

Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia

Vittorio Mete
Università Magna Græcia di Catanzaro
(mete@unicz.it)

Paper presentato al XXIV Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica

Panel “«Si fa che tutto cambi perché tutto resti uguale?» Nuovi modi (se esistono) di fare politiche pubbliche”

Venezia, 16-18 settembre 2010

Abstract

Diversamente dal recente passato, sulle mafie e sull'attività di contrasto alle organizzazioni criminali non si può dire che oggi manchino i contributi di analisi. Molte riflessioni sull'argomento sono prodotte dai protagonisti stessi della lotta alle mafie, magistrati in primis, o da giornalisti che ricostruiscono le cronache di questa battaglia. Più rari, e di valore diseguale, sono i contributi che le scienze sociali offrono allo studio dei fenomeni mafiosi. All'interno di questo quadro, quasi del tutto assenti sono i tentativi di studiare le mafie in un'ottica di analisi di politiche pubbliche. Tra i motivi di questa importante lacuna è probabilmente da annoverare l'incertezza su cosa le mafie nostrane siano e quali siano i loro punti di forza: gli aspetti culturali, la forza intimidatrice, le relazioni esterne, la ricchezza economica etc. Non sapendo bene contro cosa lottare, diventa allora difficile mettere in piedi una politica di contrasto coerente, efficiente ed efficace. Come conseguenza di tutto ciò, si ha che le politiche antimafia presentano una comune origine di matrice emergenziale, risultano frammentarie e, in molti casi, vulnerabili al fenomeno degli effetti imprevisti e indesiderati.

Dopo aver passato brevemente in rassegna le poche classificazioni delle politiche antimafia disponibili in letteratura, in questo paper avanzo una nuova proposta classificatoria. Tale proposta è incentrata su quattro aspetti cruciali per la persistenza e la riproduzione, nel tempo e nello spazio, delle mafie: la struttura organizzativa interna dei gruppi mafiosi; la cultura paramafiosa ed il contesto sociale che caratterizzano alcuni territori; le attività di controllo (*power syndicate*) del territorio condotte dai gruppi mafiosi; le loro attività economiche illegali (*enterprise syndicate*). L'idea posta alla base di questa classificazione è che i singoli strumenti di policy abbiano un impatto privilegiato, sebbene non esclusivo, su uno o più di questi quattro ambiti. L'utilità euristica della proposta classificatoria risiede quindi nella sua capacità di mettere specificamente in relazione gli strumenti di policy con quelli che possono essere considerati i principali pilastri sui quali si reggono i gruppi mafiosi. Aniché una generica valenza antimafia, alle singole attività di contrasto viene attribuita una diversa strategicità ed utilità nel perseguire l'obiettivo di policy, vale a dire la sconfitta delle mafie. Si tratta, dunque, di un passaggio concettuale "obbligato" per lo studio empirico delle politiche antimafia, a sua volta essenziale al fine di giungere ad una realistica valutazione di tali politiche. Entrambe le cose – lo studio empirico e la valutazione puntuale delle politiche antimafia – attualmente piuttosto trascurate dagli scienziati sociali che frequentano il campo di studi.

1 Introduzione

Le mafie sono uno dei problemi più rilevanti e radicati con cui le istituzioni pubbliche sono chiamate a fare i conti. Le attività dei mafiosi minano le basi della convivenza civile, non solo perché si fondano sul ricorso alla violenza (effettiva o minacciata), insidiando perciò il monopolio della forza che spetta allo Stato, ma anche perché esse ipotecano pesantemente le libertà civili, politiche ed economiche dei cittadini di vaste aree del nostro Paese. Pertanto, alla stregua della lotta contro la disoccupazione e l'inquinamento ambientale, il contrasto delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, finalizzato alla loro definitiva sconfitta e scomparsa, è un obiettivo sul quale si registra, perlomeno negli intenti dichiarati, un consenso unanime da parte degli attori politici, sociali, culturali ed economici.

