi della definizione di Coleman (1990): in tal senso, il capitale sociale è costituito da quell'«insieme di risorse di cui dispone un individuo sulla base della sua collocazione in reti di relazioni sociali» (Sciarrone 2009, p. 46). Questa lettura (Sciarrone 2009; Catino 2020) è risultata particolarmente convincente, tanto da essere adottata nella quasi totalità dei lavori. Una seconda teoria, invece, riprende lo studio di Putnam sulle regioni italiane (1993) e definisce capitale sociale il sistema di valori di una determinata società. In tal senso, dunque, rappresenta una risorsa della comunità e misura la qualità del processo di civilizzazione. Dalla Chiesa (2016) preferisce tale lettura perché la ritiene maggiormente in grado di cogliere l'influenza esercitata anche involontariamente dalle «culture, comportamenti e soggetti non complici e nemmeno raggiungibili dalle stesse organizzazioni» (dalla Chiesa 2016, p. 173)¹¹.

Un contributo diverso è, invece, quello dello studioso siciliano Umberto Santino che analizza l'esistenza di un intero blocco sociale che contribuisce al successo dell'organizzazione criminale vera e propria. All'interno di questa categoria ricomprende non solo chi presta le proprie competenze professionali, ma anche i soggetti in situazioni di marginalità che mettono a disposizione la manodopera¹². Una funzione centrale e dominante è quella svolta dalla «borghesia mafiosa»¹³ (Santino 1982), elemento che considera «costitutivo» del fenomeno mafioso, sin dalla nascita del Regno d'Italia, e che comprende i «soggetti legali – illegali più ricchi e potenti» (Santino 2013, p. 24). Lo spazio occupato da questi soggetti è stato spesso indicato in letteratura come «area o zona grigia», espressione ripresa da «I Sommersi e i salvati» di Primo Levi (1986), che ha riscosso, anche in questo caso, un discreto successo nella letteratura¹⁴ e anche nella giurisprudenza sul fenomeno mafioso. L'area grigia è dunque una metafora utilizzata per descrivere lo spazio abitato da quelle figure che non appartengono alla criminalità organizzata né la contrastano attivamente, all'interno del quale si stabiliscono accordi¹⁵. Un'area opaca, in cui si stabiliscono relazioni in varie forme e sfumature «che vanno dall'indifferenza alla contiguità» (dalla Chiesa 2014, p. 41) e che l'autore divide in quattro distinti gironi: i comportamenti criminosi, quelli direttamente e intenzionalmente funzionali e quelli inintenzionali e infine i comportamenti indirettamente funzionali alla mafia¹⁶. Le dinamiche e gli equilibri all'interno

¹¹ Da citare, infine, Santoro e Solaroli (2016) che riprendono le categorie bourdesiane, definendo capitale: «ogni tipo di risorsa attraverso cui gli agenti sociali posizionano sé stessi nello spazio sociale e che possono utilizzare in quel complesso di giochi che è il mondo sociale» e che in particolare, si divide in economico, sociale, culturale e simbolico.

¹² Nell'analisi dell'autore è un «blocco sociale di natura transclassista che va dagli strati più svantaggiati della popolazione, coinvolti nelle varie articolazioni delle attività lecite o illecite, agli strati più alti: politici e amministratori legati in un modo o nell'altro ai mafiosi, professionisti (avvocati, consulenti finanziari, tecnici etc) che prestano la loro opera a servizio di mafiosi, imprenditori consoci o prestanomi etc.» (Santino 2013, p. 24).

¹³ Tale locuzione è stata per la prima volta introdotta da Mario Mineo e poi ripresa e applicata da Umberto Santino. Pur essendo frequentemente ripresa dalla giurisprudenza, tale concetto soffre degli stessi problemi di genericità della locuzione area grigia.

¹⁴ Una prima formulazione appare in Arlacchi e dalla Chiesa 1987.

¹⁵ Si veda ad esempio Sciarrone 2009. Il concetto ha avuto particolare fortuna anche tra la magistratura e viene spesso richiamato negli atti giudiziari.

¹⁶ Una prima esposizione della «teoria dei gironi» si ritrova nel contributo di dalla Chiesa in Dino 2009.

possono variare fortemente, a seconda degli attori che la compongono e le competenze e le risorse che ciascuno esprime ed è in grado di mobilitare. Lo stesso ruolo dei mafiosi può assumere posizioni diverse all'interno della rete e non necessariamente quelle centrali. In una pubblicazione recente, tuttavia, Catino (2020) ha criticato l'utilizzo della categoria dell'area grigia, a partire dall'improprio paragone con il contesto dei campi di concentramento in cui si inseriva la narrazione di Levi. Inoltre, viene considerata «riduttiva» e «impropria» anche allo scopo di descrivere il campo che si costituisce intorno alle organizzazioni mafiose. Secondo l'autore questa definizione non è in grado di cogliere i cambiamenti intercorsi, che progressivamente hanno superato il binomio dei soggetti esterni vittime o collusi, ma che invece hanno assunto i caratteri di una collaborazione strutturale, spesso ricercata dall'attore non mafioso. Più indicato, invece, parlare di una "rete esterna", un ecosistema organizzativo che comprende l'ambiente operativo di riferimento (Dill 1958), ovvero l'insieme dei fattori che hanno effetti diretti sull'organizzazione, e l'ambiente generale che comprende quei fattori che invece possono esercitare un effetto indiretto¹⁷. Nel caso delle mafie, tali ambienti si compongono di quattro attori principali: 1) clienti; 2) fornitori; 3) concorrenti; 4) agenzie di regolamentazione, pubbliche amministrazioni e forze dell'ordine. All'interno della categoria dei clienti, Catino ricomprende anche i politici con i quali i mafiosi scambiano diverse utilità, a partire dalla possibilità delle organizzazioni criminali di assicurare pacchetti di voti, utili, sebbene non sempre di per sé sufficienti a garantire il successo elettorale. In cambio, i clan ottengono, in caso di vittoria o comunque di posizionamento del candidato all'interno della macchina amministrativa (ad esempio, con la nomina alla carica di Assessore nel caso di contesti politici locali), atteggiamenti di favore nella spartizione delle opere pubbliche oppure la facilitazione o limitazione di leggi a livello nazionale o locale che possano rispettivamente agevolare o ostacolare le attività criminali. Per l'autore, clienti e fornitori sono vere e proprie «risorse essenziali» (Catino 2020) per la sopravvivenza delle organizzazioni mafiose.

2.2 Mafia, imprenditoria e politica: gli attori e le forme della rete esterna

La letteratura si è ampiamente e variamente concentrata sui profili del rapporto che intercorre tra i vari soggetti esterni e le mafie, indagando quali siano i motivi che possono spingere attori operanti in settori almeno formalmente legali alla collaborazione con le organizzazioni criminali. Molte di queste riflessioni partono dall'analisi delle relazioni con gli imprenditori, tuttavia, per buona parte possono essere ritenute valide anche nello studio della dinamica più generale dei rapporti esterni delle mafie e in particolare quelli che intercorrono con soggetti appartenenti alla Pubblica Amministrazione. Come si è sottolineato in precedenza, le mafie sono organizzazioni che per definizione esercitano un potere di tipo relazionale. Tuttavia, la costruzione di tali relazioni è un fatto processuale, non dato, né immutabile, come dimostrano anche le conclusioni della presente ricognizione. Queste si trasformano, influenzate da fattori endogeni all'organizzazione (ad esempio al mutare delle strategie) o esogeni (quali i cambiamenti intercorsi nella società, lo sviluppo di nuove e diverse sensibilità, l'aumento o la diminuzione dell'attenzione pubblica e delle forze dell'ordine).

¹⁷ La tesi di Catino ha trovato accoglienza anche tra gli stessi autori che avevano promosso la teoria dell'area grigia, si veda ad esempio dalla Chiesa in Pellegrini 2018.

Gli studi sulla storia di Cosa Nostra offrono la possibilità di esaminare con precisione le fasi di passaggio che hanno determinato i cambiamenti più radicali da questo punto di vista. Una lunga fase pressoché statica è quella che ha caratterizzato i rapporti esterni dell'organizzazione fino al secondo Dopoguerra, allorquando due eventi sono intervenuti e hanno costituito il primo spartiacque. In primis, l'ingresso delle famiglie nel mercato internazionale degli stupefacenti e, poi, il processo di progressiva urbanizzazione. Infatti, alla trasformazione del baricentro dell'economia italiana da agricolo-pastorale a industriale, legato anche agli investimenti statali, erogati attraverso la Cassa del Mezzogiorno e alla nascita delle Regioni a Statuto Speciale è conseguito anche lo spostamento degli investimenti: le città sono diventate nuovi centri di potere e di spesa (Santino 2013), attirando anche gli interessi mafiosi. Le mafie si sono trovate dunque a operare in un contesto caratterizzato da reti di relazioni assai dense e solide, all'epoca governate dagli attori politici. Una seconda fase di trasformazione è rappresentata dalla necessità di reinvestire gli enormi profitti derivanti dalla nuova attività di narcotraffico, che ha reso sempre più necessarie attività «formalmente legali» (dalla Chiesa 2012, p. 63) di copertura e dunque un inserimento maggiore rispetto a quanto accaduto fino a quel momento nell'economia lecita. Inoltre, le mafie hanno cominciato a esercitare un significativo potere economico. Le necessità legate all'aumento dei capitali da reinvestire hanno comportato un cambiamento del ruolo delle organizzazioni criminali all'interno dei mercati e della società in generale (Santino 2013). Secondo Arlacchi (1983), in questo periodo (anni '70 e '80) è dunque avvenuto l'ingresso nei mercati legali di imprenditori propriamente mafiosi. Un discorso simile risulta valido anche per la 'Ndrangheta: l'autore indica come caso esemplificativo quello della costruzione del porto di Gioia Tauro e del V Centro Siderurgico, sempre nella zona della Piana. Non che prima le mafie non avessero interesse a costruire sistemi di relazione con i poteri costituiti. Questi, infatti, vengono fatti risalire dagli storici già alla fondazione dello Stato unitario, quando tanto in Sicilia quanto in Campania membri delle istituzioni hanno ricercato la collaborazione dei mafiosi per garantire l'ordine pubblico durante le prime fasi di transizione del potere¹⁸. Questo ha garantito alle mafie una pluralità di benefici, tra i quali un processo di legittimazione, che si è rinforzato grazie anche ai sindaci, direttamente o indirettamente, collegati con esse che sono entrati in carica dopo il '45 (CPA 1993). Quello che di nuovo si è manifestato a partire dagli anni '70 è stato il modello di relazione, che ha visto incontrarsi gli interessi delle mafie e dei gruppi di potere economico e politico, a livello sia locale che nazionale. L'ingresso in attività economiche lecite, a partire da quelle edilizie, ha reso per la prima volta essenziale instaurare un rapporto sistematico e permanente, anziché contingente e sporadico, con la politica e la Pubblica Amministrazione (CPA 1993; della Porta e Vannucci 2013). La Commissione Parlamentare, ma anche diversi autori (Lupo, Arlacchi, Mangiameli e Lupo, dalla Chiesa, Santino) identificano, dunque, in questo passaggio una fase di modernizzazione di Cosa Nostra, che si comincia a confrontare con le élite e il sistema di relazioni della città. Secondo la Commissione si viene così a sviluppare un modello di relazione tra mafia e politica che si ritrova non solo in Sicilia ma anche in Campania, in particolare nel casertano, durante l'era dei Bardellino¹⁹. Come conseguenza di questi cambiamenti, Santino individua

¹⁸ Per approfondimenti si rimanda a Barbagallo 2010.

¹⁹ Antonio Bardellino, originario di San Cipriano D'Aversa, e il suo braccio destro Mario Iovine durante gli anni '70 e '80, rivoluzionarono la camorra casertana che, da fenomeno legato ad attività predatorie nelle aree agricole, in qualche anno assunse i tratti più propri del modello mafioso. Bardellino, uno dei pochi camorristi affiliati a Cosa nostra, avviò un imponente traffico di stupefacenti con il Sud America. Il clan aderì, poi, alla Nuova Famiglia per contrastare l'ascesa di Raffaele Cutolo e della Nuova Camorra Organizzata. Dopo l'uccisione di Bardellino nel 1988, il gruppo venne identificato come il «clan dei Casalesi», unico in Campania a prendere il nome da uno dei comuni di principale insediamento. Sebbene

la nascita di una nuova categoria all'interno della borghesia mafiosa, cioè la «borghesia di Stato», intesa come «gli strati medio-alti che si formano e assumono un ruolo dominante per il loro collegamento con le fonti di denaro pubblico e con le istituzioni» (Santino 2013, p. 32). Ancora una volta, non si tratta di un sistema di illeciti che si è sviluppato a partire da questo periodo, ma che dagli anni '70 in poi comincia a diventare essenziale per l'ampliamento delle attività criminali delle mafie.

2.3 Tra vittime e collusi

Un tema esplorato dalla letteratura in merito alle relazioni tra mafia, imprenditoria e politica è quello della natura delle relazioni che si instaurano tra i diversi soggetti. Alcuni studiosi si sono dunque interrogati sui meccanismi che portano attori esterni operanti nei mercati legali ad entrare in una relazione con le mafie. In una prima fase, le analisi condotte hanno spinto gli autori a ritenere che il rapporto potesse originarsi in mere dinamiche di tipo predatorio, delle quali i soggetti esterni non potevano che essere vittime, intimidite con la violenza e la minaccia. Così, ad esempio, Schelling (1971) che riteneva che l'estorsione violenta agli imprenditori fosse il centro del potere e dell'operatività delle organizzazioni mafiose. Tuttavia, nel tempo si è affermata l'idea che tali processi si siano progressivamente caratterizzati per una complessità e per una variabilità maggiore. Una categoria che si è rivelata particolarmente efficace nell'analisi è quella della protezione. Come si è visto, in tal senso la mafia viene definita una forma di governance che si specializza nel fornire diversi servizi agli operatori economici, tra cui la protezione privata, che l'organizzazione criminale «produce, promuove e vende» (Gambetta 1994). Tale teoria trova il proprio fondamento nell'inchiesta condotta in Sicilia dal deputato Leopoldo Franchetti nel 1876, che definiva l'organizzazione siciliana – all'epoca in formazione – «industria della violenza» e da John Landesco nel 1929 ed è stata poi ripresa da Gambetta, che appunto ha definito la mafia una «industria della protezione privata»²⁰. La protezione come servizio si basa su forme di estorsione sistematizzata e organizzata, espressione della capacità di questi gruppi di esprimere forme di governo del territorio²¹. In particolare, nelle aree di tradizionale insediamento, il «meccanismo dell'estorsione-protezione» costituisce il «fondamento del sistema relazionale della mafia, vale a dire la base attraverso cui è accumulato, mantenuto e riprodotto il suo capitale sociale» (Sciarrone 2009). Tale meccanismo consente dunque di analizzare due competenze tipiche delle mafie: la violenza come risorsa e la costruzione di relazioni (Sciarrone 2015). L'estorsione, infatti, dà forma al capitale relazionale delle mafie, definendo il ruolo dei boss quali mediatori o imprenditori sociali (Block 1986; Catanzaro 1988; Pizzorno 1987) in grado di «rifunzionalizzare le relazioni estorsive» (Arcidiacono, Avola e Pallida 2017) per rafforzare la propria legittimità sociale. La domanda di protezione non necessariamente nasce dall'esistenza di minacce esterne, ma spesso viene

membri e attività siano per lo più le stesse, secondo i giudici del processo Spartacus vi è discontinuità tra Bardellino e Casalesi, tanto che dopo la morte di Bardellino si scatenò una violenta faida per sostituire quello da tutti considerato il leader più carismatico

²⁰ Lo stesso concetto è ripreso anche da Catanzaro (1988).

²¹ La letteratura sulla questione è molto ricca. Si rimanda a Gambetta 1994; Chu 2000; Varese 2001 e 2014; Frye 2002; Hill 2003; Campana 2011; Shortland e Varese 2014.

creata fittiziamente dagli stessi clan²², allo scopo di spingere i soggetti esterni ad accettare o talvolta ricercare attivamente la copertura offerta dall'organizzazione criminale. Tuttavia, oggi queste distinzioni non sembrano essere così attuali, in particolare nelle aree di nuovo insediamento. Come evidenziava già Gambetta, infatti, «non si può accantonare la protezione della mafia come un fenomeno invariabilmente fasullo, o di pura estorsione: casi di promozione 'iperenergica' di questo prodotto non ci devono trarre in inganno sul fatto che tale servizio è spesso utile per i clienti, e da loro attivamente ricercato» (Gambetta 1994, p. 258). Le forme che la protezione può assumere non sono predeterminate, ma variano a seconda dei contesti, potendo corrispondere a una vasta gamma di servizi. La mafia, dunque, è in grado di rendere vantaggioso lo stabilirsi di una relazione, offrendo servizi e risposte efficaci in risposta alla domanda protezione. L'esistenza di ruoli attivi, in cui sono i politici o gli imprenditori che promuovono per primi il contatto con le mafie, emerge da tempo nelle attività di indagine e di ricerca²³. Dalla Chiesa (2012) ha individuato quattro declinazioni di quello che indica come «meccanismo dell'attrazione fatale» che attira gli attori legali verso le mafie. Questi possono dunque essere portati a rapportarsi con gli ambienti criminali per motivi di calcolo, per paura, per bisogno e per quella che l'autore definisce «forza di gravità», cioè l'esistenza di un ambiente talmente pervaso dalla presenza criminale da rendere necessario avere a che fare l'organizzazione mafiosa. Catino (2020) distingue tre tipi di servizi offerti dalle mafie alle imprese legali: il primo è rappresentato dall'offerta di opportunità di sviluppo dell'impresa legale (business development), il secondo dall'utilizzo della forza di intimidazione allo scopo di limitare la concorrenza e, infine, la gestione delle eventuali controversie e la garanzia del rispetto degli accordi (enforcement). Sergi e Vannucci (2022) analizzano, invece, i benefici di una relazione tra mafia e rappresentanti del potere, che consistono non solo in vantaggi di tipo economico e materiale o di supporto elettorale e politico, ma constano anche di benefici immateriali e simbolici fortemente radicati e socialmente costruiti in contesti di tipo locale, quali lo status sociale, informazioni, protezione, reputazione, riconoscibilità e legittimità sociale (Sergi e Vannucci 2022, p. 5). Non in tutti i casi la violenza deve essere agita o la minaccia espressa: come ricordato nell'introduzione, benché organizzazioni segrete le mafie perseguono forme di riconoscibilità sociale, fondamentali per esercitare la propria forza di intimidazione anche senza utilizzare la violenza. La complessità del panorama fin qui descritto ha dato luogo a un'ulteriore riflessione in merito al tipo di rapporto che si crea tra soggetti esterni e mafie. Diversi autori si sono, infatti, interrogati sulle categorie tradizionali di vittima e di colluso, concludendo che non fossero adeguate a leggere in modo esauriente una realtà tanto articolata. La tipologia più nota è quella proposta da Sciarrone (2009), che nel suo studio sugli imprenditori in aree tradizionali, propone di distinguerli in tre categorie: i subordinati, i collusi e quelli propriamente mafiosi. I subordinati sono coloro i quali subiscono l'estorsione – protezione della mafia, che si differenziano dai collusi, i quali traggono vantaggi dalla relazione con i clan, ottenendo effettivamente mutui benefici. Infine, gli imprenditori mafiosi che sono diretta espressione della presenza dei gruppi criminali

²² Non sono molti gli studi che analizzano le forme dell'estorsione in epoca contemporanea. Da questo punto di vista si segnala la ricerca Arcidiacono, Avola e Pallida (2017) con riferimento a un'area tradizionale e quella di Moro e Catino (2016), per l'analisi di un caso in un territorio di più recente espansione.

²³ Sul tema si rimanda ad esempio a CPA 1993, Varese 2011, ma anche Moro e Catino 2016, dalla Chiesa 2016.

all'interno dei mercati leciti²⁴. Anche queste categorie risultano oggi assai più sfumate, all'interno di quello che sembra somigliare sempre più a un continuum invece che a modelli tra loro opposti.

2.4 Mafia e politica

All'interno della più ampia analisi del rapporto tra mafia e Pubblica Amministrazione, la politica e le istituzioni rivestono un ruolo peculiare e di assoluto rilievo. Alcuni autori hanno insistito sulla natura politica della mafia, tra questi Santino (2013) che nei suoi studi la considera un soggetto politico in senso weberiano. La mafia in questa prospettiva si caratterizza dunque per un insieme di regole imposte su uno specifico territorio, sul quale esercita il monopolio della violenza legittima. Altri, invece, hanno indagato la mafia come forma di «antistato» che esprime forme di governo «alternativo e parassitario rispetto allo Stato» (ibidem, p. 43) e che persegue pertanto un doppio fine, rappresentato dal profitto e dal potere (dalla Chiesa, 2012). Come espressione di power syndicate (Block 1980) su un territorio, rappresenta di conseguenza una «istituzione criminale» (Sales 2015) che «interloquisce o confligge con i poteri dello Stato, senza mai contrapporsi frontalmente ad esso (Sales 2015, p. 100). In tal senso, secondo questi studiosi, la mafia è competitiva rispetto allo Stato, con le cui istituzioni e classi dirigenti (si confronti anche Pio La Torre in CPA 1972, p. 569), tuttavia, instaura rapporti, che possono e hanno assunto forme diverse. Da questo punto di vista, un recente e interessante contributo è quello di Santoro (2021) che considera la mafia un «fatto sociale», centrato sull'organizzazione e sulla gestione di relazioni politiche. Il rapporto che si stabilisce con la politica e le istituzioni rappresentative ha assunto profili diversi nel corso degli anni, subendo profonde mutazioni ed esprimendo forti differenze tra le tre organizzazioni mafiose. Si tratta di un argomento piuttosto complesso e articolato, caratterizzato da diversi orientamenti. Di seguito si riprendono i profili interessanti ai fini del presente rapporto di ricerca.

Analizzando in particolare la storia di Cosa Nostra, nel 1993, al volgere dell'epoca di governo corleonese di Cosa Nostra, la Commissione Parlamentare Antimafia indicava un «dominio» (CPA 1993, p. 66) dell'organizzazione siciliana rispetto ai politici, esercitato anche in virtù della violenza come risorsa sempre disponibile, della quale aveva dato ampia e drammatica manifestazione. Il quadro che emergeva all'epoca mostrava una grave influenza della presenza mafiosa sui contesti locali, definito dalla Commissione come «coabitazione» (ibidem, p. 73): «non più un intreccio (...), ma occupazione delle pubbliche istituzioni da parte di emissari dei gruppi mafiosi, che gestiscono il potere per conto della famiglia di appartenenza, contro gli interessi dei cittadini e a volte nel silenzio degli organismi di controllo, tanto amministrativi quanto giurisdizionali» (p. 72). Anche il giudice Falcone sosteneva che era «la mafia ad imporre le sue condizioni ai politici, e non viceversa» (Falcone 1991, p. 166). Un rapporto soggetto a mutazioni, da entrambe le parti. In particolare, le fasi di frizione vengono identificate nella forte repressione che ha seguito alcuni drammatici fatti di sangue, che la

²⁴ Si segnala la recente rilettura di Pellegrini, alla luce della sociologia del diritto, preferendo una divisione in vittime, acquiescenti, cioè coloro che sono maggiormente consapevoli dei profili illeciti della collaborazione con l'organizzazione mafiosa e tuttavia decide di scendere a compromessi per la sopravvivenza della propria azienda e collusi. Questi si dividerebbero in «collusi partecipi» e «collusi concorrenti». I primi diventano strumento attivo all'interno dell'organizzazione, mentre la collaborazione dei secondi assume le forme giuridiche del concorso esterno.

Commissione identifica nella strage di Ciaculli del '63, l'omicidio di Pietro Scaglione, all'epoca procuratore di Palermo nel '71 e quello del prefetto della città, Carlo Alberto dalla Chiesa, nel 1982. O, al contrario, quando fu Cosa Nostra a guida corleonese a imporre una tremenda svolta, portando un attacco diretto allo Stato, durante la fase stragista, terminata con i noti attentati in continente del '93 e '94. Un momento spartiacque fu rappresentato anche dall'omicidio di Salvo Lima²⁵ nel marzo 1992, che ruppe gli equilibri del rapporto tra mafia e politica²⁶. La mafia, insoddisfatta dei risultati ottenuti dai propri rappresentanti politici, se ne è liberata attraverso il ricorso alla violenza, segnando in quell'anno il culmine di una stagione altamente conflittuale nei rapporti con le istituzioni. Studi e analisi più recenti hanno invece parlato «convergenza» (dalla Chiesa 2010; Santino 2013) tra mafia e politica o ancora «di identità di interessi» (Santino 2013), sebbene da allora non risulta che Cosa Nostra sia più stata in grado di contare su referenti politici di livello apicale all'interno delle gerarchie dello Stato.

Per quanto riguarda il piano politico locale, l'infiltrazione delle mafie risulta «frequente» (Dalla Porta e Vannucci 2013, p. 234), senza distinzioni tra le tre organizzazioni mafiose tradizionali che hanno saputo ugualmente esprimere strategie di radicamento. Le varie possibilità sono state così sintetizzate dal Procuratore della Repubblica di Caltanissetta²⁷:

«La mafia decide: questo picciotto è uomo d'onore, è laureato, ha cultura, si presenta bene, ne facciamo un politico, i voti li abbiamo e possiamo portarlo nell'amministrazione locale, in quella regionale o in Parlamento...La seconda ipotesi è quella di un uomo politico non mafioso che chiede aiuto a Cn per la sua campagna elettorale...La terza ipotesi, infine, è quella dell'uomo politico il quale, pur non facendo parte di Cn, è talmente vicino ad essa che ne riceve un aiuto concreto (il guardaspalle, l'autista, la garanzia di tranquillità nel corso della campagna elettorale e via dicendo). In sostanza si crea un rapporto di dare/avere: «Ti do i voti in cambio dell'appoggio che fornirai quando servirà» (CPA 1993, p. 65).

La transazione che avviene in questi casi assume i caratteri più tradizionali dello scambio di servizi e vantaggi, che vanno ben oltre il mero finanziamento illecito delle campagne elettorali (della Porta e Vannucci 2013). Il materiale giudiziario racconta di un certo pragmatismo nella gestione dei consensi elettorali, per cui la scelta ricade non su un partito rispetto al quale c'è un'aderenza ideologica, quanto piuttosto sui candidati in grado di garantire le posizioni di potere ricercate dai clan. Particolarmente significativo laddove questo avvenga anche in territori del nord, ennesima conferma di un'infiltrazione che supera il mero reinvestimento dei profitti illeciti nell'economia legale. Le mafie sono, infatti, fenomeni territorializzati (Sciarrone 2009), in grado di esprimere forme di «signoria territoriale» (Santino 1995), un profondo radicamento (embeddedness; Granovetter 1973) in particolare nelle aree

²⁵ Secondo quanto raccontato dal collaboratore Giovanni Brusca, l'omicidio di Lima è stato la conseguenza dell'inefficacia delle sanzioni politiche. Cosa Nostra, insoddisfatta della relazione con la fazione di Lima, nel 1987 aveva deciso di spostare i propri voti sul PSI. L'impatto di tale azione non è stato affatto soddisfacente, con un aumento scarsamente significativo dei voti socialisti (per una ricostruzione puntuale si veda Della Porta e Vannucci 2013) e pertanto i mafiosi hanno stabilito di ricorrere alla violenza.

²⁶ Un episodio in qualche modo anticipatore di questi cambiamenti avvenne nel 1989 a Reggio Calabria, quando la 'Ndrangheta ha ucciso Lodovico Ligato, ex deputato della DC, uomo politico influente sul piano locale e vicino agli interessi del gruppo del boss De Stefano. Durante la prima guerra di 'Ndrangheta, che ha visto la fazione destefaniana perdente, allorché ha cercato di inserirsi nella spartizione di importanti lavori pubblici, è stato ucciso. Secondo la sentenza di primo grado, l'omicidio è da ricollegarsi a un atto di forza della 'Ndrangheta vincente per dimostrare la propria forza (Cicconte 1994).

²⁷ Citato in CPA 1993, p. 65

di origine. Tuttavia, come sottolineato anche da Dalla Porta e Vannucci (2013), la mobilitazione di risorse politiche non può avvenire in assenza di consenso sociale, informazioni e controllo del territorio. Si tratta di una dinamica processuale, non realizzabile se non nel medio-lungo periodo. Chiaramente, gli accordi non possono essere stretti da chiunque all'interno dell'organizzazione, ma solo da soggetti in posizioni apicali. Provando a sintetizzare, della Porta e Vannucci (2013, p. 202) identificano l'oggetto dello scambio tra politici e mafiosi, indicando, rispettivamente, le decisioni pubbliche (da un singolo atto amministrativo a leggi o regolamenti di carattere locale o nazionale, sentenze favorevoli, omissione nell'attività di controllo, informazioni e protezione politica) in cambio di protezione e intimidazione degli avversari, supporto elettorale (in termini di voti e finanziamenti), tangenti²⁸. In alcuni contesti, lo scambio è anche solo di compravendita dei voti. Il controllo del voto avviene in varie forme, dall'attivazione dei meccanismi di consenso²⁹ e di clientela, al controllo dei seggi, fino all'organizzazione di brogli elettorali. Così, ad esempio, secondo le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Tommaso Buscetta, avveniva negli anni del sacco di Palermo, quando il candidato comprava pacchetti di voti da Cosa Nostra (CPA 1992)³⁰. In tempi più recenti e a dimostrazione del radicamento in aree non tradizionali, un esempio emblematico è quello di Domenico Zambetti, ex assessore regionale alla Casa della Lombardia, condannato per concorso esterno, voto di scambio politico-mafioso e corruzione a seguito di una compravendita di voti dalla 'Ndrangheta³¹. Con particolare riferimento alle relazioni tra mafia e politica, Della Porta e Vannucci (2013) analizzano la relazione tra politici e mafiosi sulla base di due variabili: la prima è la capacità delle organizzazioni criminali di assicurare protezione la seconda è costituita dalla possibilità dei soggetti politici di fare altrettanto. Sulla base dell'incrocio di queste variabili, gli autori sviluppano diversi modelli: se la mafia è forte e la politica debole, si ottiene una condizione di colonizzazione, se entrambi gli attori sono forti si ottiene una simbiosi, se la politica è forte e si confronta con gruppi criminali non unitari si verifica una condizione di gatekeeping nella quale la politica favorisce alcuni clan ma senza che si instauri un rapporto solido e costante. Infine, se entrambi sono deboli, si ottengono scambi occasionali. Analizzando la storia politica nazionale, Vannucci e Sberna (2019) identificano due moderne fasi spartiacque: gli anni '90, quando il sistema dei partiti è stato profondamente modificato a seguito dello scandalo di Tangentopoli, e la crisi del 2008, che portò alla nascita di nuovi movimenti. Fino agli anni '90, infatti, data anche la natura stabile del sistema partitico italiano, le relazioni con i referenti politici erano sin dall'inizio impostate come durature, come raccontano i collaboratori di giustizia sia della mafia che della Camorra (si veda la ricostruzione in Della Porta e Vannucci 2013). Invece, a seguito della maggiore frammentazione partitica, il potere di distribuire risorse da parte dei politici è diminuito drasticamente, così come la forza di stabilire relazioni continue e durature con soggetti esterni (legali e non). La maggiore incertezza politica è fonte di una maggiore frammentazione anche della capacità di scambio e quindi del sistema di corruzione (Sciarrone 2017). Il decentramento amministrativo e la

²⁸ Sul tema si veda anche Falcone 1991.

²⁹ Esempi recenti emergono ad esempio dal racconto di un collaboratore di giustizia della Camorra secondo il cui racconto il clan dei Casalesi otteneva il voto delle famiglie in condizione economica di svantaggio presentandosi casa per casa con una donazione di viveri (Tribunale di Napoli 2009).

³⁰ Le indagini riportano di casi in cui i candidati acquistano pacchetti di voti dai clan (che hanno, quindi, un prezzo definito), altri, invece, in cui la protezione garantita viene ripagata solo successivamente, garantendo favori e servizi quando necessario.

³¹ Nell'ambito del procedimento a carico dell'ex assessore Zambetti, Regione Lombardia si è costituita parte civile ottenendo un risarcimento, confermato in via definitiva nel 2021, di 500.000 euro.

conseguente moltiplicazione dei centri di spesa ha poi costituito un ulteriore elemento di rottura, che ha determinato un ulteriore cambiamento nei rapporti tra mafia e politica (si rimanda a CPA 1993 p.13)³². Il decentramento, infatti, ha aperto nuovi spazi all'infiltrazione criminale (CPA 1993), poiché ha provocato un aumento dei costi e un avvicinamento del decisore politico, che lo ha reso più facilmente controllabile (Dalla Porta e Vannucci 2013), in particolare da parte di un potere territorializzato come quello mafioso. Tale controllo può essere esercitato fin dalla fase elettorale attraverso vari strumenti, a partire dall'utilizzo della minaccia o della violenza: la forza di intimidazione, infatti, può più facilmente influenzare i processi locali, in particolare nei comuni di piccole e medie dimensioni³³. In tal senso, appaiono particolarmente preoccupanti i numeri degli amministratori oggetto di intimidazione anche in contesti a non tradizionale presenza mafiosa nonché i dati delle amministrazioni sciolte per mafia. Il monitoraggio svolto annualmente dall'associazione Avviso Pubblico mostra da qualche tempo una crescita preoccupante in alcune aree di recente espansione mafiosa. I tentativi di influenzare il processo democratico rappresentano, infatti, una fase avanzata del processo di radicamento, che nelle fasi di iniziale infiltrazione si limita ai mercati (soprattutto illegali). Un altro strumento è rappresentato dalla presenza di candidati attivi nel promuovere gli interessi mafiosi o all'opposto politici neutrali o anche avversari che si astengono dal processo elettorale. Anche il sistema elettorale maggioritario che dal 1993 è in vigore per le elezioni locali costituisce un possibile elemento di vulnerabilità (Dalla Porta e Vannucci 2013).

2.5 I modelli di relazione

Una questione alla quale si è dedicato ampio spazio all'interno delle analisi accademiche è lo studio delle dinamiche relazionali che coinvolgono attori criminali e soggetti operanti nell'economia lecita e nel mondo politico/istituzionale. Sono stati elaborati alcuni modelli sulla base della divisione di ruoli e funzioni tra mafia, politica e impresa, che vengono di seguito sintetizzati. Emerge un modello definito classico o anche di «relativa separazione» (dalla Chiesa 2012) o di incontro di interessi tra mafia, politica e imprenditoria (Arlacchi 1983). Qui l'oggetto dello scambio è molto definito: la mafia garantisce voti in maniera diretta e in maniera indiretta attraverso le imprese legali ad essa collegate, il sostegno economico e il finanziamento delle campagne elettorali. In cambio il politico garantisce lavori pubblici e più in generale favori per le società mafiose, inerzia legislativa e, talvolta, promuove l'ingresso diretto in politica di uomini di fiducia dei clan. L'imprenditore, d'altro canto, mette a servizio le proprie imprese come copertura e le proprie competenze nell'ambito delle procedure di appalto. I tre soggetti (politico, mafioso, imprenditore) restano quindi ben distinti, seppur uniti da interessi comuni. Dalla Chiesa, riprendendo anche gli studi di Santino e La Fiura (1990), propone come esempio del primo modello il sistema che per anni ha governato il sistema di appalti siciliano, che vedeva l'alleanza tra l'imprenditore edile Francesco Vassallo e i due politici democristiani Salvo Lima, politico che fu sindaco durante il «sacco di Palermo»³⁴, e Giovanni Gioia. Questo comitato d'affari (indicato da parte della stampa con l'acronimo VA-LI-GIO; dalla Chiesa e Cabras 2020) era favorito da Cosa Nostra,

³² Sulla relazione tra corruzione e decentramento si rimanda anche a Del Monte e Giannola 1997.

³³ Sul tema si veda anche Varese 2011, Della Porta e Vannucci 2013, CPA 2014 e dalla Chiesa 2016.

³⁴ È ricordata con questo nome (Marino 1998, Lupo 2014, Dino 2015) la speculazione edilizia che ha aggredito il centro di Palermo tra gli anni '50 e '60.

all'epoca guidata da Stefano Bontate e Gaetano Badalamenti. Dalla Chiesa identifica una variante al primo modello quella costituita dai mafiosi di Cosa Nostra, Salvo Lima e i cugini Nino e Ignazio Salvo, imprenditori che avevano guadagnato una maggiore autonomia rispetto a Vassallo, in quanto tra i principali finanziatori della corrente della DC andreottiana, guidata, appunto, da Lima e favorita da Cosa Nostra, come determinato a livello regionale (Della Porta e Vannucci 2013). La variante rispetto al primo modello consiste nel fatto che i cugini Salvo sono stati successivamente indagati per 416 bis come appartenenti alla famiglia di Salemi³⁵, fatto che rende assai più sfumato il confine tra mafia e impresa e, di conseguenza, la relativa separazione del modello. Un altro esempio è quello delle imprese edili che si sono occupate dei lavori di ricostruzione dopo il terremoto dell'Irpinia del 1980: secondo lo studio di Barbagallo (1997) a quelle che avevano creato accordi con la Camorra si sono aggiunte imprese propriamente mafiose. Un'ultima variante riprende quanto teorizzato da Arlacchi (1983)³⁶, cioè il coinvolgimento diretto di mafiosi nell'agone elettorale che, secondo dalla Chiesa, risultava particolarmente diffusa negli anni '80 in particolare in Calabria e Campania. L'esperienza di una rappresentanza politica diretta da parte delle mafie ha il vantaggio di eliminare il ruolo di intermediazione svolto dalla politica, ponendo gli stessi mafiosi a difesa dei propri interessi, tuttavia pone un problema di visibilità. Emblematico è il noto caso di Ernesto Bardellino, fratello del capoclan Antonio e sindaco di San Cipriano D'Aversa nel casertano³⁷. Un altro esempio può ritrovarsi in Francesco Mancuso che, da latitante, nel 1983 si è candidato ed è stato eletto sindaco a Limbadi, vicino a Gioia Tauro³⁸ (dalla Chiesa 2010). In questa cornice è possibile anche inserire il tentativo «vago» (Della Porta e Vannucci 2013, p. 226) e mai realizzato portato avanti da Cosa Nostra di creare un proprio partito, indipendente da quelli tradizionali, dopo il collasso dell'intero sistema a seguito di Tangentopoli. Questa ultima variante è liminare rispetto a quello che dalla Chiesa identifica come il secondo modello, cioè di «sovrapposizione» che vede quindi l'assunzione di più ruoli da parte di un unico soggetto. Esempio classico e di scuola, forse da considerarsi un unicum nella storia delle mafie, è individuato nella figura di Vito Ciancimino, assessore e sindaco di Palermo negli anni '70, imprenditore, condannato per 416bis. Questo modello è oggi sempre meno presente, se non addirittura scomparso, a seguito dell'approvazione nel 1991 della legge sullo scioglimento dei comuni per infiltrazione mafiosa.