Se il contrasto delle mafie può considerarsi un obiettivo largamente condiviso, cosa si debba concretamente intendere col termine "sconfitta" appare invece meno chiaro. Le mafie, infatti, sono una realtà molto complessa costituita da un intreccio di aspetti economici, imprenditoriali, politici, relazionali e culturali cui fa da sfondo la costante minaccia fisica e psicologica. La risposta delle istituzioni, pertanto, se vuole risultare efficace ed orientata ad una reale soluzione del problema, non può che essere altrettanto articolata nello sforzo di incidere sui diversi aspetti fondativi della forza delle mafie: collusione politica, complicità col mondo imprenditoriale, transazioni finanziarie e riciclaggio del denaro derivante dai traffici illeciti, uso della violenza, consenso sociale diffuso, immaginario sociale che esalta la realtà mafiosa mistificandola.

La complessità del problema che lo Stato si trova ad affrontare rende anche evidente che la sconfitta delle mafie non possa concepirsi in maniera binaria, come un tutto o un niente. Al contrario, la scomparsa delle mafie, per la quale nel corso del tempo sono state investite enormi risorse di mezzi e di uomini¹, può, da un lato essere scomposta in tappe intermedie, dall'altro essere pensata come l'esito della crisi di uno o più fattori sui quali esse si reggono. Nel prefigurare la sconfitta delle mafie bisogna dunque avere in mente due aspetti: la forza/debolezza delle mafie può essere in ogni momento collocata su un *continuum* che va dal polo del dominio totale sull'ambiente circostante a quello della quasi irrilevanza; la forza/debolezza complessiva è data dalla combinazione della forza/debolezza di alcuni sui aspetti interni, sui quali le mafie si reggono. La crisi di uno di questi "pilastri" delle mafie può comportare la crisi dell'intera struttura mafiosa.

Come si vede, definire con precisione gli obiettivi intorno ai quali si organizza un intero campo di politiche pubbliche, quello appunto finalizzato alla distruzione delle mafie, non è un compito banale. Se "l'attività di implementazione presuppone una fase ad essa precedente in cui siano state formulate decisioni di carattere generale [...] contenenti obiettivi che si cerca di conseguire, per l'appunto, attraverso l'attività attuativa" [Lewanski 1996, p. 181], allora dalla confusione sugli obiettivi da raggiungere non può che derivare una definizione sfocata degli strumenti idonei a raggiungerli. Ovviamente, arrestare un latitante, reprimere il fenomeno del racket e promuovere percorsi di educazione alla legalità nelle scuole sono azioni che contribuiscono sicuramente alla sconfitta delle mafie, qualunque sia la concezione di "fine delle mafie" adottata. Pertanto, anche senza sviluppare un modello sofisticato di valutazione delle politiche pubbliche, osservando i successi delle azioni repressive, ci si può dire d'accordo con coloro che segnalano i recenti e significativi successi della lotta alle mafie [La Spina 2009, p. 308; Sciarrone 2009b, p. XXI]. Tuttavia, non avendo fatto chiarezza su quali siano gli obiettivi da raggiungere per considerare sconfitte le mafie, rimane difficile valutare con maggiore precisione l'efficacia, l'efficienza, il grado di sostituibilità, gli effetti perversi, i

¹ La lotta alle mafie non è in verità condotta soltanto dallo Stato e da altre istituzioni pubbliche, ma si avvale, fin dalla comparsa del fenomeno mafioso, dell'apporto di un combattivo movimento antimafia [Santino 2000]. In questo paper, tuttavia, la riflessione si concentrerà principalmente sulle azioni di contrasto messe in campo dallo Stato.

meccanismi di retroazione degli strumenti di policy attualmente messi in campo contro le mafie. Ciò risulta particolarmente vero se si considera che la distruzione delle mafie non può intendersi come un obiettivo da raggiungere in modo lineare. Piuttosto, appare più utile ed efficace agire in maniera strategica, colpendo ad esempio le sue relazioni esterne più importanti [Sciarrone 2006].