2.6 Professionisti e Pubblica Amministrazione

«A me mi servono i cristiani buoni, mi servono ..., mi servono avvocati, ingegneri, architetti...»: una nota intercettazione del boss 'ndranghetista Nicolino Grande Aracri esemplifica il ruolo che professionisti e funzionari pubblici possono svolgere all'interno della costruzione del potere mafioso, sempre più essenziale a partire dagli anni '90.

³⁵ Uno ha ottenuto una condanna, l'altro è deceduto prima della fine del processo

³⁶ Per Arlacchi si tratta di un secondo modello di relazione rispetto a quello di incontro di interessi tra mafia, politica e imprenditoria. Per dalla Chiesa, invece, di una variante al primo modello.

³⁷ Sarebbe stato anche candidato al Senato nelle file del PSI se non fosse intervenuto direttamente Craxi per evitarlo (dalla Chiesa 2010).

³⁸ L'elezione è stata annullata dall'allora Presidente della Repubblica, Sandro Pertini.

Una delle conseguenze della frammentazione del sistema partitico, infatti, è stata quella di far acquisire un rilievo strategico alle figure di dirigenti e funzionari burocratici. Questi nell'epoca del dominio politico delle relazioni con la mafia, risultavano rivestire ruoli per lo più gregari. Ora, invece, come conseguenza della forte instabilità e alternanza politica che caratterizza l'attuale sistema politico italiano, gli esponenti politici non possono più garantire quella continuità e stabilità tale da tutelare nel medio lungo periodo gli interessi criminali. Si è dunque dimostrato molto più importante trovare accordi e stabilire relazioni con l'apparato amministrativo, che invece più difficilmente e con minor frequenza viene sostituito. Questi, titolari di un potere di firma (dalla Chiesa e Cabras 2020) che esercitano in virtù delle proprie competenze specialistiche e del proprio ruolo all'interno dell'amministrazione pubblica (come consulenti, dipendenti, responsabili di pratiche e procedure) sono stati oggetto di riflessioni recenti in tema di rapporti con la criminalità organizzata³⁹. Si tratta qui di un insieme disomogeneo di figure, comunemente caratterizzate dalle funzioni esercitate all'interno delle istituzioni, che li rendono essenziali per garantire una pluralità di vantaggi e benefici alle mafie⁴⁰, tanto che in alcuni casi si è assistito a «un vero e proprio mercato dell'esercizio delle professioni» (dalla Chiesa e Cabras 2020, p. 7). Si pensi ai medici che possono firmare perizie false o falsificare documenti per garantire le cure a latitanti, ai geometri comunali e ai responsabili degli Uffici tecnici dei comuni, che hanno potere sulle gare di appalto, agli ingegneri che possono concedere licenze e concessioni edilizie, o anche agli architetti chiamati ad approvare i Piani di Governo del Territorio, commercialisti che possono svolgere il ruolo di amministratori giudiziari per conto del Tribunale delle Misure di Prevenzione. Il quadro che emerge, dunque, mostra come i vantaggi non si limitino alla sfera economica ma finiscano per ricomprendere anche impunità, allargamento delle reti relazionali, consenso, legittimazione sociale. Da un lato, infatti, possono fungere da knowledge broker, dei ponti, che agevolano la costruzione di una rete di relazione delle mafie all'interno dei mondi formalmente legali. Questi possono essere funzionari pubblici, ma anche imprenditori. Dall'altro, dei knowledge provider che mettono quindi a disposizione le proprie competenze professionali (Catino 2018). Tali funzioni contribuiscono a rafforzare il perseguimento degli interessi illeciti delle mafie in diversi modi, che hanno un impatto sull'accumulazione di risorse tanto sociali quanto economiche. Infatti, i knowledge broker e i knowledge provider possono fornire contributi essenziali per ridurre l'asimmetria informativa e i gap conoscitivi dei clan che, come ricordato in apertura, non dispongono al proprio interno di competenze professionali specializzate. Inoltre, tali competenze si rivelano oltremodo utili per sviluppare gli affari, anche attraverso le gare di appalto, nonché per organizzare il sistema di copertura degli illeciti attraverso sistemi di riciclaggio. Dal punto di vista delle risorse sociali, invece, il contributo di questi soggetti può consistere nell'ampliamento della rete relazionale, nel facilitare l'attivazione di canali comunicativi tra membri, ma soprattutto a rafforzare legittimità e consenso sociale. Da questo punto di vista risultano particolarmente interessanti gli studi condotti sulla sanità (alla quale si dedica un approfondimento nel prossimo paragrafo) e sull'ambiente accademico. Infatti, non solo attraverso le relazioni (ad esempio, i medici) si ottiene riconoscimento sociale in qualche modo di riflesso, ma anche attraverso la legittimità che tali relazioni possono fornire. È questo il caso studiato da Radaelli et al. (2019) sul caso dell'infiltrazione criminale all'interno di una università

³⁹ Si rimanda a Amadore 2007, Mete 2011, Catino 2018, Pellegrini 2018, dalla Chiesa e Cabras 2019 e 2020.

⁴⁰ La trattazione si fa meno sistemica e procede seguendo il filo dei singoli studi che sono stati proposti in merito, rimandando più specifiche riflessioni all'approfondimento nella trattazione dei singoli studi di caso nella prossima sezione. Infatti, sebbene si tratti di figure oggi considerate chiave nella costruzione di reti con gli apparati pubblici, in particolare dopo Tangentopoli, gli studi e le analisi in merito risultano ancora piuttosto scarse.

siciliana. L'analisi dimostra l'esistenza di una visione strategica del clan che aveva l'obiettivo di assicurare a giovani membri l'ottenimento della laurea, attraverso esami agevolati. Come un cavallo di Troia, i boss avevano preparato il terreno facendo assumere professori e parte dell'amministrazione vicini al clan. In questo modo, erano riusciti da un lato ad ottenere informazioni (comportandosi da knowledge brokers), ma anche ad influenzare il sistema, normalizzando le situazioni illecite. Un caso altrettanto esemplificativo è quello analizzato in dalla Chiesa e Cabras 2020 in merito alla carriera universitaria del nipote del boss di 'Ndrangheta Giuseppe Pelle: le indagini hanno dimostrato come il percorso accademico presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria fosse stato agevolato da un sistema clientelare e di corruzione che coinvolgeva, anche in questo caso, docenti e personale amministrativo. A fronte delle modalità di ottenimento dei titoli nei due casi analizzati in letteratura, sembra ragionevole ipotizzare che il principale obiettivo fosse l'ottenimento del prestigio sociale legato al titolo di studio, più che l'acquisizione di specifiche competenze da mettere a servizio dei propri clan. Un'altra categoria di vantaggi perseguibili, attraverso le relazioni con il mondo delle professioni, è l'impunità. Nuovamente emerge il ruolo dei medici, ma anche quello della magistratura. Al di là di casi noti, il già citato studio di dalla Chiesa e Cabras indaga la figura della dottoressa Patrizia Pasquin, magistrata presso la Procura di Catanzaro e poi giudice presso il Tribunale di Vibo Valentia, che si era occupata anche di misure di prevenzione e di indagini antimafia. In una intercettazione è emerso che i clan la considerassero «contattabile»: al di là dei benefici materiali che la giudice si poteva vedere assicurati dalla collaborazione, di particolare interesse risultava anche la possibilità di entrare nella rete relazionale mafiosa al fine di favorire interessi di tipo imprenditoriale.

2.7 Strategie di costruzione di un network: il rapporto tra mafia e massoneria

Il rapporto tra mafia e massoneria è un tema ancora poco o per nulla esplorato dalla letteratura sociologica⁴¹, sebbene si tratti di un rapporto noto, fondamento in alcune aree del Paese (con particolare riferimento alla zona del trapanese o alla Calabria) della costruzione del capitale sociale mafioso. Ultima delle conseguenze già analizzate dell'ingresso delle mafie nei mercati legali, che ha segnato l'inevitabile incontro con la massoneria (Sergi e Vannucci 2022). Si tratta di un argomento complesso, difficile da indagare data la natura segreta di entrambe le organizzazioni. Già nel 1993 la Commissione Violante, nella citata relazione su Mafia e Politica, riportava che le logge massoniche costituiscono il «terreno fondamentale» (CPA 1993, p. 59) di incontro tra Cosa Nostra, funzionari pubblici e professionisti. Secondo la Commissione, inoltre, l'ingresso nelle logge di boss di livello apicale all'interno di Cosa Nostra non era un fatto contingente, ma rispondeva a una precisa strategia: il meccanismo della doppia affiliazione (alla mafia e alla massoneria) risultava particolarmente funzionale per le necessità di intessere la rete di relazioni esterne. Tale interesse strumentale emergeva anche nelle parole dei collaboratori di giustizia dell'epoca: «[...] è nella massoneria che si possono avere i contatti totali con gli imprenditori, con le istituzioni, con gli uomini che amministrano il potere diverso da quello punitivo che ha Cosa Nostra» (CPA 1992).

⁴¹ Al momento possiamo fare riferimento ai contenuti di due relazioni delle commissioni antimafia (la già citata relazione tra Mafia e Politica della commissione Violante e la relazione su mafia e massoneria della commissione Bindi), a uno studio di carattere storico (Dickie 2020) e a un paper accademico (Sergi e Vannucci 2022).

Effetto non ricercato volontariamente, ma allo stesso modo ottenuto è stata anche la funzione stabilizzatrice della massoneria dei rapporti con la politica nonché di legittimazione della mafia a partire dagli anni '70 (Paoli 2003).

Più complessi i rapporti della 'Ndrangheta con la massoneria. Inizialmente, infatti, la doppia affiliazione era vietata per gli 'ndranghetisti. Solo a partire dagli anni '70 è stata stabilita la costituzione di una apposita struttura denominata la «Santa», deviando alle normali regole dell'organizzazione, avesse il permesso - e anzi il compito - di dialogare con i poteri dello Stato e la massoneria e i cui membri potessero appartenere ad entrambe le associazioni. La 'Ndrangheta, infatti, ha storicamente avuto una struttura più orizzontale di Cosa Nostra, componendosi di locali sul territorio, prive di coordinamento. Per porre fine a una sanguinosa fase di contrasto, i boss avevano deciso di dotarsi di alcune sovrastrutture che, seppur non dotate di poteri decisionali nei confronti delle attività delle locali, potessero evitare l'insorgere di nuovi conflitti. La Santa, dunque, è formata da pochi membri d'élite dell'organizzazione. Si tratta di una «struttura riservata» di comando, con riti e giuramenti specifici, la cui esistenza è stata tenuta nascosta a gran parte degli affiliati, anche di rango elevato (Ciconte 2011)⁴². È il principale strumento operativo per sviluppare affari con il sistema imprenditoriale e politico, una struttura finalizzata a delineare le scelte strategiche della 'ndrangheta, in particolare del mandamento di Reggio città, individuando i settori economici in cui investire, i settori della pubblica amministrazione in cui avere stabili punti di riferimento, i territori su cui far realizzare opere pubbliche e, conseguentemente, i comuni che avrebbero formalmente gestito i relativi appalti e, soprattutto, i soggetti su cui convogliare i pacchetti di voti in occasione delle varie competizioni elettorali, dal livello comunale a quello Parlamentare, sia nazionale che europeo⁴³ (Catino 2020, p. 163-164). Particolare attenzione al tema è stata dedicata dalla Commissione Antimafia presieduta dall'allora onorevole Rosy Bindi (2013-2018), che ha dedicato al rapporto tra mafia e massoneria una specifica relazione (CPA 2017). Questa si è concentrata sulle sole aree della Sicilia e della Calabria, individuando una particolare diffusione di entrambi i fenomeni, maggiore che in altre aree del Paese. L'inchiesta della Commissione ha permesso di accertare che molti degli iscritti delle logge alle quali appartengono indagati e condannati per mafia o soggetti considerati vicini alle organizzazioni criminali sono dipendenti delle amministrazioni pubbliche, comprese forze dell'ordine e talvolta, qualche anno fa, anche magistrati e politici. La massoneria dunque esercita sulla mafia una vis attrattiva viste le ampie possibilità che offre agli uomini dei clan (CPA 2017, p. 50). In una audizione di un collaboratore di giustizia (CPA 2017), Francesco Campanella, mafioso e massone questi spiegava chiaramente l'interesse di Cosa Nostra per le logge: «c'erano persone importanti che determinavano gestione di potere come pubblici funzionari, avvocati, notai, magistrati [...] la massoneria aveva [...] importanza nella città di Palermo in termini di potere economico, politico, decisionale, quindi aveva senso che io stessi anche all'interno di questa organizzazione». Anche la sentenza per l'omicidio del giornalista Mauro Rostagno riportava un passaggio interessante che spiega l'importanza strategica di tale rapporto: «Una commistione di rapporti e di interessi convergenti che avrebbe visto seduti, attorno allo stesso tavolo per la spartizione dei più disparati affari, uomini provenienti da mondi diversi e che avrebbe agevolato «la penetrazione di Cosa Nostra nell'imprenditoria, nelle banche e negli apparati dello Stato, favorita con tutta probabilità dal crescente ruolo delle fratellanze massoniche» (Tribunale di Trapani 2015, p. 519). Dal

⁴² Sul tema si rimanda anche alla relazione annuale della DNA (Direzione Nazionale Antimafia) del 2019.

⁴³ Il ruolo di questa struttura è stato analizzato nelle inchieste *Fata Morgana*, *Reghion* e *Mammasantissima* (Tribunale di Reggio Calabria 2016).

quadro che si delinea, dunque, è possibile identificare quello che Sergi e Vannucci (2022) denominano come *masonic deviance amplification process*: l'appartenenza a una loggia (ufficiale o occulta) e quindi la possibilità ad essa connessa di allargare la propria rete relazionale può fungere da canale di amplificazione delle capacità di devianza di alcuni soggetti, tra i quali gli stessi membri delle mafie, ma anche coloro che trattano o fanno affari con esse. Il dibattito sul tema è spesso risultato confuso⁴⁴, tanto da introdurre concetti molto problematici come quello di «massomafia», risultato dell'unione delle due singole organizzazioni. Non solo il «terzo livello», spesso richiamato anche in passato, ma una vera e propria nuova entità invisibile e quasi onnipotente (Sergi e Vannucci 2022). Non emergono tuttavia evidenze in tal senso e i – pochi – studi accademici tendono a escludere questa possibilità.

3. Mafia e pubblica amministrazione: l'analisi di alcune evidenze empiriche

La presente ricostruzione procede dunque con l'analisi di alcuni studi di casi che sembrano risultare particolarmente significativi allo scopo di comprendere ruoli e funzioni delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti per le organizzazioni mafiose. Secondo gli studi, non tutti i settori di mercato legale sono ugualmente attrattivi per le mafie: alcuni sono caratterizzati da elementi, a volte intrinseci e connaturati, che li rendono particolarmente vulnerabili all'infiltrazione. Caratteristica comune a questi settori è il fatto che presentano delle fragilità strutturali che sono causa ed effetto dell'interesse criminale, quali l'opacità delle procedure o la carenza di controlli sul personale assunto, dovuta anche all'esternalizzazione di alcuni servizi, pratica considerata a rischio (CPA 2018), sebbene diffusa nelle amministrazioni pubbliche e prevista dalle norme. Tale vulnerabilità viene altresì definita anche «susceptibilità al racket» (Goldstock et al. 1990). Provando a sintetizzare le caratteristiche considerate critiche dai diversi autori, potremmo convenire che tali mercati hanno in comune i seguenti fattori⁴⁵: una situazione di oligopolio, o in generale settori protetti, in cui si opera attraverso accordi con forme di regolazione pubblica e concorrenza ridotta. La mafia si pone in antitesi rispetto al regime concorrenziale, ma non, come comunemente si pensa, al mercato (Gambetta 1989-1990). Un altro aspetto riguarda i beni e servizi prodotti, i quali abitualmente richiedono un basso sviluppo tecnologico e una bassa differenziazione, al fine di poter assumere personale non qualificato. Si tratta, dunque, di settori che per le caratteristiche delle mansioni richieste sono in grado di garantire posti di lavoro non solo a professionisti, ma anche a manodopera generica contribuendo ad alimentare il consenso e controllo sociale fondamentale per il successo delle mafie. Un altro elemento tipico dei settori di investimento mafioso è la diffusione di pratiche illegali (Vannucci 2012; Sciarrone e Storti 2014; Vannucci in Santoro 2015). La «generalizzazione dei comportamenti illeciti» (Tribunale di Palermo 1998⁴⁶, p. 59) o anche l'esistenza di un sistema di «legalità debole» (La Spina 2005), infatti va

⁴⁴ Si veda ad esempio il dibattito giornalistico intorno alle risultanze del processo Gotha a Reggio Calabria o alcune pubblicazioni sul tema quali Leccese 2018 e Cordova 2019.

⁴⁵ Catino 2020, Arlacchi 1983; Reuter 1985, 1987; Goldstock et al. 1990; Block 1991; Dick 1995; Gambetta e Reuter 1995; Arlacchi 1998; Moro e Catino 2016; Sciarrone 1998 e 2014

⁴⁶ La nota fa riferimento a un documento di sintesi del noto «Rapporto mafia e appalti» redatto dal ROS di Palermo a firma dei procuratori di Palermo Luigi Croce, Guido Lo Forte, Roberto Scarpinato, Biagio Insacco, Antonio Ingroia, Maurizio de Lucia, Gaspare Sturzo.

a costituire un *modus operandi* e favorisce inevitabilmente l'infiltrazione criminale, che si insedia su un humus particolarmente fertile. L'esistenza di circuiti illeciti legati alla presenza criminale è complemento e non causa della diffusione di pratiche illegali, corruttive e clientelari. Questi ambienti così caratterizzati si rivelano particolarmente in grado di accogliere fenomeni criminali, tra i quali chiaramente quello mafioso ospita un posto di riguardo per le risorse (militari, economiche e immateriali) che è in grado di mobilitare. L'esistenza di tali contesti è considerata dagli studiosi, infatti, un fattore in grado di favorire l'insediamento delle mafie, in particolare anche in contesti non tradizionali e di recente espansione⁴⁷. I due settori che si vanno ad analizzare sono importanti sotto una pluralità di aspetti: in primis si tratta di due dei settori considerati a tradizionale infiltrazione mafiosa (dalla Chiesa 2016), ma soprattutto si tratta di due delle principali occasioni di incontro tra mafia e Pubblica Amministrazione. Entrambi sono in grado da un lato di mobilitare consistenti risorse economiche, dall'altro garantiscono una pluralità di vantaggi sia per le organizzazioni mafiose che per coloro si mettono a loro disposizione. In conclusione, viene presentato anche un terzo studio di caso, quello dell'indagine «Mondo di mezzo», che rappresenta elementi peculiari di interesse.

3.1 Il sistema degli appalti pubblici, con particolare riferimento al settore edile

Come abbiamo avuto modo di ricordare, i primi interessi mafiosi sembrano risalire all'epoca del sacco di Palermo, quando il centro dell'economia di Cosa Nostra si spostò dalle aree agricole alla città a seguito dei consistenti investimenti statali. Già nel 1993 la Commissione Parlamentare Antimafia considerava il settore degli appalti pubblici «uno dei principali terreni di incontro tra mafia, imprenditori, uomini politici, funzionari amministrativi» (CPA 1993). E ancora in tempi più recenti la Commissione (2018) ha identificato come particolarmente vulnerabile i settori dei lavori pubblici il cui accesso è vincolato a una gara di appalto, con particolare riferimento alle grandi opere e dunque al settore delle costruzioni, grazie in particolare allo sfruttamento del surplus di costo e del meccanismo dei subappalti. Questo rappresenta un «richiamo (...) pericoloso e ricorrente» per i gruppi criminali⁴⁸, tanto che la Commissione ricorda che alcuni esponenti delle istituzioni avevano dichiarato opportuno, laddove non necessario, «convivere con le organizzazioni mafiose» (ibidem, p. 184). In particolare, dunque, il settore dell'edilizia viene considerato la «camera di compensazione tra mafia, economia criminale e pubblica amministrazione infedele» (Legambiente 2018, p. 108). Il controllo degli appalti non garantisce unicamente dei benefici economici e vantaggi dal punto di vista della costruzione di consenso e clientele, derivanti dall'ottenimento di lavori per le aziende mafiose o quelle legate ad esse, ma allo stesso tempo colloca le mafie al centro di una rete relazionale che permette loro di esercitare un controllo su diversi attori della società, dalla politica all'imprenditoria, dai lavoratori ai professionisti (CPA 1993). Negli appalti pubblici, la concorrenza viene limitata principalmente attraverso due modalità distinte: l'intimidazione violenta degli avversari o la loro esclusione attraverso la falsificazione dei documenti e delle procedure (Assolombarda 2015; Transcrime 2008; Sberna e Vannucci 2015). Un

⁴⁷ Sul tema si rimanda per approfondimenti a Varese 2011, Sciarrone 2014 e dalla Chiesa 2016.

⁴⁸ Sul tema si rimanda anche a Gambetta e Reuter, 1995.

altro sistema, invece, è la costituzione di cartelli per ottenere i lavori con offerte al massimo ribasso (Gambetta 1988; Transcrime 2008; Milani et al. 2018). L'infiltrazione criminale può avvenire in diverse fasi della procedura, a partire dalla stessa progettazione, grazie a informazioni e relazioni privilegiate con funzionari, politici e responsabili dei processi amministrativi. Durante la fase di gara, con funzionari corrotti che possono costruire bandi adatti alle esigenze delle imprese mafiose o falsificare le procedure amministrative, con l'esercizio della forza di intimidazione per scoraggiare la concorrenza o presentare accordi di cartello. Infine, nella fase di esecuzione attraverso l'inserimento di proprie imprese, in particolare nei lavori di subappalto, o l'estorsione ai danni di quelle risultate vincitrici⁴⁹. Tale estorsione assume spesso le forme più classiche della già richiamata estorsione-protezione, manifestandosi attraverso problemi nei cantieri che possono essere risolti solo attraverso il riconoscimento di utilità e risorse ai clan di riferimento sul territorio.

Ancora oggi, il modello forse più noto di gestione degli appalti è quello conosciuto come «Metodo Siino». Si tratta quasi di un archetipo, ma che in realtà fotografa una precisa realtà contestuale, legata allo specifico di Cosa Nostra corleonese e alla situazione socioeconomica della Sicilia. Il «metodo Siino» era dunque un sistema di controllo degli appalti da parte di Cosa Nostra che assumeva ruolo di governo degli accordi che si instauravano tra imprenditori, politici e pubblica amministrazione (Santino 2013). Tale sistema non è inventato ex novo dai mafiosi, ma preesisteva al loro interessamento: gli imprenditori organizzavano accordi di cartello⁵⁰, sotto protezione politica, spartendosi le gare. Lo scambio, tuttavia, era garantito solo dalla fiducia, mancando quindi di un meccanismo di protezione, fino agli anni '80, quando la mafia è entrata in questo settore, fino a quel momento inesplorato, con il tradizionale ruolo di garante degli scambi illeciti. Tale vicenda è stata particolarmente significativa, perché nell'opinione degli investigatori ha segnato uno spartiacque nel rapporto tra mafia (Cosa Nostra nello specifico) e lavori pubblici. Fino a quel momento, infatti, la relazione viene descritta dagli investigatori come «sfruttamento meramente parassitario delle attività economiche-imprenditoriali, concretantesi nell'imposizione di tangenti, di subappalti, di assunzione di manodopera» (Tribunale di Palermo 1998b, p. 6). Cosa Nostra, dunque, era coinvolta ed interessata solo alla fase esecutiva dei lavori e non alla fase di aggiudicazione. Con il «sacco di Palermo», invece, Cosa Nostra è entrata per la prima volta all'interno di un sistema di spartizione illecita, dando vita, in città, al fenomeno delle «alleanze verticali, tra mafiosi, imprenditori, burocrati, professionisti e uomini politici, l'una contrapposta all'altra» (CPA 1993 p. 58). In quell'epoca nell'organizzazione criminale siciliana vigeva una forte autonomia delle singole famiglie, che attraverso la spartizione dei lavori (e quindi la rete relazionale necessaria per ottenerli) conquistavano posizioni di preminenza all'interno della gerarchia mafiosa (CPA 1993). L'imposizione di una tangente o una singola estorsione è un fatto estemporaneo, che si esaurisce e la cui realizzazione necessita del solo utilizzo della violenza. Modelli simili, su scala assai ridotta, potevano ritrovarsi anche al Nord, come in provincia di Milano, dove, ad esempio, secondo il collaboratore di giustizia Saverio Morabito vigeva «sistema Rocco Papalia» che prevedeva l'intimidazione delle imprese vincitrici degli appalti pubblici al fine di ottenere lavori da redistribuire tra i padroncini di Platì⁵¹ (dalla Chiesa e Panzarasa 2012). Il cambiamento è avvenuto negli anni '80, a

⁴⁹ Per approfondimenti si rimanda a Calderoni 2013, CPA 2013, alle relazioni semestrali DIA e alle Relazioni Annuali della DNA. Sullo specifico del caso milanese si rimanda a Comune di Milano 2012.

⁵⁰ Come accadeva, d'altronde anche in altre parti d'Italia (si rimanda ad esempio a Della Porta e Vannucci 1994 e Vannucci 2005).

⁵¹ Tale sistema garantiva anche prezzi competitivi e ulteriori vantaggi, quali lo smaltimento illecito di rifiuti nascosti all'interno della terra movimentata.

seguito della prima guerra di mafia, quando Cosa Nostra, sotto la guida Corleonese, ha adottato un modello maggiormente verticistico ed unitario nella gestione degli affari. Da quel momento, la mafia si è affiancata agli imprenditori, gestendo il mercato degli appalti pubblici secondo quello che gli investigatori hanno definito un «duopolio» (Tribunale di Palermo 1998b, p. 49), strutturato su modelli variabili di relazioni, di «coesistenza, (...) contingente alleanza, (...) subordinazione a Cosa Nostra» (ibidem). Si è modificata, dunque, la prospettiva strategica con cui l'organizzazione si interfaccia con il mondo politico e imprenditoriale: il precedente atteggiamento predatorio e parassitario (CPA 1993) si è sostituito con la volontà di realizzare un «controllo integrale e un pesante condizionamento interno del mondo imprenditoriale e del settore dei lavori pubblici in Sicilia» (Tribunale di Palermo 1998b, p. 6). La volontà di inserirsi stabilmente all'interno e controllare un sistema articolato quale quello degli appalti pubblici richiede competenze specialistiche, nonché una rete di relazione con soggetti non appartenenti al mondo criminale mafioso, ma operanti nell'economia, nelle istituzioni e nella società (Tribunale di Palermo 1998b). L'acquisizione del capitale sociale costituisce non solo il presupposto, ma anche l'esito atteso da tale attività (Della Porta e Vannucci 2007). Il metodo Siino prevedeva la partecipazione di imprese esterne, cioè non direttamente collegate a Cosa Nostra, la quale allo stesso tempo induceva le possibili imprese avversarie a ritirarsi o a presentare offerte non vincenti (e a non presentare ricorso), attraverso sia lo strumento della minaccia che la promessa di vicendevoli e futuri benefici. Il promesso guadagno derivava da un rigido meccanismo di rotazione tra le aziende, del cui rispetto era garante l'organizzazione criminale. L'intera struttura si basava sull'esistenza di mutui vantaggi: al posto di un sistema basato sulla concorrenza, e quindi sul criterio del massimo ribasso, il coordinamento della partecipazione alle gare aveva non solo un effetto di regolazione del mercato, ma produceva anche maggiori guadagni. Esemplificativa in tal senso la deposizione di un imprenditore del Nord Italia, la cui società operava anche in Sicilia:

«Il sistema degli appalti funziona in Sicilia come funziona in Italia. La differenza è che in Sicilia c'è più disciplina. Che significa? Significa che in Sicilia, al contrario di quanto avviene in Italia, ogni tanto ci scappa il morto e la disciplina ne è una conseguenza. (...). Ogni appalto da dieci miliardi in su si decide in un triangolo tra politici, imprenditore, funzionari e progettisti. La mafia in questo triangolo non c'è, ma c'è, eccome, all'esterno di questo triangolo (Tribunale di Palermo 2002, p. 127).

Al centro di tale cartello, vi era, da cui il nome, Angelo Siino⁵², secondo gli inquirenti «fiduciario delle attività economico-imprenditoriali di Cosa Nostra in Sicilia e buona parte del territorio nazionale» (Tribunale di Palermo 1998b, p. 8), comunemente conosciuto come il «ministro dei lavori pubblici di Cosa Nostra». Siino era un imprenditore massone, considerato vicino al mandamento di San Giuseppe Jato: le sue società lavoravano nel settore degli appalti pubblici e, pertanto, era portatore di un know how specifico che lo ha reso «interfaccia» (Tribunale di Palermo 1998b, p. 53) di Cosa Nostra con tutti i lati del sistema: l'imprenditoria, la politica e l'amministrazione. Inoltre, era portatore di una rete di relazioni autonome, che rendevano possibile decidere in anticipo a quali gare si sarebbe partecipato, prima che venissero bandite (Della Porta e Vannucci 2007). Significativo il fatto che, secondo gli investigatori, fu egli stesso a proporre a Riina l'ingresso organico negli appalti pubblici (Tribunale di

⁵² Il collaboratore di giustizia Leonardo Messina si riferiva a Siino come all'«ambasciatore di Totò Riina per il mondo degli affari» (citato in Tribunale di Palermo 1998b, p. 30).

Palermo 1998b). Il modello di spartizione è stato dapprima testato in provincia di Palermo e, successivamente, una volta verificata la convenienza, esteso in tutta la Sicilia. Ogni opera pubblica garantiva una percentuale fissa di guadagno per l'intera rete: il 2% a Cosa Nostra, 2% ai politici che avevano avuto un ruolo nell'affare e lo 0,5% ai funzionari della Pubblica Amministrazione, responsabili dell'aggiudicazione delle gare. All'aumentare del giro d'affari, il meccanismo si è modificato, dando vita al cosiddetto «tavolino» che prevedeva una «tassa Riina» dello 0,8% del valore dell'appalto. Secondo il racconto di Siino, poi divenuto collaboratore di giustizia, la protezione mafiosa si estendeva anche agli organismi preposti al controllo amministrativo, in modo da evitarne l'intervento (Vannucci in Merloni, Vandelli, Passigli 2010) ⁵³. La governance mafiosa del sistema era occulta e interveniva in maniera visibile solo in caso di contrasti, quando l'utilizzo della violenza si rendeva necessario, finanche alla commissione di delitti, con una duplice funzione: risolvere il problema contingente e intimidire gli altri attori. Nelle parole di Siino il ruolo di Cosa Nostra nel sistema era quello di: «un garante...un garante che aveva un potere contrattuale, ha il suo potere intimidatorio nei confronti di tutti, che metteva tutto a posto. La «scupetta» era temuta, per cui, praticamente, tutti avevano interesse a rispettare i patti (Tribunale di Palermo 1999, p. 157).

Rispetto al caso Siino, in cui il ruolo dell'organizzazione mafiosa appare non solo centrale, ma egemonico, oggi la situazione appare fortemente modificata a causa di fattori esogeni ed endogeni alle mafie. Se infatti è vero che rimane una forte centralizzazione delle organizzazioni, Cosa Nostra vive dalla seconda metà degli anni '90 un momento di forte difficoltà, sulla quale ha pesato anche la scelta di Siino di collaborare con la giustizia a partire dal 1997. Il sistema del «tavolino» è stato così sostituito da accordi su base locale, che presentano maggiore alternanza dei partecipanti (Sciarrone 2011). Storicamente diverso poi è il modello strutturale della 'Ndrangheta e della Camorra che prevedono, in gradazioni differenti, una autonomia negli affari delle singole locali o dei singoli clan, che talvolta si ritrovano a difendere interessi confliggenti. Con particolare riferimento all'organizzazione calabrese al Nord, ad esempio, quello che i magistrati evidenziano oggi è l'esistenza non di una strategia comune e concordata tra le diverse locali, quanto più rapporti che ciascuna è in grado di tessere ed alimentare a proprio esclusivo vantaggio. Inoltre, all'interno dell'attività repressiva, lo Stato si è dotato di una legislazione maggiormente in grado di ostacolare l'intervento criminale nella fase dell'aggiudicazione del lavoro. Sono cambiati, però, anche gli equilibri. Oggi, infatti, le indagini sempre più spesso raccontano di imprenditori, professionisti e amministratori non solo disposti a fare affari con i clan ma che sono soggetti attivi nella ricerca del primo contatto. Un esempio particolarmente significativo ed esemplificativo di questa dinamica è quello analizzato all'interno dell'indagine della Procura di Torino denominata «Minotauro» del 2011. Nelle pagine dell'ordinanza, viene indicata come particolarmente significativa la figura di Nevio Coral, ex sindaco del comune di Leini nel torinese⁵⁴. Dalle indagini è emersa una vicinanza e comunanza di interessi con alcune 'ndrine stanziate in Piemonte, secondo meccanismi ampiamente sottolineati in questo lavoro. Nella figura di Coral si sovrapponevano diverse funzioni e ruoli. Da un lato, Coral, infatti, era un amministratore pubblico: necessitava di voti per la propria carriera politica o per quella del figlio, dall'altro gli 'ndranghetisti sfruttavano la sua figura tanto come knowledge broker («biglietto da visita» nella descrizione dei magistrati, Tribunale di Torino 2012,

⁵³ Si confronti quanto riportato dal collaboratore in Tribunale di Palermo 1998b.

⁵⁴ A seguito degli arresti, il comune di Leini è stato sciolto per mafia nel 2012. Coral ha rivestito la carica di sindaco tra il 1994 e il 2005, poi per due mandati, fino allo scioglimento, gli è succeduto il figlio Ivano.

p. 30⁵⁵) che provider, dato il ruolo rivestito. Coral, inoltre, era anche un imprenditore del settore edile, in grado di garantire alle ditte calabresi lavori e servizi presso i propri cantieri. Secondo gli studiosi⁵⁶, la figura di Coral, tuttavia, si discostava rispetto ai modelli classici. Il sindaco del comune piemontese, infatti, non era sottoposto all'organizzazione, ma esprimeva un forte potere contrattuale, in grado anche di negarsi, senza conseguenze, alle richieste della 'Ndrangheta. Nell'analisi proposta da Sciarrone, Donatiello e Moiso (2014), la figura di Coral emerge come nodo centrale della rete di relazioni, tanto da poter essere considerato maggiormente influente rispetto ai boss con cui si interfacciava. Egli costruisce un «sistema Coral» (ibidem, p. 205) che si costituisce di una rete di soggetti tra loro interdipendenti, che necessitano l'uno delle risorse e del capitale sociale dell'altro, in un meccanismo di «obbligazioni reciproche» (ibidem) che vede coinvolti dagli amministratori agli imprenditori, dai professionisti ai boss della 'Ndrangheta locale. Un caso simile viene ricostruito da Storti et al. (in Sciarrone 2014) con riferimento al contesto del comune brianzolo di Desio, in cui, secondo le indagini, era operante un ampio sistema affaristico, orientato alla spartizione dei lavori pubblici del settore edile che vedeva la partecipazione di un comitato d'affari composto da diverse figure. All'interno di tale gruppo, il ruolo della locale di 'Ndrangheta era, ancora una volta, importante benché non centrale. Il contesto di gestione illecita e clientelare della cosa pubblica prescindeva dall'infiltrazione mafiosa, rendendosi permeabile all'inserimento di interessi illeciti⁵⁷, tra i quali aveva buon gioco a inserirsi anche l'organizzazione calabrese. Lo studio⁵⁸ individua come figure centrali un soggetto appartenente alla sfera amministrativa (nello specifico il funzionario comunale responsabile delle politiche urbanistiche e delle pratiche di autorizzazione edilizie) e politica (segnatamente, un assessore regionale). I mafiosi sarebbero dunque dei nodi non centrali del reticolo di relazioni, attivati in alcune situazioni contingenti e non, invece, stabilmente coinvolti. Evidenze dell'esistenza di un meccanismo di compartecipazione sono emerse anche da indagini che hanno riguardato territori tradizionali, come ad esempio quello approfondito da Sciarrone, Scaglione, Alida (in Sciarrone 2011) che ha studiato il sistema di gestione degli appalti pubblici del settore edile nella zona del trapanese⁵⁹. In questo caso, Cosa Nostra risultava uno degli attori in gioco, ma non necessariamente quello centrale. Essa svolgeva una funzione centrale dal punto di vista strategico, ma non aveva assunto la «regia» (Sciarrone 2011, p. 199), sebbene svolgesse un importante ruolo di mediazione.