Sul piano scientifico ed accademico le riflessioni sulle mafie non sono state, specie negli ultimi anni, particolarmente esigue. Purtroppo, come è stato notato, “uno dei limiti più evidenti [del campo di studi] è [...] la scarsa integrazione fra teoria e ricerca empirica: si tendono a privilegiare le teorizzazioni astratte, mentre mancano il più delle volte espliciti modelli empirici di osservazione” [Sciarrone 2009a, p. 326]. Inoltre, a fronte di numerosi e validi studi di taglio storico, economico e sociologico, sulle mafie scarseggiano valutazioni puntuali dei risultati raggiunti dalle singole politiche antimafia e anche quando si sono specificamente messe a fuoco le strategie di contrasto, raramente i risultati ottenuti sono stati posti in relazione alle risorse impiegate [La Spina 2005, cap. 2]. Al contrario, “una valutazione appropriata [delle politiche pubbliche antimafia] dovrebbe essere focalizzata sulle singole misure, analizzando per ciascuna di esse le *risorse* impiegate (*inputs*), gli aspetti di *processo*, i *prodotti* erogati (o *outputs*) e i *risultati* effettivamente conseguiti (*outcomes*)” [ivi, 79 - corsivi nell'originale]. Una valutazione accurata delle politiche antimafia costituirebbe certamente un passo avanti nel rendere più comprensibile, razionale ed organico lo sforzo che lo Stato compie nella lotta contro le mafie. Tuttavia, senza un quadro teorico adeguato che tenga conto della natura del fenomeno mafioso, dei suoi elementi di forza e delle sue vulnerabilità, capire a che punto è, oggi, la lotta alle mafie e quanto si sia vicini alla loro definitiva sconfitta appare un compito arduo.

Consapevole di queste difficoltà e di questi limiti conoscitivi in termini di analisi delle politiche pubbliche in tema di mafie, in questo paper mi propongo di operare una classificazione² degli strumenti di contrasto che tenga conto dei principali aspetti del fenomeno mafioso. L'esito di questa attività classificatoria è rappresentato da una mappa ragionata del campo delle politiche antimafia, organizzata intorno agli aspetti costitutivi delle mafie. La definizione della mappa può intendersi come la premessa fondamentale per giungere ad una realistica valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli strumenti di policy predisposti dagli attori pubblici, nonché per individuare eventuali effetti perversi ad essi associati. Per mettere in risalto l'utilità euristica ed operativa che un simile strumento concettuale potrebbe avere, fornirò dapprima un quadro delle diverse accezioni di “fine delle mafie”, necessariamente legato ad una specifica interpretazione di cosa le mafie siano [par. 2]. Così facendo individuerò anche alcuni aspetti definitivi essenziali del fenomeno mafioso che è possibile considerare alla stregua di “pilastri” sui quali le mafie si reggono. Nel par. 3 passerò poi criticamente in rassegna le rare proposte di classificazione delle politiche antimafia attualmente disponibili in letteratura che, nella loro semplice natura descrittiva, appaiono inadeguate a fornire elementi utili sull'andamento della lotta alla criminalità di tipo mafioso nel nostro Paese. Lo schema classificatorio delle politiche antimafia che avanzo nel par. 4, teoricamente ancorata agli aspetti costitutivi delle mafie, consentirà di fare ordine nella selva degli strumenti esplicitamente o implicitamente antimafia che, spesso sull'onda dell'emergenza stragista, nel corso del tempo hanno contribuito nel definire la fisionomia attuale dell'azione di contrasto svolta dallo Stato. Con l'adozione di questo strumento concettuale, l'efficacia e l'efficienza delle politiche antimafia potranno dunque essere valutate in funzione della capacità di colpire selettivamente tali punti di forza. A mio avviso, colmare questa lacuna teorica può costituire un vantaggio nell'affrontare empiricamente lo studio delle politiche antimafia e, di conseguenza, per valutare quanto si sia vicini all'obiettivo della sconfitta delle mafie.

2 Il termine “classificazione” è qui usato in senso lato, nell'accezione di attività intellettuale volta a mettere ordine in un campo semantico, in questo caso rappresentato dall'insieme degli strumenti di policy antimafia.