3.2 Mafia e sanità

Un altro settore da tempo oggetto di attenzione criminale è quello della sanità, che risulta particolarmente appetibile per le organizzazioni mafiose per la pluralità di vantaggi che può garantire

⁵⁵ Gli 'ndranghetisti usano la stessa locuzione per riferirsi a Coral nelle conversazioni intercettate (Tribunale di Torino 2011).

⁵⁶ Si rimanda allo studio di caso condotto da Sciarrone, Donatiello e Moiso in Sciarrone 2014.

⁵⁷ Le questioni in oggetto hanno trovato fondamento nell'indagine denominata «Pellicano» della Procura di Monza del 2012).

⁵⁸ Sulla base di Portanova, Rossi, Stefanoni (2011) e su interviste a testimoni privilegiati.

⁵⁹ I casi analizzati coinvolgono i comuni di Trapani (indagini Mafia e Appalti del 2005 e del 2007), Marsala (indagine Peronospora del 2005), Mazara del Vallo (indagine Eolo 2009). Dalla *network analysis* dei tre casi emerge una differenziazione nella costruzione delle tre reti: nel caso trapanese, al centro si trovano gli imprenditori, mafiosi e non, mentre nei casi di Marsala e Mazara del Vallo si ritrovano tre attori principali, che sono il politico, il mafioso e il responsabile dell'ufficio tecnico comunale nel primo caso e il politico, l'imprenditore e il responsabile dell'ufficio tecnico comunale nel secondo.

e il tipo di risorse che può mobilitare. Dal punto di vista meramente economico, infatti, la sanità è uno delle voci di spesa maggiormente rilevanti all'interno dei bilanci pubblici, ma vede importanti investimenti anche da parte dei privati, costituendo, quindi, un'insostituibile opportunità di nuovi profitti nonché di riciclaggio. La sanità, inoltre, può fornire servizi essenziali per un'organizzazione criminale, quali perizie false e compiacenti in grado di permettere l'ottenimento di benefici carcerari per i boss, visite mediche e cure (anche per i latitanti) e servizi definiti «logistici» (Cabras in dalla Chiesa 2016), quali la possibilità di incontrarsi in luoghi protetti. Inoltre, il contesto medico-sanitario si rivela particolarmente interessante al fine di intessere reti di «dipendenze personali»⁶⁰ e di creare contatti con ruoli sociali di prestigio, che favoriscono non solo l'impunità (attraverso, come si è ricordato perizie e visite) ma anche una maggiore legittimazione e riconoscimento sociale, nonché un vantaggio elettorale, legato all'allargamento della propria base attraverso l'influenza dei medici e dei dirigenti sanitari (CROSS 2015). Nelle indagini e nelle vicende di cronaca e giudiziarie si ripetono le figure legate in qualche modo a questo ambito considerate vicine o interne ai clan. Si pensi, ad esempio, alla rilevanza di un soggetto quale Guttadauro, medico all'ospedale civico di Palermo arrestato già nel 1984 (e poi altre volte, risultando coinvolto anche nel Maxi processo) e diventato, nonostante gli arresti o forse proprio per il prestigio criminale acquisito a seguito delle lunghe carcerazioni, capo del mandamento di Brancaccio, dopo l'arresto dei fratelli Graviano⁶¹. Il settore sanitario offre, inoltre, opportunità di costruzione di un solido consenso sociale, attraverso il reclutamento del personale sanitario, di ogni livello. Le mafie si sono dimostrate, in alcune specifiche circostanze documentate da sentenze definitive, in grado non solo di avvicinare soggetti in posizione di vertice, ma anche di garantire il raggiungimento di tali posizioni a uomini di propria fiducia. L'inserimento di questi soggetti in punti nodali della rete decisionale, in grado, quindi di garantire appalti e lavori o di costruire relazioni è una strategia, che è stata definita di «conquista» (dalla Chiesa e Cabras 2019). Alcune caratteristiche specifiche del settore, inoltre, costituiscono dei «fattori di rischio ambientale» (Cabras in dalla Chiesa 2016)⁶² che possono facilitare l'infiltrazione mafiosa. Tra queste, quella maggiormente attinente all'oggetto di questo lavoro è l'approfondimento di studi e casi specifici in cui emerge la questione dell'ingerenza della politica, che travalica le funzioni previste di indirizzo e controllo e la sanità diventa un'opportunità per creare nuovi o rinforzare preesistenti collegamenti con politica e amministrazione pubblica (CPA 2018). Un caso senza dubbio grave ed esemplare di infiltrazione nella sanità è quello calabrese⁶³, regione in cui per tale motivo sono state sciolte tre ASL (in tutto il Paese il totale è di quattro). Nel caso calabrese la rete relazionale si presenta ampia e variegata, composta da diversi soggetti, solo in parte considerabili vicini agli ambienti mafiosi, esponenti sia della classe politica (locale e nazionale), professionisti e imprenditori, funzionari delle strutture sanitarie. Dalle indagini e dalle ricerche (Mete in Sciarrone 2011) emerge che presso le strutture, anche pubbliche, risultavano essere assunti medici e personale pregiudicati o con relazioni, in alcuni casi anche strette, di parentela

⁶⁰ Requisito del fenomeno mafioso secondo il modello di dalla Chiesa (2010).

⁶¹ Un caso noto alle cronache che ha invece riguardato il Nord è quello di Arturo Sgrò chirurgo plastico presso l'ospedale Niguarda di Milano e arrestato nel 2016 come esponente della locale di Desio, il cui contributo è stato poi derubricato a concorso esterno nella sentenza di I grado nel 2017.

⁶² Per approfondimenti si rimanda anche a ISPE 2014, RiSSC 2013, CROSS 2018. I fattori di vulnerabilità individuati non attengono tutti al nostro campo di analisi e pertanto li si riporta di seguito per conoscenza, come elaborati in Cabras in dalla Chiesa 2016 e rimandando ai testi citati per ulteriori approfondimenti: l'asimmetria informativa, la carenza di efficaci strumenti di controllo, l'inefficienza amministrativa e l'eccessiva burocrazia, l'esistenza di un'omertà definita «ambientale» (Cabras in dalla Chiesa 2016, p. 219), l'assenza di comunicazione di crisi e, infine, l'ingerenza della politica.

⁶³ Per un'analisi approfondita si rimanda al paragrafo dedicato alla sanità in CPA 2008, a Mete (in Sciarrone 2011) e a Cabras (10casi studio).

con esponenti apicali della 'Ndrangheta⁶⁴. Questo avveniva con ulteriore facilità nelle strutture che offrivano servizi alla ASL, alle quali non veniva chiesto di presentare la documentazione antimafia (CPA 2008). Un caso particolarmente significativo da questo punto di vista è quello analizzato da Cabras (in Cabras e Meli 2017): il Pio center S.r.l. di Bovalino, convenzionato con la già richiamata Asl di Locri e in seguito alle indagini sequestrato e poi confiscato perché risultato nella disponibilità di Antonio Nirta, importante boss della Locride. Secondo i magistrati intervistati nella ricerca citata (Mete in Sciarrone 2011), i problemi delle aziende sanitarie studiate non derivavano direttamente dalla presenza 'ndranghetista, che aveva solo sfruttato a proprio vantaggio i varchi offerti dall'esistenza di un sistema clientelare e opaco, guidato da meccanismi collusivi. L'analisi della Commissione Parlamentare Antimafia aveva ad esempio evidenziato la presenza «significativa» (CPA 2017, p. 46) di massoni in posizioni di vertice dell'azienda sanitaria di Locri e delle amministrazioni pubbliche coinvolte nei controlli. Questi avrebbero interceduto per affari di soggetti indagati o condannati per associazione mafiosa. Una A.S.L. definita dalla Commissione allora presieduta dall'onorevole Forgione la «rappresentazione di zona franca per ogni forma di legalità, di diritto, di morale» (CPA 2008, p. 154). In questo contesto, una figura particolarmente significativa è stata quella del medico Domenico Crea. Anche questo, come altri soggetti già incontrati nella trattazione, assommava su di sé diversi ruoli. Crea aveva rivestito in diverse occasioni l'incarico di assessore regionale e al momento dell'arresto⁶⁵ era consigliere regionale, subentrato al posto del collega di partito Francesco Fortugno, assassinato. Crea è anche medico e imprenditore nel privato, nonché, secondo le indagini, «sponsor politico-istituzionale» (Mete in Sciarrone 2011, p. 305) di alcuni clan di 'Ndrangheta. Il «sistema Crea» a cui fanno riferimento i magistrati (CPA 2008) consiste in cointeressenze tra politica e mafia allo scopo di ottenere l'ambito assessorato regionale alla sanità. La rete su cui Crea può contare si compone di un cartello di clan che lo appoggiano a livello elettorale, politici e pubblici amministratori, funzionari e dirigenti del Dipartimento Sanità della Regione e di altre A.S.L. regionali, medici e infermieri operanti nel pubblico e nel privato. L'infiltrazione nel settore sanitario è dunque latore di una variegata serie di benefici, ma soprattutto, ancora una volta, è dimostrazione di un forte radicamento territoriale. Se, pertanto, non stupisce purtroppo ricordare le indagini che hanno riguardato le regioni di tradizionale insediamento mafioso, da qualche tempo la sanità pubblica è diventata oggetto di interesse anche nelle regioni del Nord⁶⁶. Tra tutte, secondo l'analisi proposta da CROSS nel 2015 – riferita a documentazione relativa agli anni dal 2009 al 2014, ripresa dal Secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali - Relazione per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso, il sistema sanitario della Lombardia⁶⁷ si sarebbe mostrato più esposto ai rischi dell'infiltrazione mafiosa. Le ragioni sono molteplici e secondo gli studiosi possono essere ricondotte in parte sia allo stretto legame delle carriere sanitarie con la politica, sia alla spinta alla privatizzazione, che potrebbe avere indebolito in alcuni punti il sistema dei controlli, favorendo la cooptazione di

⁶⁴ Si veda ad esempio il caso della figlia e del genero di Giuseppe Morabito assunti presso la Asl di Locri, mentre significativa la percentuale di pregiudicati assunti come dipendenti presso la Asl di Reggio Calabria (18%), come riportato in Mete (in Sciarrone 2011).

⁶⁵ L'arresto per concorso esterno è avvenuto nell'ambito dell'indagine dal nome evocativo di «Onorata sanità» nel 2008.

⁶⁶ Un caso rilevante ha riguardato anche il Piemonte, dove la nuora del già citato Nevio Coral ha ricoperto l'incarico di assessora regionale alla Sanità. Secondo quanto riportato nella sentenza dell'indagine Minotauro del 2011, i voti utili alla sua elezione sarebbero stati raccolti dal suocero anche tra le 'ndrine (CROSS 2015).

⁶⁷ Le indagini dimostrano casi di infiltrazione nella sanità anche in altre regioni del Nord, a partire dal Piemonte. Secondo l'indagine di CROSS del 2015 nessun altro caso, tuttavia, l'infiltrazione ha assunto i tratti sistemici come avvenuto in Lombardia. Sulle fragilità del sistema sanitario lombardo si rimanda anche a Della Porta, Vannucci e Sberna 2015.

soggetti a rischio. Tali ipotesi sono probabilmente alla base di casi isolati assurti all'attenzione della cronaca e oggetto negli anni anche di indagini giudiziarie. Il caso più emblematico ha come oggetto la carriera del calabrese Carlo Antonio Chiriaco all'interno della Asl di Pavia, coronata dalla nomina nel 2008 a direttore sanitario. Si tratta di una vicenda nota e oggetto di sentenza definitiva, (vicenda dalla quale è scaturito uno specifico risarcimento da parte del Chiriaco a favore di Regione Lombardia, costituitasi parte civile, per 200.000 euro) di cui si ripercorrono i tratti essenziali. Chiriaco è considerato dai magistrati un uomo di 'Ndrangheta⁶⁸, vicino a uno dei più influenti esponenti delle cosche lombarde, Giuseppe Neri. Lo stesso Chiriaco, intercettato in auto con un'altra persona, rivendicava in almeno due distinte conversazioni la propria appartenenza all'organizzazione criminale. Nella prima Chiriaco, riferendosi a sé stesso e altri due boss della zona, affermava: «Io, lui e Pizzata eravamo i capi della 'Ndrangheta di Pavia». Nella seconda, invece, in una conversazione con un altro capo della 'Ndrangheta lombarda, sembrava quasi considerare una diminutio il ruolo dirigenziale all'epoca rivestito:

CHIRIACO: puttana, la 'Ndrangheta!

LIBRI: eravamo una potenza, ora ci siamo combinati così...

CHIRIACO: a fare il direttore amministrativo...

LIBRI: chi?

CHIRIACO: dico, a fare il direttore amministrativo ci siamo ridotti!

(Tribunale di Milano 2010, p. 381).

L'influenza di Chiriaco risulta dalle indagini pienamente a disposizione dell'organizzazione criminale che si avvantaggia di nomine di persone vicine, di appalti pubblici, di perizie compiacenti⁶⁹ e di visite mediche che diventano occasione per svolgere, indisturbati, veri e propri summit di 'Ndrangheta e, infine, di appoggio politico. Chiriaco, infatti, è un collettore di voti della 'Ndrangheta, che scambia o vende ai candidati alle elezioni locali e regionali. Nelle sue stesse parole, infatti, il voto dei «nuclei dei calabresi (...) contano il loro voto e quello della famiglia» (Tribunale di Milano 2010, p. 381). L'impegno elettorale è consistente, in particolare, come ricorda egli stesso nelle conversazioni intercettate: «ma nei prossimi cinque anni c'è l'EXPO 2015...ma sai cosa c'è da fare nei prossimi 5 anni... proprio a livello di infrastrutture in Lombardia?» (ibidem). Nonostante l'impegno, tuttavia, non sempre i risultati politici sono stati soddisfacenti, in particolare in sede locale. Una «figura idealtipica» (Storti et al. 2014) all'interno del capitale sociale mafioso: sebbene la vicinanza alla 'Ndrangheta non sia di per sé in discussione, Chiriaco dimostra una certa agibilità autonoma allo scopo di perseguire fini certamente utili anche all'organizzazione, la quale tuttavia appare strumento e non promotrice dell'azione del medico calabrese.

Regione Lombardia ha messo in atto diverse azioni per rispondere ai tentativi di infiltrazione: da una maggiore selettività dei criteri per la definizione degli albi dei DG e DA sanitari all'avvio nel 2019 delle attività dell'*Organismo regionale per le attività di controllo - ORAC* istituito con la l.r. 28 settembre

⁶⁸ Non risulta formalmente affiliato, tuttavia egli stesso si definisce tale in alcune occasioni (Tribunale di Milano 2010). Indagato come appartenente all'organizzazione criminale, ha ricevuto una condanna per concorso esterno.

⁶⁹ Il caso forse più eclatante è la perizia svolta presso la clinica Maugeri del Pavese che ha riconosciuto la condizione di semi-cecità del boss della Camorra casalese Giuseppe Setola, permettendogli di ottenere gli arresti domiciliari. Resosi latitante, commise, insieme ad altri membri del clan, diciotto omicidi nell'arco di pochi mesi.

2018 n. 13, che progressivamente ha affinato la propria capacità di azione anche in forza di un protocollo di collaborazione che Regione Lombardia ha sottoscritto con ANAC, per attività di ricerca per l'implementazione della metodologia di identificazione degli indicatori del contesto esterno, esteso agli Enti del sistema regionale, tra cui le aziende sanitarie. Orac ha dedicato particolare e crescente attenzione al sistema di controllo interno delle aziende sanitarie nella consapevolezza che un importante presidio per la correttezza e la buona amministrazione debba essere garantito all'interno della azienda. In questa direzione sono stati formulati suggerimenti e raccomandazioni diretti a favorire l'introduzione nell'organizzazione aziendale di strumenti e modelli idonei a valutare la maturità del sistema di controllo interno (con metodi tratti dalla dottrina aziendalistica) coordinare i punti di controllo interno (attraverso l'istituzione di un apposito Comitato di coordinamento) e potenziarne l'efficacia. Si segnala, altresì, un protocollo, sottoscritto sempre tra Regione Lombardia e il Comando Regionale Lombardia della Guardia di Finanza, "relativo ai rapporti di collaborazione per il contrasto alle frodi nell'utilizzo delle risorse pubbliche, anche connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", approvato con D.G.R. n. 6756 del 25 luglio 2022, nel quale le spese sanitarie sono uno degli ambiti specificamente contemplati. La cornice offerta dal protocollo ha generato importanti occasioni di formazione e aggiornamento professionale per i dipendenti regionali grazie al contributo di esperti della Guardia di finanza su tematiche relative all'attività di controllo e prevenzione dell'antiriciclaggio.

3.3 Il mondo di mezzo: le forme emergenti

L'operazione «Mondo di mezzo» condotta dalla Procura di Roma nel dicembre 2014 risulta sui generis rispetto a quanto esposto finora e, proprio per questo, di particolare rilievo e interesse. Si tratta infatti di un caso che riguarda non una organizzazione mafiosa tradizionale, bensì una forma criminale «originale e originaria» emergente e caratterizzata inoltre da una struttura che si è definita «basata sul clan» e che, in relazione alla rete esterna, si differenzia rispetto alle «federazioni di clan» per l'esistenza di relazioni più puntuali e contingenti. Anzi, secondo alcuni autori, si tratta di un'organizzazione che fa della rete la propria struttura organizzativa (dalla Chiesa 2015) caratterizzandosi, dunque, come reticolo formato da legami deboli (Martone 2016a): un punto di forza per l'infiltrazione nelle istituzioni, un elemento di debolezza a fronte dell'intervento dello Stato che interrompe l'operatività del gruppo, ma non il sistema corruttivo in cui aveva assunto una posizione di governo. Quella romana è stata definita una «piccola mafia» dalla Corte di Cassazione (Cassazione 2017), sebbene poi nel corso del procedimento penale le Corti, con sentenza passata in giudicato, non abbiano infine riconosciuto la riconducibilità delle condotte criminali individuate nell'inchiesta all'alveo del 416bis⁷⁰. Prescindendo dalle questioni tecnico – giuridiche e dal dibattito sociologico in merito alla mafiosità o meno del gruppo criminale oggetto dell'indagine, il caso risulta tuttavia di particolare rilievo allo scopo di arricchire le riflessioni qui presentate, in particolare sulla costruzione dello stabile sistema corruttivo. Il caso «Mondo di mezzo» ha mostrato, infatti, la penetrazione all'interno della Pubblica Amministrazione capitolina e laziale e delle società pubblico-private di una

⁷⁰ Secondo quanto stabilito dalle Corti, infatti, si tratterebbe di due distinte organizzazioni criminali semplici (ex art. 416 del Codice penale). Una legata a Carminati e dedita ad attività principalmente estorsive e usuraie e una seconda implicata nell'ampio sistema corruttivo. La Cassazione ha dunque riconosciuto la gravità dei fatti contestati, escludendo però la natura mafiosa dell'associazione e, anzi, l'esistenza di una organizzazione unica impegnata nelle diverse attività.

rete di cooperative sociali, guidate da Salvatore Buzzi, ex detenuto modello e vicino agli ambienti intellettuali della sinistra romana, che lo portava come esempio di successo della funzione riabilitativa della pena. A questo si affiancava Massimo Carminati, già membro dei N.A.R. (Nuclei Armati Rivoluzionari) e vicino alla Banda della Magliana, il cui prestigio criminale – secondo la tesi della Procura – costituiva la forza di intimidazione dell'organizzazione. Le cooperative erano dunque in grado, attraverso la minaccia e la corruzione, di ottenere appalti in diversi settori collegati al sistema di welfare, considerato particolarmente vulnerabile dalla letteratura a seguito di un sempre più spinto processo di privatizzazione (Martone 2016b). La rete esterna era molto ampia e composta da rappresentanti delle istituzioni e politici, spesso vicini a Carminati per via della comune militanza nei movimenti neofascisti, funzionari pubblici che vengono definiti il «capitale istituzionale» (Tribunale di Roma 2014, p. 91) dell'organizzazione. Nella network analysis proposta da Martone (2016b) risulta che, dei 109 soggetti coinvolti (non indagati) nelle carte dell'indagine, solo 33 sono collaboratori di Buzzi e Carminati, compresi diversi attori criminali appartenenti a organizzazioni mafiose operanti sul territorio romano. Tutti gli altri, sono imprenditori per lo più (ma non solo) attivi nel mondo della cooperazione, pubblici ufficiali, politici eletti, professionisti e forze dell'ordine (Martone 2016a). All'interno di questa rete, il ruolo di Buzzi e Carminati non si limitava alla tradizionale funzione di protezione. È lo stesso Carminati, intercettato, a esplicitare il proprio «manifesto programmatico» (Martone 2016b):

È la teoria del mondo di mezzo compà...ci stanno...come si dice...i vivi sopra e i morti sotto e noi stiamo nel mezzo (...) e allora vuol dire che ci sta un mondo...un mondo in mezzo in cui tutti si incontrano (...) si incontrano tutti là no? Tu stai lì...ma non per una questione di ceto...per una questione di merito, no? ...allora nel mezzo, anche la persona che sta nel sovramondo ha interesse che qualcuno del sottomondo gli faccia delle cose che non le può fare nessuno... (Tribunale di Roma 2014, p. 33).

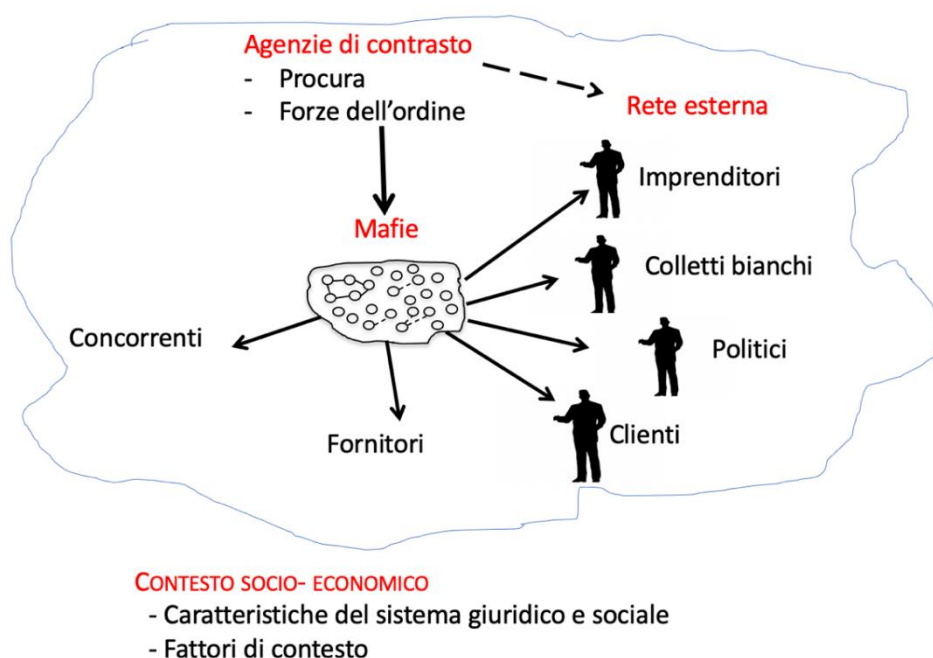
L'organizzazione, dunque, svolgeva un ruolo di facilitazione, di produzione di servizi di protezione (Vannucci 2016) e «di cerniera» (Pignatone e Prestipino 2019) inserendosi in un circuito di scambi illeciti preesistente che caratterizza la spesa pubblica romana. Quello a cui dà vita è, secondo gli studiosi, un nuovo modello corruttivo (Mazzeo 2015, dalla Chiesa 2016, Vannucci 2016), al quale fa ricorso in maniera più intensiva e sistematica rispetto ad altre organizzazioni, diventando il vero «core business» del gruppo (Vannucci 2016). Si tratta di un modello diverso rispetto a quello di Tangentopoli che vedeva come posta in gioco dello schema corruttivo lo scambio di risorse private per decisioni pubbliche favorevoli. Oggi, invece, sembra sempre più affermarsi uno scambio tra risorse pubbliche: l'assegnazione di appalti pubblici a cooperative vicine a Buzzi veniva scambiata con promesse di carriere nelle amministrazioni pubbliche locali, oltre che con la corresponsione di tangenti e favori personali. Il corruttore non compra più la singola gara di appalto, ma investe direttamente sul funzionario, «lo mette nella sua squadra», secondo la definizione usata dai magistrati dell'inchiesta (Pignatone e Prestipino 2016, p. 117). Una corruzione sistematica e continuativa dei pubblici ufficiali che lo stesso Buzzi ha definito attraverso la «metafora della mucca» (Mazzeo 2015): «se la mucca non mangia non può essere munta» che esprimeva la strategia del gruppo che, forte della forza di intimidazione espressa da Carminati, costruiva legami trasversali in grado di esercitare un potere di condizionamento sulle decisioni pubbliche, grazie anche ad alcune teste di ponte dell'organizzazione (un politico e un manager) in grado di influenzare le nomine all'interno delle aziende municipalizzate,

selezionando persone gradite al gruppo (Tribunale di Roma 2014). L'organizzazione è in grado di soddisfare aspettative e desiderata dell'ampia rete nella quale è inserita, attraverso accordi di cartello tra gli imprenditori per la partecipazione alle gare di appalto, tangenti per i politici e i pubblici funzionari coinvolti, ma anche la garanzia dei voti controllati dal gruppo e possibilità di avanzamenti di carriera. Sebbene rimanga una riserva di violenza, la corruzione sistemica, in grado quindi di decidere chi può operare nel mercato e chi invece ne è escluso, rappresenta in questo caso il meccanismo di regolazione criminale: si tratta di una possibilità analizzata dalla letteratura scientifica (della Porta e Vannucci 2007, Vannucci 2001), ma che non sembrava aver trovato riscontri. La peculiarità del caso risiede dunque non solo, e non tanto visto poi l'esito giudiziario, nell'affermazione di una mafia autoctona sul territorio romano, quanto più nel ruolo che il gruppo criminale aveva assunto. Infatti, la funzione di governance degli scambi illegali era operata non solo dagli attori più propriamente militari attraverso l'intimidazione e la minaccia, ma anche dal reticolo corruttivo nel suo complesso (Martone 2016a). In generale, la corruzione sembra essere oggi uno strumento particolarmente diffuso anche in contesti mafiosi, a causa della diffidenza nei confronti dei politici, il cui potere è meno stabile e che sono considerati meno affidabili di prima (La Spina 2015). Inoltre, rispetto all'intimidazione permette di instaurare relazioni di reciproco vantaggio che possono quindi coinvolgere anche soggetti dotati di un potere negoziale che li rende meno vulnerabili in confronto ad altri (Vannucci 2016). Tuttavia, l'affermarsi di nuovi modelli e l'utilizzo più spiccato della corruzione non deve portare a confondere questo fenomeno con quello più propriamente mafioso. La corruzione, infatti, può assumere diverse forme, talvolta anche essere disorganizzata e pulviscolare (La Spina 2016) e rimane uno degli strumenti a disposizione di organizzazioni mafiose, le quali però, per essere definite tali, come dimostra anche il caso giudiziario di Mondo di Mezzo, devono esprimere o agire una effettiva forza di intimidazione.

3.4 Il campo organizzativo mafioso: un modello emergente

Quello che sembra emergere dall'esposizione dei casi è una tendenza a superare il modello classico. Se si considera l'ambiente in cui le mafie operano un campo organizzativo, il modello tradizionalmente messo in atto dalle organizzazioni centralizzate vedeva i boss al centro della rete di relazioni (figura 1). Erano, dunque, le mafie a garantire il collegamento tra i vari nodi formati da imprenditori, colletti bianchi, politici, clienti bianchi, politici, clienti e fornitori.

Figura 1 – il campo organizzativo mafioso tradizionale

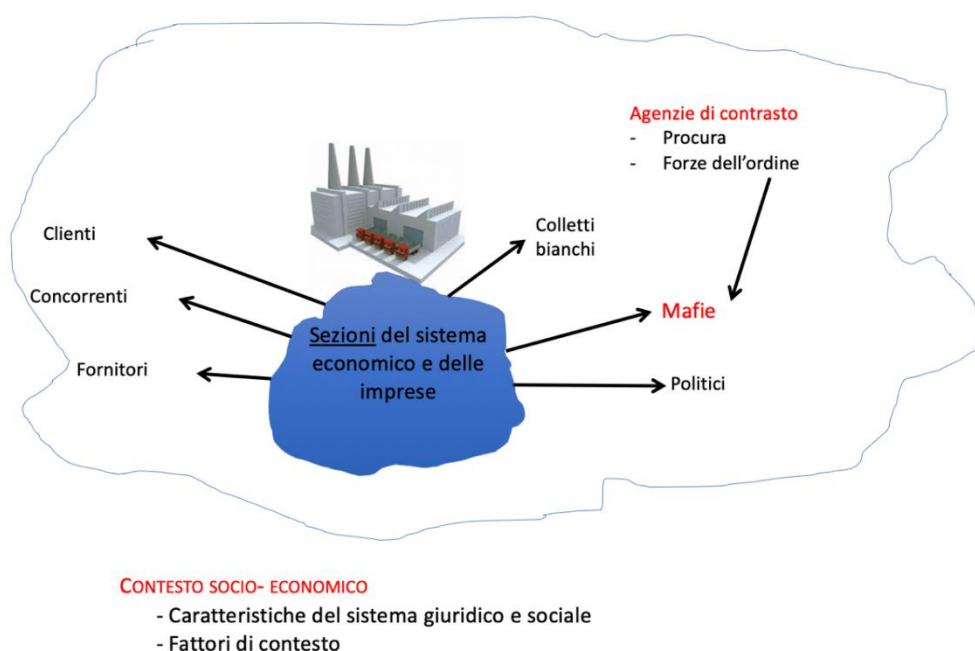


I successi della repressione delle forze dell'ordine e una maggiore sensibilità della società, grazie anche al lavoro educativo e alle mobilitazioni sociali che hanno seguito i grandi delitti, hanno comportato un cambiamento adattivo e una trasformazione delle strategie mafiose. Tali cambiamenti hanno coinvolto molti aspetti del modello mafioso dall'utilizzo politico della violenza⁷¹, alle strategie di cosiddetto «inabissamento». In queste fasi di cambiamento le mafie sono state oggetto passivo, subendo variazioni esogene, ma anche soggetto attivo, adattandosi con flessibilità. I casi proposti sembrano dunque dimostrare come anche le relazioni con il campo organizzativo si siano andate a modificare in maniera sostanziale. Difficilmente si incontrano oggi le mafie al centro delle reti di relazioni. Piuttosto, esse sono uno degli attori con cui sezioni dei sistemi economici e d'impresa si

⁷¹ Sul tema si rimanda a Moro e Catino 2016 e a Dino in Santoro 2015.

interfacciano. Si tratta di una variazione ulteriore rispetto ai modelli conosciuti in precedenza (si pensi a Cosa Nostra e il mondo politico e imprenditoriale prima di Siino), perché non vedono più una preminenza della politica né dell'organizzazione mafiosa, bensì dei soggetti economici (figura 2). A conferma di ciò, ad esempio, in una recente operazione condotta dalla Procura di Milano, i magistrati hanno concluso: «Quel che emergerà consentirà di sfatare il luogo comune secondo cui la 'Ndrangheta influenza e conforma gli ambiti economici con cui viene in contatto; il meccanismo infatti è esattamente inverso in quanto è la criminalità economica che conforma l'agire mafioso: gli indagati adottano tecniche operative e commettono illeciti tipici del settore economico con cui vengono in contatto, apprendendo il *modus operandi* della criminalità economica». (Tribunale di Milano 2022, p. 133).

Figura 2. Il campo organizzativo mafioso: il modello emergente



Sembra dunque persistere una «domanda di mafia» (dalla Chiesa in Pellegrini 2018) che rende i servizi offerti dalle organizzazioni criminali particolarmente vantaggiosi all'interno di mercati sempre più competitivi e globalizzati. Non con questo si vuole certamente negare la sussistenza della capacità di esercitare una forza di intimidazione né affermare che tutti i soggetti coinvolti nei tessuti relazionali mafiosi lo facciano nel pieno della propria capacità di agency. Si vuole invece sottolineare un grave e insidioso cambiamento. Infatti, la diminuzione della violenza agita da parte delle mafie sembra aver diminuito l'effetto di straniamento, a cui Santoro (2015) si riferisce come «effetto mafia», e la condanna etica nei confronti, in particolare, dei collaboratori esterni. L'abbassamento dei costi morali sembra aver prodotto una normalizzazione della presenza mafiosa nei mercati leciti, all'interno dei quali le organizzazioni criminali agiscono come uno degli attori in gioco, con ruoli variabili, che non

necessariamente le pongono al centro del sistema corruttivo e illecito. Ulteriore elemento di interesse è che si tratta di una analisi che sembra poter essere replicabile tanto in contesti e settori economici a tradizionale presenza mafiosa, quanto (a maggior ragione) a contesti e settore di più recente insediamento. D'altra parte, sono gli stessi soggetti delle reti esterne a essere sempre più attratti dalle opportunità derivanti dalla collaborazione con le mafie, che, con pragmatismo, sono talora considerate come un elemento dell'ecosistema, come delle agenzie di servizi extralegali che forniscono opportunità di business. Diverse indagini giudiziarie riprese in recenti studi dimostrano infatti come siano gli stessi professionisti, attratti dai guadagni e dalle opportunità economiche, a cercare il rapporto con le organizzazioni mafiose nei mercati legali, la loro «protezione» e i loro servizi extra-legali (Catino 2018a; Moro e Catino 2016). Il mutamento della direzione nell'avvio della relazione tra le due parti denota un'evoluzione dei rapporti, un superamento delle categorie di imprenditore vittima o colluso delineate in letteratura e in giurisprudenza in favore di un vero e proprio partner di business vitale per l'organizzazione mafiosa. Le principali linee evolutive del fenomeno possono pertanto essere identificate nella natura dello scambio che diventa stabile e duraturo e latore di mutui vantaggi strutturali, inoltre sono spesso i soggetti non mafiosi a ricercare la relazione illecita, consapevoli dei benefici che ne potrebbero trarre. Infine, ultimo elemento di novità è rappresentato dal tipo contributo che questi garantiscono all'operatività delle mafie che è sempre più ideativo, creativo e imprenditivo, risultando altamente funzionale (Catino 2020).

4. LE POLITICHE DI CONTRASTO

A fronte di un ampio interesse della letteratura accademica (e non) per lo studio dei fenomeni criminali, una minore attenzione è stata invece dedicata all'analisi delle politiche di contrasto e alla valutazione del loro impatto (La Spina 2005 e 2016; Mete 2016). Lo studio delle policy in questo settore, infatti, ancor più che in altri, presenta specifiche complessità che sono riconducibili alla numerosità degli attori chiamati a definire cosa sia mafia o cosa no, determinando la struttura e gli obiettivi delle azioni di contrasto, anche dal punto di vista amministrativo (Mete 2016). Inoltre, l'analisi risulta oltremodo difficoltosa a causa di una carenza di fonti e in particolare di fonti primarie e di dati non provenienti dalle agenzie di contrasto (in merito ai quali si è detto nella nota metodologica) (Mete 2016). Eppure, il corpus delle norme antimafia dell'ordinamento giuridico italiano è considerato oggi un modello a livello internazionale, non solo per l'efficacia del 416bis e delle misure di prevenzione patrimoniale, ma soprattutto per l'approccio integrato alla questione criminale. A fianco, infatti, delle misure meramente repressive, negli anni si è affermato un approccio che ha come primo obiettivo non solo quello di punire i responsabili di reati, quanto più di prevenirli, rivolgendosi all'intera popolazione. Si tratta dunque di un combinato disposto di provvedimenti che mirano a reprimere il fenomeno criminale (politiche dirette) e allo stesso tempo a favorire l'insorgere di uno spirito antimafia nell'intera comunità di cittadini (politiche indirette) (La Spina 2005). Le prime, che sono misure di diritto penale, sono state la risposta dello Stato a specifici drammatici episodi di sangue e hanno l'obiettivo di prevenire e reprimere il fenomeno mafioso. Queste si caratterizzano spesso per l'approccio emergenziale. Tra queste, le più note e importanti sono senza dubbio la legge 646/1982, nota come legge Rognoni – La Torre, approvata a seguito dell'uccisione del primo firmatario Pio La Torre (il 30

aprile 1982) e dieci giorni dopo l'uccisione del Prefetto Carlo Alberto dalla Chiesa (avvenuta il 3 settembre dello stesso anno). Questa ha introdotto l'articolo 416bis del Codice penale che sanziona il reato di associazione criminale di stampo mafioso, nonché prevede la confisca dei proventi illeciti. Politiche dirette sono considerate anche le norme che introducono misure patrimoniali e che regolano le collaborazioni di giustizia. Inoltre, ricadono in questo alveo anche la creazione di gruppi specializzati all'interno delle Forze dell'Ordine e della magistratura inquirente (la nascita delle Direzioni Distrettuali Antimafia in diverse Procure del Paese, con il coordinamento nazionale della Direzione Nazionale Antimafia), così come di un'agenzia interforze come la Direzione Investigativa Antimafia. Le politiche indirette, invece, hanno l'obiettivo di agire non contro le organizzazioni criminali, ma per rendere più impermeabile il contesto generale in cui tali gruppi agiscono, promuovendo la cultura della legalità. Intendono dunque favorire un generale mutamento in quanti sono esterni ai clan (La Spina 2015), con la finalità di disincentivare comportamenti illeciti e collusivi. L'esistenza una gestione clientelare delle risorse pubbliche, una scarsa attenzione alla selezione delle risorse umane e professionali, un sistema di illegalità diffusa nella quale l'illecito non subisce nemmeno una condanna morale costituiscono le basi per favorire un insediamento criminale di successo.