2. La sconfitta delle mafie

Per definire in maniera accurata cosa si debba intendere per “fine delle mafie” è opportuno compiere un passo preliminare e affrontare la questione della loro natura. Com'è noto, in oltre un secolo di riflessione sull'argomento, le discussioni su questo punto sono state molto accese ed hanno messo a confronto posizioni a volte assai differenti. Considerando il solo ambito accademico, da lungo tempo lo studio delle mafie impegna, tra gli altri, storici, sociologi, economisti, psicologi, studiosi di relazioni internazionali, antropologi, criminologi, scienziati politici e, soprattutto, giuristi. Alcuni autori hanno fornito definizioni delle mafie mettendo l'accento sui loro aspetti economici ed imprenditoriali, ad esempio collocando al centro dell'analisi il meccanismo dell'estorsione/protezione [Catanzaro 1989; Gambetta 1992]. Altri autori, invece, pur non disconoscendo la dimensione organizzativa e la rilevanza economica delle attività mafiose, si sono maggiormente soffermati sugli aspetti culturali propri dei mafiosi e/o del contesto sociale nel quale le organizzazioni mafiose prosperano [Hess 1973; Blok 1986; Schneider e Schneider 1989; Santoro 2007]³. Per alcuni autori, le mafie sarebbero organizzazioni criminali qualsiasi; altri autori, invece, giungono addirittura a negare la dimensione *corporate* delle mafie, confondendo il fenomeno con la cultura degli abitanti di alcune regioni meridionali. In breve, come è stato notato, “l'oscillazione tra il riconoscimento dell'esistenza di un'organizzazione più o meno formale e il riferimento a un generico modo di essere percorre tutta la letteratura sulla mafia fino ai nostri giorni” [Santino 2006, 13].

Sposare un'interpretazione o un'altra di cosa le mafie siano non ha riflessi solo sulla concettualizzazione del fenomeno, ma ha conseguenze sulla definizione di una adeguata strategia di contrasto, a partire proprio dal contenuto delle norme giuridiche relative alla prevenzione e repressione delle attività criminali di stampo mafioso. L'insieme degli strumenti di policy avrà dunque una fisionomia diversa a seconda di come si definisce il fenomeno mafioso. Lo Stato impiegherà più risorse nel campo dell'educazione e nelle politiche contro l'abbandono scolastico se le mafie sono viste essenzialmente come un problema culturale tipico di alcuni territori; si rafforzeranno invece gli apparati repressivi e si varerà una legge che faciliti la confisca dei beni ai mafiosi se si reputa che la forza dei mafiosi stia nella loro immensa disponibilità economica, grazie alla quale essi condizionano il mercato e sono in grado di corrompere politici e magistrati. In questo senso, il modo col quale gli studiosi contribuiscono, con le loro riflessioni, a dare forma al fenomeno non è indifferente per la predisposizione di concreti strumenti di contrasto.

Le rappresentazioni sociali delle mafie non derivano tuttavia soltanto dai lavori degli studiosi. Ancor di più le immagini delle mafie sono definite da chi le combatte quotidianamente (magistrati, forze dell'ordine, giornalisti, politici, attivisti del movimento antimafia) e dai mass media. A questo riguardo gli esempi potrebbero essere molti: la fortunatissima serie televisiva *La piovra*, il best seller *Gomorra*, il film *I cento passi* e la fiction televisiva *Il capo dei capi* sono prodotti culturali che hanno toccato pubblici molto ampi. Inoltre, anche i mafiosi stessi (pentiti o meno) contribuiscono con le loro retoriche a costruire, con impatti differenziati sui diversi segmenti dell'opinione pubblica, l'immagine pubblica delle mafie; basti richiamare le dichiarazioni che il primo grande pentito di mafia, Tommaso Buscetta, rese a Giovanni Falcone. Si potrebbero ancora citare i lavori delle Commissioni Parlamentare Antimafia che, ad esempio, definisce la 'Ndrangheta una “mafia liquida”, paragonando le sue strategie a quelle di Al Qaeda [Commissione Parlamentare Antimafia 2008, p. 16], metafore subito riprese ed amplificate dai quotidiani e, da lì, finite nei convegni più o meno specialistici e nelle pubblicazioni più o meno accademiche. In tutti questi casi, per vie diverse e con effetti più o meno rapidi, queste rappresentazioni delle mafie hanno inciso profondamente sul senso comune, su “quello che tutti sanno” [Jedlowski 1994]. Più in generale, com'è stato notato

³ Per una dettagliata rassegna degli studi sulle mafie ed un'esposizione del suo “paradigma della complessità” si veda Santino [2006].

[Sciarrone 2009b, pp. XXIX-XXXIV], in tema di mafie si assiste ad una curiosa quanto problematica circolarità delle fonti⁴.