L'idea di fondo di questo apparato normativo è quella di colpire l'impunità, l'invisibilità del fenomeno, nonché gli atteggiamenti complici, anche qualora non siano direttamente riconducibili a precise responsabilità penali, ma costituiscano dei comportamenti politicamente e moralmente sanzionabili. Ricadono ad esempio tra le misure indirette la normativa antiracket del 1999 e le leggi, prima regionali e poi nazionali, che hanno introdotto l'educazione alla legalità all'interno dei programmi scolastici ministeriali. Complessivamente, la valutazione degli studiosi ed esperti è che si tratti di un sistema che ha saputo dimostrare la propria efficacia (Lupo 2014; La Spina 2016; Mete 2016). Se l'impatto delle politiche nazionali è poco studiato, ancor meno sono i contributi che analizzano il complesso di norme che coinvolgono la Pubblica Amministrazione, con alcune eccezioni rispetto al ruolo degli enti locali, che, come sottolineato in precedenza, possono costituire uno dei principali varchi di accesso della criminalità organizzata alle istituzioni e, pertanto, anche uno dei principali strumenti nel suo contrasto. A partire dagli anni '90, infatti, le amministrazioni pubbliche sono state uno degli attori principali del movimento antimafia (Santino 2000; dalla Chiesa 2014). Una particolare spinta propulsiva è derivata dalla nascita di Avviso Pubblico nel 1996 che ha promosso la creazione di una rete tra gli amministratori per favorire lo scambio di buone pratiche.

4.1 Le politiche antimafia, la Pubblica Amministrazione e gli Enti Locali. Le misure repressive

In tema di repressione, chiaramente, gli enti locali non hanno particolari competenze attive che sono demandate alle istituzioni centrali. Possono tuttavia essere destinatari di alcune misure che hanno un forte impatto sulla vita democratica delle comunità. La prima è la norma che prevede lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose (introdotta dalla l. 221/1991), quando cioè vi siano indizi di collegamenti diretti o indiretti tra amministratori e criminalità o in generale indizi di condizionamento. Tale norma riguarda non solo le amministrazioni comunali, ma anche municipali e le aziende sanitarie locali (si veda il citato caso calabrese) e consente al Governo di stabilire la decadenza delle cariche politiche all'interno degli enti, nominando una commissione in loro vece.

L'ampio ricorso alla norma, introdotta al termine di una sanguinosa guerra tra i clan calabresi (Mete 2009), ha visto ad oggi, decretare lo scioglimento di 376 amministrazioni⁷², sebbene vi si sia fatto ricorso in maniera altalenante, con alcuni picchi che hanno seguito l'approvazione nel 1991 e il biennio 2012/2013 (La Spina 2005; Mete 2016)⁷³. Alcune amministrazioni sono state oggetto di scioglimento più volte nell'arco di questi anni, ma al momento non risultano studi sistematici sull'efficacia di tali provvedimenti nel medio – lungo periodo. Una delle criticità sottolineate sono gli ampi margini di discrezionalità nell'utilizzo della norma, tanto da non richiedere che membri dell'amministrazione siano direttamente indagati o condannati per stabilirne lo scioglimento, e l'assenza della possibilità di difesa, che si limita a un ricorso in sedi amministrative (Mete 2016). Inoltre, un limite spesso sottolineato è il fatto che ha per oggetto solo la classe politica e non si prevedano, invece, provvedimenti specifici nei confronti di eventuali funzionari pubblici collusi. Dal punto di vista delle responsabilità individuali, inoltre, i politici che abbiano barattato voti a proprio sostegno con le mafie possono essere indagati per voto di scambio. Questo reato venne introdotto per la prima volta nel 1992, all'articolo 416ter del Codice penale. In questa prima formulazione, tuttavia, l'oggetto dello scambio veniva circoscritto alla sola dazione di denaro, risultando difficile da applicare (La Spina 2016). L'articolo fu poi oggetto di revisione nel 2014, che comprendeva la dazione (o la promessa) di denaro e altre utilità, ma ancora la formulazione risulta scarsamente efficace nel contrastare questo fenomeno⁷⁴. È necessario, infatti, non solo provare lo scambio illecito, ma anche la consapevolezza del candidato, il quale però il più delle volte si rivolge indirettamente al boss. Entrambe le misure descritte incidono fortemente su diversi fattori di forza della mafia⁷⁵, in particolare sull'impunità del fenomeno, ma anche sull'invisibilità. Spesso, infatti, nella rappresentazione delle organizzazioni criminali vi è una sopravvalutazione degli aspetti violenti (Santino 2009), spesso normalizzati⁷⁶, mentre risulta più difficile cogliere le infiltrazioni nel sistema politico ed economico, sebbene non meno pericolose. Lo scioglimento per mafia di un comune o l'arresto di un politico per voto di scambio finiscono per contribuire a rendere maggiormente visibili fenomeni altrimenti sotterranei e mostrare la capacità delle mafie di intessere relazioni.

4.2 Le politiche antimafia, la Pubblica Amministrazione e gli Enti Locali. Le misure di controllo

Le competenze delle amministrazioni pubbliche risultano, invece, fondamentali nell'esercitare una funzione di controllo, che prevenga o blocchi tentativi di infiltrazione criminale all'interno delle procedure pubbliche. Ferme restando le specificità dell'azione penale e sanzionatoria della magistratura e le funzioni investigative delle Forze dell'Ordine, allo scopo precipuo di prevenire e contrastare la corruzione e le forme di illegalità nella Pubblica Amministrazione è stata istituita con la

⁷² Dato aggiornato al 2 gennaio 2023; fonte: Avviso Pubblico.

⁷³ Per un approfondimento dei fattori che hanno determinato un maggiore o minore ricorso alla misura dello scioglimento in fasi politiche e sociali diverse si rimanda all'analisi proposta da Mete (2016).

⁷⁴ Per approfondire le questioni giuridiche si rimanda all'analisi di La Spina (2016).

⁷⁵ Si richiama qui quanto esposto da dalla Chiesa (2010). L'autore individua cinque requisiti di forza della mafia: la legittimità, l'invisibilità materiale e concettuale, l'espansività, l'impunità.

⁷⁶ Sulla normalizzazione della violenza mafiosa si rimanda al contributo di Massari in Martone e Massari 2019.

legge 190/2012 l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione). Questa si costituisce di un presidente e quattro componenti e ha il compito di vigilanza, indirizzo e regolazione sui temi della trasparenza, anticorruzione e promozione della cultura della legalità. Tra i compiti di ANAC c'è la redazione annuale del Piano Nazionale Anticorruzione, che indica i settori a rischio e suggerisce le misure che le Pubbliche Amministrazioni possono adottare al fine di prevenire gli episodi illeciti. Inoltre, vigila sull'adozione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza da parte delle singole amministrazioni e svolge funzioni consultive. ANAC ha inoltre introdotto un obbligo di formazione per i dipendenti pubblici in materia di anticorruzione e trasparenza: diversi comuni si sono attivati, organizzando percorsi di formazione⁷⁷. Come sottolineato nella trattazione, un varco fondamentale di accesso delle mafie alla Pubblica Amministrazione è costituito dagli appalti pubblici. Sul tema all'interno del novellato Codice degli Appalti sono stati introdotti diversi strumenti che hanno lo scopo di limitare la penetrabilità delle organizzazioni criminali e delle imprese ad esse riconducibili. Si tratta ovviamente di un sistema di misure, le quali solo in parte coinvolgono le amministrazioni, mentre in molti casi prevedono l'intervento delle istituzioni preposte al controllo, come la Prefettura, attraverso lo strumento delle interdittive antimafia. Dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche, interessante – sebbene discussa – è stata l'introduzione dei protocolli di legalità. Questi permettono alle amministrazioni di richiedere nei bandi gara l'accettazione preventiva da parte dei partecipanti di alcune clausole allo scopo di prevenire le possibili infiltrazioni criminali. La sottoscrizione di tali clausole risulta vincolante, pena l'esclusione dalla gara⁷⁸. Le amministrazioni e gli operatori economici possono inoltre stipulare, sulla base dei protocolli di legalità, dei «patti d'integrità» che li impegnano a tenere un comportamento corretto e a instaurare una collaborazione basata sulla legalità (Sisto 2019). In merito alle procedure di appalto, ANAC ha inoltre il compito di vigilare (ed eventualmente sanzionare gli illeciti in caso di documentazione mancante) sulle gare e di redigere delle linee guida e dei modelli ai quali le amministrazioni possono richiamarsi. Un problema spesso sollevato da ANAC (Spartà 2016) è, tuttavia, l'approvazione di gare in situazioni di emergenza o per le grandi opere, per le quali spesso si finisce per operare in deroga, con procedure di controllo agevolate data l'urgenza. Infine, sempre dal punto di vista del controllo, occorre segnalare anche che in capo alle amministrazioni pubbliche sussiste anche un obbligo specifico di monitoraggio, che prevede il dovere di segnalare all'Unità di Informazione Finanziaria d'Italia i dati in merito ad eventuali operazioni sospette. Tuttavia, ad oggi il ricorso a tali procedure risulta ancora assai raro (Banca d'Italia 2021).

Come accennato nel presente lavoro al paragrafo 3.2 per la sanità, Regione Lombardia, con l.r. n. 13 del 28 settembre 2018, nell'ambito del sistema dei controlli ha istituito l'ORAC (Organismo regionale per le Attività di Controllo) che, in posizione di indipendenza e autonomia, ha il compito di verificare l'attività di Regione Lombardia e di tutti i suoi enti e aziende (sanitarie, dei trasporti, ecc.).

I componenti sono esperti di comprovata competenza ed esperienza, nominati dal Consiglio regionale ed hanno ampi poteri operativi/ispettivi al fine di un'azione di controllo che può riguardare qualsiasi atto decisionale relativamente a: procedure, trasparenza, regolarità delle spese e degli appalti, verifica dei risultati realmente raggiunti, controlli interni e altri aspetti dell'amministrazione.

ORAC ha, inoltre, il potere di accedere a qualsiasi documentazione ed effettuare istruttorie su segnalazione esterna o su propria iniziativa ed effettuare verifiche ispettive, se disposte e richieste dall'amministrazione. Può fornire indicazioni e linee guida all'amministrazione regionale, verificarne il

⁷⁷ Per un approfondimento si rimanda a Orizzonti Politici 2022.

⁷⁸ Sull'effetto sanzionatorio vi sono stati aspri dibattiti giurisprudenziali, per l'analisi dei quali si rimanda a Sisto (2019).

rispetto e suggerire azioni migliorative. Orac ha, in questi primi anni di attività, consolidato il proprio ruolo, impostato piani di attività annuali adottati con il contributo della Commissione speciale antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità del Consiglio regionale. L'attività compiuta dall'Organismo è rendicontata alla Giunta regionale e al Consiglio regionale semestralmente ed è resa pubblica attraverso la pubblicazione in internet delle deliberazioni adottate. E' agevolmente apprezzabile l'importanza e l'incisività dell'azione svolta da Orac sia attraverso raccomandazioni dirette a rafforzare i pilastri del sistema di controllo sia con interventi puntuali e mirati diretti a correggere singole azioni.

4.3 Le politiche antimafia, la Pubblica Amministrazione e gli Enti Locali. Le misure preventive

Senza dubbio è però il ruolo di prevenzione che vede gli enti locali maggiormente coinvolti. In questo senso, l'azione delle amministrazioni sembra oggi orientarsi principalmente lungo tre distinte direttive: da un lato la stipula di accordi con le istituzioni scolastiche per finanziare e promuovere iniziative rivolte a studenti e studentesse, dall'altro il sostegno alle reti antiracket, anche attraverso l'istituzione e il finanziamento degli ambulatori antiusura (Grasso 1998) e, infine, attraverso i patti per la sicurezza, che coinvolgono i diversi livelli di governo allo scopo di garantire la sicurezza urbana riconosciuta come diritto dei cittadini. In tale definizione, pertanto, ricadono diverse questioni legate a situazioni di degrado e illegalità, tra le quali anche la criminalità di stampo mafioso. Quello che sembra dunque indirizzare l'attività delle amministrazioni è un approccio di tipo integrato, che preveda il coinvolgimento di diverse istituzioni territoriali (ad esempio le scuole e le forze dell'ordine) e della società civile organizzata (Tedesco in Martone 2020).

Nel contesto della l. r. 24 giugno 2015, n. 17 "Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità", in Lombardia sono nati nel 2015 i Centri di Promozione della Legalità (CPL), 13 reti di scopo - una in ogni provincia, 2 a Milano - tra scuole e soggetti, che, a diverso titolo, si occupano di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Con riferimento ai patti per la sicurezza, la Regione Lombardia in forza dell'Accordo nazionale del 25 gennaio 2018 tra il Governo, le Regioni e le provincie autonome, l'ANCI e l'UPI, dal 2019 ha in essere con il Ministero dell'Interno e ANCI Lombardia un "Accordo per la promozione della sicurezza integrata in Lombardia".

Dei quattro pilastri dell'Accordo – Formazione congiunta Forze dell'Ordine e Polizia Locale, Accordi di servizi congiunti e coordinati, scambio informativo e collegamento sale operative - certamente quello che ha potuto più impattare nell'azione di prevenzione e comunicazione delle legalità è quello relativo agli Accordi di Servizi con gli Enti titolari di polizia locale per operare in iniziative per situazioni emergenziali e straordinarie in maniera coordinata e/o congiunta, con il coordinamento delle Prefetture.

L'impegno dell'ente locale risulta oltremodo significativo in materia di beni confiscati. Ciascuna amministrazione, infatti, può far richiesta all'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC) al fine di ottenere l'assegnazione degli immobili o terreni presenti sul proprio territorio che possono essere mantenuti nel patrimonio pubblico per finalità istituzionali oppure destinati a titolo

gratuito a realtà del terzo settore. L'importanza, simbolica ma ancor più concreta, del riutilizzo sociale è oggetto di interesse dell'accademia⁷⁹ e il ruolo delle amministrazioni pubbliche nel sostenere i percorsi di riutilizzo è dirimente. Le amministrazioni, inoltre, hanno la possibilità di istituire al proprio interno delle commissioni o degli osservatori antimafia, come ha fatto il Consiglio Regionale di Regione Lombardia con la Commissione speciale antimafia, istituita nel 2013, e con il Comitato tecnico per la legalità e il contrasto alle mafie, istituito ai sensi della l.r. 17/2015.

Questi non hanno una struttura o una funzione definita e le competenze variano da funzioni di controllo ad altre di proposta e promozione della cultura della legalità.

I modelli adottati dalle amministrazioni locali divergono in maniera sostanziale, tuttavia, anche su questo tema risulta attualmente mancante un'analisi accademica che valorizzi quanto esistente e ne analizzi le eventuali criticità. Tra le misure preventive è importante segnalare l'introduzione con l. 179/2017⁸⁰ delle misure a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, il cosiddetto «whistleblower» (colui che soffia nel fischietto), in attuazione di misure previste dalla normativa comunitaria. Questo istituto introduce norme a tutela del dipendente pubblico che nello svolgimento delle proprie mansioni venga a conoscenza di fatti illeciti e proceda a segnalarli (con garanzia di anonimato) o al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o ad ANAC o all'autorità giudiziaria.

Regione Lombardia ha disciplinato l'istituto del «whistleblower» nell'ambito del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che ha una specifica sezione sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza, quale strumento che definisce la strategia di prevenzione della corruzione ed individua azioni e strumenti capaci di mitigare e prevenire il rischio di comportamenti corrotti. Si rammenta altresì che la l.r. 13 del 2018 ha opportunamente previsto che il RPCT di Regione Lombardia partecipi alle sedute di Orac al fine di coordinare la propria azione con quella dell'Organismo e di assicurare il proficuo raccordo con le strutture amministrative della Giunta.

Infine, le amministrazioni pubbliche possono svolgere un'importante funzione in termini simbolici, attraverso la toponomastica commemorativa, intitolando strade e piazze alla memoria delle vittime innocenti delle mafie. Secondo una recente ricerca (Muti e Salvucci 2020), solo il 30% dei comuni italiani ha un'intitolazione a una vittima di mafia all'interno del proprio tessuto urbano, nonostante questa possa essere riconosciuta come una pratica efficace nel contrastare l'oblio e l'invisibilità delle organizzazioni mafiose sul territorio e nella storia del Paese.

Nonostante i problemi ancora aperti, l'esperienza italiana ha raccolto molti successi negli ultimi quaranta anni e ha mostrato di sapersi adattare ai cambiamenti delle organizzazioni mafiose. Gli enti locali sono ancora oggi un presidio forte di legalità nel contrasto alla criminalità organizzata, come dimostra anche il numero degli amministratori intimiditi e minacciati ogni anno, dei quali il report «Amministratori sotto tiro» dell'associazione Avviso Pubblico, a cui aderisce anche Regione Lombardia, tiene traccia. Restano tuttavia alcune questioni aperte. Innanzitutto, è necessario che si alzi il costo morale della corruzione, che secondo alcuni studi non risulta oggetto di gravi sanzioni sociali. Nonostante lo scandalo di Mani Pulite, infatti, la percezione della diffusione della corruzione nel Paese

⁷⁹ Sul tema sono i contributi sono molti e assai ricchi, sebbene si prediliga un approccio legato agli studi di caso, anziché ad analisi di tipo sistemico. A titolo di esempio, senza la pretesa di esaustività si rimanda a Transcrime 2012, Di Maggio e Ragusa 2013, dalla Chiesa 2016b, Martone 2016 e 2019, Pellegrini 2017.

⁸⁰ La legge modifica quanto previsto dall'art. 54 del d.lgs 165/2001.

è ancora elevata⁸¹, tanto da essere considerata un fattore normale dell'agire pubblico e in alcuni contesti comportamento se non lodevole, almeno ragionevole (Della Porta e Vannucci 2007, p. 61). L'«alta densità di corruzione» (ibidem, p. 62) finisce per premiare i comportamenti illeciti e scoraggiare o addirittura marginalizzare quanti non vorrebbero aderire al modello dominante. Inoltre, i casi presentati nel lavoro dimostrano che scarsa attenzione viene posta ai processi di selezione e reclutamento del personale, che al contrario meriterebbero particolare cautela soprattutto in quei settori in cui i meccanismi di regolazione politica sono più forti. Una maggiore attenzione meriterebbe anche il riutilizzo sociale dei beni confiscati. Una recente ricerca promossa dall'associazione Libera (2021) ha dimostrato che, sebbene per gli enti locali viga l'obbligo di pubblicare gli elenchi dei beni disponibili sui propri territori, nel 2021 il 62% risultava inadempiente. La mancata pubblicità dei beni disponibili conduce spesso a una mancata assegnazione e quindi a un sottoutilizzo. Inoltre, spesso sono gli enti locali «il collo di bottiglia nella filiera della confisca» (Palma in Martone 2020, p. 139) a causa di lunghe procedure amministrative che ostacolano la messa a disposizione degli immobili (che intanto versano in stato di abbandono) o l'avvio o la conclusione dei lavori di ristrutturazione.

Regione Lombardia è da anni impegnata nel favorire il recupero dei beni confiscati in attuazione della legge regionale 17/2015:

- nel periodo 2019-2023, sono stati finanziati 112 progetti di ristrutturazione, con una spesa di circa 6,7 milioni di euro;
- dal 2020 sono promossi programmi di formazione aventi l'obiettivo di aumentare le competenze dei Comuni e degli Enti del Terzo settore nel processo di valorizzazione sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata;
- è stato messo a punto un sistema informativo, denominato "Viewer dei Beni Confiscati", un visualizzatore geografico che risponde all'esigenza di conoscere la consistenza nonché l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

⁸¹ Si rimanda alla rilevazione annuale dell'indice di corruzione percepita elaborata da Transparency International.

BIBLIOGRAFIA E FONTI

- AA.VV. [2022], Linee guida antimafia per le amministrazioni pubbliche, Orizzonti Politici.
- Assolombarda [2015], Rischi di infiltrazione mafiosa nelle imprese del Nord Italia, Report di ricerca.
- Arcidiacono, D., M. Avola e R. Pallida [2016], Mafia, estorsioni e regolazione dell'economia nell'altra Sicilia, Milano, Franco Angeli.
- Arlacchi P. e N. dalla Chiesa [1987], La palude e la città. Si può sconfiggere la mafia, Milano, Mondadori.
- Arlacchi, P. [1983], La mafia imprenditrice, Bologna, Il Mulino.
- Arlacchi, P. [1992], Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone, Milano, Mondadori.
- Arlacchi, P. [1998], Some Observations on Illegal Markets, in V. Ruggiero, N. South e I. Taylor (a cura di), The New European Criminology: Crime and Social Order in Europe, London, Routledge, pp. 203-215.
- Banca D'Italia e Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia [2021], Rapporto Annuale 2020, Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.
- Barbagallo, F. [2010], Storia della Camorra, Roma-Bari, Laterza.
- Becchi, A. [2000], Criminalità organizzata, Roma, Donzelli.
- Bourdieu, P. [1986], The forms of capital, in J. C. Richardson (a cura di), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, New York, Greenwood; trad. It. : Forme di capitale, Roma, Armando, 2015.
- Bourdieu, P. [1994], Raisons pratiques, Paris, Seuil; trad. it. Ragioni pratiche, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Block, A. [1980], East Side West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950, Cardiff, Cardiff University College.
- Blok, A. [1974], The mafia of a Sicilian Village, 1860-1960; trad. it. La mafia di un villaggio siciliano, 1860-1960, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- Brancaccio, L. e C. Castellano [2015] (a cura di), Affari di Camorra, Roma, Donzelli.
- Calderoni F. [2013] (a cura di), Metric 2. Monitoraggio dell'economia trentina contro il rischio criminalità, Milano, Transcrime.
- Calderoni F. e S. Caneppele [2009], La geografia criminale degli appalti pubblici, Milano, Franco Angeli.
- Cannepele, S. [2014] (a cura di), Le mafie dentro gli appalti. Casi di studio e modelli preventivi, Milano, Franco Angeli.
- Campana, P. [2011], Eavesdropping on the Mob: the Functional Diversification of Mafia Activities Across Territories, in «European Journal of Criminology», 8, n.3, pp. 213- 228.
- Catanzaro, R. [1988], Il delitto come impresa: storia sociale della mafia, Padova, Liviana.
- Catino, M. [2014], L'organizzazione del segreto nelle associazioni mafiose, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 2, pp. 259-301.
- Catino, M. [2018], Fare luce sull'area grigia, in «Criminalia», pp. 65-103.
- Catino, M. [2019], Mafia Organizations. The visible hand of criminal enterprise, Cambridge, Cambridge University Press; trad. It. Le organizzazioni mafiose, Bologna, Il Mulino, 2020.
- Chu, Y. K. [2000], The triads as Business, London, Routledge.
- Ciconte, E. [2011], 'Ndrangheta, Soveria Mannelli, Rubbettino.

- Coleman, J. S. [1988], Social Capital in the Creation of Human Capital, in «American Journal of Sociology», 94, p. 95-120.
- Coleman, J.S. [1990], Foundations of Social Theory, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Colletti, A. [2016], Il welfare e il suo doppio. Percorsi etnografici nelle camorre del casertano, Milano, Ledizioni.
- Comune di Milano – Comitato per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese anche in funzione della manifestazione Expo 2015 [2012], Prima relazione semestrale.
- Comune di Milano – Comitato per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese anche in funzione della manifestazione Expo 2015 [2012], Quarta relazione semestrale.
- Cordova, C. [2019], Gotha. Il legame indicibile tra 'Ndrangheta, massoneria e servizi deviati, Roma, Paper First.
- Commissione Parlamentare Antimafia [1972], Relazione di minoranza.
- Commissione Parlamentare Antimafia [1992a], Seduta del 16 novembre 1992, audizione di Tommaso Buscetta, resoconto stenografico.
- Commissione Parlamentare Antimafia [1992b], Seduta del 4 dicembre 1992, audizione di Leonardo Messina, resoconto stenografico.
- Commissione Parlamentare Antimafia [1993], Relazione Mafia e Politica.
- Commissione Parlamentare Antimafia [2008], Relazione annuale sulla 'Ndrangheta.
- Commissione Parlamentare Antimafia [2013], Relazione conclusiva.
- Commissione Parlamentare Antimafia [2018], Relazione mafia e massoneria.
- Cross– Osservatorio sulla criminalità organizzata [2015], Secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso, Milano, Cross, Università degli studi di Milano.
- Cross – Osservatorio sulla criminalità organizzata [2018], Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia.
- Dalla Chiesa, N. [1976], Il potere mafioso. Economia e ideologia, Milano, Mazzotta.
- Dalla Chiesa, N. [2009], I crimini dei colletti bianchi. Prospettive di ricerca, in A. Dino, Criminalità dei potenti e metodo mafioso, Sesto San Giovanni, Mimesis.
- Dalla Chiesa, N. [2010], La convergenza, Milano, Melampo.
- Dalla Chiesa, N. [2012a], L'impresa mafiosa, Milano, Cavallotti University Press.
- Dalla Chiesa, N. e M. Panzarasa [2012b], Buccinasco. La 'Ndrangheta al Nord, Torino, Einaudi.
- Dalla Chiesa, N. [2014], La scelta Libera. I giovani nel movimento antimafia, Torino, ed. Gruppo Abele.
- Dalla Chiesa, N. [2015], Manifesto dell'antimafia, Torino, Einaudi.
- Dalla Chiesa, N. [2016a], Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Dalla Chiesa, N. [2016b], Il riuso sociale dei beni confiscati: le criticità del modello lombardo, in «Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata», 2, n. 2, pp. 15-25.
- Del Monte, A. e A. Giannola [1997], Istituzioni economiche e Mezzogiorno, Roma, NIS.
- Della Porta, D., A.Vannucci e S. Sberna [2015], Bribery in Healthcare: The Organization of Political Corruption in the Healthcare Sector, in «Politiche Sociali», n. 2.

- Di Maggio U. e G. Ragusa [2013] (a cura di), *Coltivare valori. Percorsi di legalità nelle terre confiscate alle mafie*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Dick, A.R. [1995], *When does Organized Crime Pay? A Transaction Cost Analysis*, in «International Review of Law and Economics», 15, n. 1, pp. 25-45.
- Direzione Investigativa Antimafia, *Relazioni semestrali*.
- Dickie, J. [2021], *The Craft. How the freemasons made the modern world*, Londra, Hodder & Stoughton; trad. It. *I liberi muratori. Storia mondiale della massoneria*, Roma, Laterza, 2021.
- Dino, A. [2004], *Le donne, la mafia*, Roma-Bari, Laterza.
- Dino, A. [2015], *Gli ultimi padrini. Indagine sul governo di Cosa Nostra*, Roma-Bari, Laterza.
- Direzione Nazionale Antimafia, *Relazioni annuali*.
- Falcone, G. e M. Padovani [1991], *Cose di Cosa Nostra*, Milano, Rizzoli.
- Fantò, E. [1999], *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Bari, Edizioni Dedalo.
- Fiandaca G. e S. Costantino [1994] (a cura di), *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, Bari-Roma, Laterza.
- Franchetti, L. [1877], *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, in L. Franchetti e S. Sonnino *La Sicilia nel 1876*, Firenze, Vallecchi, 1974 (poi Roma, Donzelli 1993).
- Frye, T. [2002], *Private Protection in Russia and Poland*, in «American Journal of Political Science», Vol. 46, n. 3, pp. 572-584.
- Gambetta, D. [1994], *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi.
- Gambetta, D. [1989-1990], *La mafia elimina la concorrenza. Ma la concorrenza può eliminare la mafia?*, in «Meridiana», n- 7-8, pp. 319-336.
- Gambetta, D. e Reuter, P. [1995], *Conspiracy Among the Many. The mafia in Legitimate Industries*, in G. Fiorentini e S. Peltzman (a cura di), *The Economics of the Organized Crime*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 116-139.
- Goldstock, R., Marcus, M., Thacher, T.D. e Jacobs, J.B. [1990], *Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry: The Final Report of the New York State Organized Crime Task Force*, New York, NY, New York University Press.
- Grasso, T. [1998], *L'ambulatorio antiusura*, in «Economia, legalità e criminalità. Strumenti, studi e ricerche», I, n. 2, pp. 11 – 30.
- Granovetter, M. [1985], *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in «American Journal of Sociology», 91, n.3, pp. 481-510.
- GriAUDI, G. [2009] (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafia e reti internazionali dell'illegalità*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Hess, H. [1970], *Mafia. Zentrale Herrschaft und locale Gegenmacht*, Tübingen, Mohr; trad. It. *Mafia*, Roma- Bari, Laterza, 1973.
- Hill, P. [2003], *The Japanese Mafia: Yakuza, Law, and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Iannello A. e A. Vesco [2017], *Tra repressione e conoscenza. Il problema politico degli studiosi di mafia*, in AA.VV. *Università critica*, ed. Il lavoro culturale, e-book.
- Ingrascì, O. [2007], *Donne d'onore*, Milano, Bruno Mondadori.
- ISPE [2014], *Libro bianco sulla Corruption in Sanità*.
- La Spina, A. [2005], *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- La Spina, A. [2016], *Il Mondo di Mezzo. Mafie e Antimafie*, Bologna, il Mulino.

- Leccese, A. [2018], *Massomafia. Sui rapporti tra mafia e massoneria deviata*, Roma, Castelveccchi.
- Libera. Associazioni nomi e numeri contro le mafie [2021], *RimanDati, Primo report nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali*.
- Legambiente [2018], *Ecomafia. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Roma, ed. Ambiente.
- Lin, N. [2001], *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levi, Primo [1986], *I sommersi e i salvati*, Torino, Einaudi.
- Lupani, C. e P. Monzini [1989-1990], *L'organizzazione come strategia: la mafia siciliana nel secondo dopoguerra*, in «Meridiana», n- 7-8, pp. 229-247.
- Lupo, S. e R. Mangiameli [1989-1990], *Mafia di ieri, mafia di oggi*, in «Meridiana», n- 7-8, pp. 337-345.
- Lupo, S. [1993], *La storia della mafia*, Roma, Donzelli.
- Lupo, S. [2010], *Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, Roma-Bari, Laterza.
- Lupo, S. [2014], *Lo sguardo dello storico*, in G. Fiandaca e S. Lupo (a cura di), *La mafia non ha vinto. Il labirinto della trattativa*, Roma-Bari, Laterza, pp. 5-66.
- Marino, G.C. [1998], *Storia della mafia. Dall'onorata società alla trattativa Stato-mafia, uno dei più importanti fenomeni del nostro tempo*, Roma, Newton Compton Editore.
- Martone, V. [2016], *I beni confiscati alle mafie, opportunità di sviluppo locale*, in «il Mulino», n. 1, pp. 99-106.
- Martone, V. [2017], *Le mafie di mezzo. Mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Roma, Donzelli.
- Martone, V. [2019] (a cura di), *Politiche integrate di sicurezza. Tutela delle vittime e gestione dei beni confiscati in Campania*, Roma, Carocci.
- Massari, M. e V. Martone [2019] (a cura di), *Mafia Violence. Political Symbolic, and Economic Forms of Violence in Camorra Clans*, London & New York, Routledge.
- Mazzeo, M. [2015], *Mafia Capitale. Anatomia dei protagonisti*, in «Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata», 1, n. 2, pp. 32-56.
- Merloni F. e L. Vandelli, Passigli [2010], *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, ASTRID.
- Mete, V. [2009], *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno.
- Mete V. [2016], *La costruzione istituzionale delle politiche anti-mafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in «Stato e Mercato», 108, n. 3, pp. 391 – 424.
- Milani, R., F. Calderoni, C. Carbone., M. Rotondi, [2018], *L'impatto di corruzione e mafia sugli appalti pubblici: un'esplorazione empirica*, in M. Gnaid, M. G., Benedetto Pont, B. P. (a cura di), *Misurare la corruzione oggi: Obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, FrancoAngeli.
- Moro, F. N. e M. Catino [2016], *La protezione mafiosa nei mercati legali. Un framework analitico ed evidenze empiriche in Lombardia*, in «Stato e Mercato», 108, n. 3, pp. 311- 352.
- Muti G. e G. Salvucci [2020], *Odonomastica e vittime innocenti: una geografia della memoria antimafia in Italia*, in «Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata», 6, n. 1, pp. 22-56.
- Paoli, L. [2000], *Fratelli di sangue*, Bologna, Il Mulino.
- Paoli, L. [2003], *Broken Bonds: Mafia and Politics in Sicily*, in R. Godson (a cura di), *Menace to Society*, Transaction Publishers.
- Paoli, L. [2014] (a cura di), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford, Oxford University Press.

- Pellegrini S. [2017] (a cura di), *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Aracne, Roma.
- Pignatone G. e M. Prestipino [2019], *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Roma, Laterza.
- Portanova, G., F. Rossi e M. Stefanoni [2011], *Mafia a Milano*, Milano, Melampo.
- Putnam, R. D. [1993], *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press; trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.
- Radaelli, G., M. Guerci, F. Cabras e N. dalla Chiesa [2019], *How are professionals recruited by external agents in misconduct projects? The infiltration of organized crime in a university*, in «Human Relations», 72, n. 9, pp.1407–1435.
- Reuter, P. [1985a], *The Organization of Illegal Markets: An Economic Analysis*, Washington, DC, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Ristampe della collezione della University of Michigan Library.
- Reuter, P. [1986], *Disorganized Crime. Illegal Markets and The Mafia*, Cambridge, The Mit Press.
- Reuter, P. [1987], *Racketeering in Legitimate Industries: A Study in the Economics of Intimidation*, Santa Monica, CA, RAND Corporation.
- RiSSC [2013] (a cura di), *Corruzione e sprechi in sanità*, Report del progetto «Unhealthy Health» System.
- Ruggiero, V. [1996], *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Santino, U. [1982], *La conquista di Bisanzio. Borghesia mafiosa e Stato dopo il delitto dalla Chiesa*, in «Segno», n. 34/35.
- Santino, U. [1995], *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Santino, U. [2000], *Storia del movimento antimafia*, Roma, Editori Riuniti.
- Santino, U. [2013], *La mafia come soggetto politico*, Palermo, ed. Di Girolamo.
- Santoro, M. (2007), *La voce del padrino. Mafia, cultura, politica*, Verona, Ombre Corte.
- Santoro, M. [2015] (a cura di), *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Bologna, Il Mulino.
- Santoro, M. [2021], *Mafia politics*, Polity Press.
- Schelling, T. [1971], *What is the Business of Organized Crime?*, in «Journal of Public Law», Vol. 20, n. 1, pp. 71-84.
- Schneider, J. e P. Schneider [1989], *Classi sociali, economia e politica in AA.VV. Sicilia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Sciarrone, R. [2009], *Mafie vecchie e mafie nuove*, 2a ed., Roma, Donzelli.
- Sciarrone, R. [2011] (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- Sciarrone, R. [2014] (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli.
- Sergi, A. e A. Vannucci [2022], *The Secret Nexus. A Case Study of Deviant Masons, Mafia and Corruption in Italy*, in «The British Journal of Criminology ».
- Siebert, R. [1996], *Le donne, la mafia*, Milano, Il Saggiatore.
- Siebert, R. [1996], *Mafia e quotidianità*, Milano, Il Saggiatore.
- Sisto, S. M. [2019], *I protocolli di legalità e la lotta alla mafia e alla corruzione negli appalti pubblici*, in «Amministrazione in Cammino», pp. 1-32.
- Spartà, S. [2016], *Appalti pubblici e criminalità organizzata*, in «Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata », 2, n.3, pp. 24 – 45.
- Suprema Corte di Cassazione [2017], *Sentenza n. 1482 sezione VI*, 26 ottobre 2017.

- Transcrime [2012], Il riutilizzo dei beni confiscati – Rapporto Linea 2, Milano.
- Thrasher F.M. [1927/1936], The Gang: A Study of 1.313 Gangs in Chicago, Peotone, New Chicago School Press.
- Tranfaglia, N. [1991], La mafia come metodo nell'Italia contemporanea, Laterza, Roma-Bari.
- Tribunale di Milano [2010], Ordinanza di applicazione di misura coercitiva con mandato di cattura nei confronti di Agostino Fabio + 159.
- Tribunale di Milano [2022], Richiesta di applicazione di misura cautelare a carico di Maiolo Cosimo+11
- Tribunale di Monza [2012], Ordinanza applicativa di misure cautelari personali a carico di Ponzoni Massimo + 4.
- Tribunale di Napoli [2009], Ordinanza di custodia cautelare contro Cosentino Nicola.
- Tribunale di Palermo [1998a], Processo De Eccher + 31, dichiarazioni del collaborante Siino Angelo.
- Tribunale di Palermo [1998b], Relazione sulle modalità di svolgimento delle indagini mafia – appalti negli anni 1989 e seguenti.
- Tribunale di Palermo [1999], Sentenza contro Gorgone Francesco Paolo, n. 454.
- Tribunale di Palermo [2002], Sentenza contro Buscemi Antonino+9, n. 2357/02.
- Tribunale di Roma [2014], Ordinanza di applicazione di misure cautelari nei confronti di Massimo Carminati+ 38.
- Tribunale di Torino [2011], Ordinanza di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di Agostino Nicodemo + 190.
- Tribunale di Trapani [2015], Sentenza della Corte di assise, n. 2253/97
- Vannucci, A. [2001], Istituzioni, costi di transizione e organizzazioni mafiose, in «Polis, Ricerche e studi su società e politica», n. 3, pp. 363-384.
- Vannucci, A. [2012], Atlante della corruzione, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Vannucci, A. [2016], Tra area grigia e mondo di mezzo. Anatomia di «mafia capitale», in «Meridiana», n.87, pp. 41-63.
- Varese, F. [2011], Mafias on the Move, Princeton, NJ, Princeton University Press; trad. It. Mafie in movimento, Torino, Einaudi, 2011.
- Visconti, C. [2010], Sui modelli di incriminazione della contiguità alle organizzazioni criminali nel panorama europeo: appunti per un'auspicabile (ma improbabile?) riforma «possibile», in G. Fiandaca, C. Visconti (a cura di), Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative, Torino, Giappichelli.