Se dal senso comune si passa ai tentativi di definizione delle mafie avanzati dagli scienziati sociali, tra le tante disponibili, quella che mi sembra cogliere in maniera chiara gli aspetti più rilevanti e distintivi delle mafie contemporanee sia la definizione proposta da Rocco Sciarrone. I suoi punti principali sono così riassumibili:

- Le mafie sono network di organizzazioni criminali, i cui membri fanno parte di una società segreta con precisi vincoli di lealtà e con una definita gerarchia di comando;
- Le loro attività sono finalizzate al conseguimento di guadagno, sicurezza e reputazione per coloro che ne fanno parte;
- Ogni organizzazione criminale è fortemente ed in maniera esclusiva radicata in un contesto territoriale;
- La forza dei gruppi criminali risiede nella loro capacità di ricorrere alla violenza, ma anche nell'ampia dotazione di capitale sociale che i mafiosi usano per intessere legami con le élite della società e per fare da mediatori tra élite altrimenti non comunicanti tra loro;
- La loro forza e specificità consiste nella strumentalizzazione di specifici codici culturali tradizionali e nella manipolazione delle relazioni sociali e politiche che contribuisce ad alimentare il prestigio sociale dei mafiosi;
- Le loro attività principali sono, da un lato il controllo del territorio (che si configura come un agire tipicamente politico), vale a dire il controllo delle relazioni sociali che si esplicano in un definito contesto locale e, dall'altro, la gestione di affari leciti ed illeciti (agire economico) [Sciarrone 2009b, pp. 22-23].

La complessità dei fenomeni mafiosi ed il coinvolgimento di una molteplicità di ambiti e di attori sociali che traspare da questa sintetica definizione sono evidenti. Pertanto, se le mafie e le loro attività risultano così articolate, il campo delle politiche antimafia deve necessariamente avvalersi di strumenti altrettanto diversificati, sebbene strettamente interdipendenti. Riprendendo alcuni punti della definizione, se si interpretano le mafie come organizzazioni criminali e non soltanto come insieme di persone caratterizzate da specifici tratti culturali (l'onore, il rispetto, l'omertà ecc.), allora inserire nel codice penale un reato associativo⁵ può essere considerata un'adeguata azione di contrasto. Allo stesso modo, se il consenso

⁴ Un esempio molto evidente più di questa circolarità riguarda le stime, del tutto inattendibili, relative al giro d'affari della 'Ndrangheta. Secondo l'istituto di ricerca Eurispes, gli introiti della mafia calabrese nel 2007 sarebbero ammontati a quasi 44 miliardi di euro [Eurispes 2008]. Nel rapporto di ricerca, tuttavia, non si specifica in che modo i ricercatori siano giunti a formulare proprio questa stima. Da questa fonte, la cifra passa sulle pagine dei più importanti quotidiani locali e nazionali (*la Repubblica* del 30/06/2008, p. 23; *La Stampa* del 01/06/2008, p. 18; *Il Sole 24 Ore* del 17/03/2009, p. 13), che ne garantiscono, agli occhi del loro ampio pubblico, l'autorevolezza. Forte di questa legittimazione, la notizia rimbalza sui siti Internet (ad esempio la voce '*Ndrangheta* su wikipedia <http://it.wikipedia.org/wiki/%27Ndrangheta>), e viene acriticamente ripresa dagli studenti nelle tesi di laurea, dai rappresentanti delle associazioni di categoria, dagli uomini politici locali e nazionali e perfino nei best seller di magistrati e giornalisti di punta nella lotta alle mafie [Gratteri e Nicaso 2006, p. 15].

⁵ Com'è noto, malgrado l'esistenza delle mafie sia documentata da oltre un secolo, l'associazione mafiosa diventa reato solo di recente, nel 1982, con la legge cosiddetta Rognoni-La Torre. L'attuale art. 416bis del codice penale recita: "Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da tre a sei anni. Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da quattro a nove anni. L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri. Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da quattro a dieci anni nei casi previsti dal primo comma e da cinque a quindici anni nei casi previsti dal secondo comma. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito. Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o

sociale dei mafiosi deriva dalla manipolazione di alcuni valori tradizionali – come quelli religiosi [Dino 2008] o la presunta difesa dei più deboli e la riparazione dei torti subiti – allora bisognerà agire sul piano culturale con azioni educative e di comunicazione sociale che rendano evidente queste forme di manipolazione. Il consenso sociale dei mafiosi, che è poi una delle più importanti chiavi di lettura del loro consenso politico ed anche elettorale [Mete 2009], deriva inoltre dalla loro capacità di distribuire lavoro e di fornire servizi essenziali in contesti dove il primo scarseggia in maniera endemica ed i secondi non sono sempre garantiti dalle istituzioni. In questo caso le azioni di contrasto dovrebbero concentrarsi, ad esempio, sulla certificazione antimafia per le imprese che, allo stato attuale, sembra essere una delle norme più facilmente aggirabili. Inoltre, come tutte le società segrete, anche le mafie sono molto vulnerabili al fenomeno del pentitismo [Dino 2006]. Per tale motivo, mettere a punto una buona legislazione sui collaboratori di giustizia ed una altrettanto buona applicazione di tale normativa può rappresentare, come è del resto successo negli ultimi 25 anni, un'arma molto efficace contro le mafie. Considerazioni analoghe potrebbero svolgersi sull'essenziale funzione, per i gruppi mafiosi, svolta dal racket delle estorsioni che, in alcuni contesti territoriali, riguarda la quasi totalità degli operatori economici [Asmundo e Lisciandra 2008; Scaglione 2008]. Il sostegno alle associazioni anti-racket, la predisposizione di adeguate misure risarcitorie nei confronti delle vittime e una ferrea e continuativa attività di sorveglianza e repressione da parte delle forze dell'ordine costituiscono gli strumenti indispensabili che lo Stato deve mettere in campo in vista di un'efficace azione di contrasto a questa tipica attività mafiosa.

I vari aspetti distintivi delle mafie, inoltre, sono tra loro complementari e fortemente integrati, rendendo pertanto più complessa ed articolata, e non priva di contraddizioni, l'attività di contrasto. Basta considerare, ad esempio, gli aspetti economici ed imprenditoriali delle mafie e l'intreccio tra attività legali ed illegali. Sebbene sia difficile stimarne con precisione gli introiti, il traffico di sostanze stupefacenti costituisce oggi una delle fonti più copiose della ricchezza delle mafie. Le attività legali (centri commerciali, villaggi turistici, ristorazione ecc.) gestite dai mafiosi possono essere acquistate e fatte funzionare – con grave danno per gli imprenditori onesti che subiscono una concorrenza sleale – solo grazie a questo immenso capitale iniziale illecito. In questo caso, le attività di contrasto devono contemporaneamente intervenire su vari fronti: reprimendo i traffici illegali di droga e di armi, con un più consistente dispiegamento delle forze dell'ordine; controllando le attività di riciclaggio, introducendo una buona normativa sulla trasparenza bancaria; confiscando i beni posseduti dai mafiosi e destinandoli a fini sociali, attraverso la costituzione di un'agenzia nazionale che si occupi specificamente di questo problema; impedendo ai mafiosi di fare impresa con la complicità di prestanome, rendendo più stringente ed efficace la normativa sul rilascio della certificazione antimafia ecc.

L'insieme degli interventi messi in campo dallo Stato contribuisce a indebolire le mafie: assicurando alla giustizia i suoi membri, confiscando i beni che sono il frutto delle attività criminali, favorendo lo sviluppo di una cultura della legalità che renda più difficile l'attecchimento di un ethos mafioso e così via. Ma a quali condizioni si potrà affermare che le mafie sono state sradicate dalla nostra società? Come si è notato, se l'obiettivo dello sradicamento delle mafie è intuitivo ed è relativamente semplice capire che cosa le rafforzi

mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà. Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego. Decadono inoltre di diritto le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche e i diritti ad esse inerenti nonché le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui il condannato fosse titolare. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso”.

e cosa invece le indebolisca, più arduo appare definire quando il problema che lo Stato si proponeva di affrontare attraverso l'attivazione di alcune specifiche politiche pubbliche potrà dirsi risolto. A questo proposito, sembra utile richiamare la posizione di Antonio La Spina che ha proposto di distinguere tra "sconfitta, nel senso di distruzione (che ha luogo quando una certa pratica sociale viene totalmente sradicata), crisi o declino (che si verifica quando quella pratica si avvicina alla distruzione, o comunque non può sopravvivere se non a seguito di radicali modifiche strutturali) e stress (che si ha quando la partecipazione a quella pratica diviene sensibilmente più costosa e disagiata di quanto non fosse usualmente)" [La Spina 2005, 81].

Anche adottando la terminologia di La Spina, che ci consente di distinguere meglio le varie tappe nella lotta alle mafie, la sconfitta delle mafie rimane operativamente scarsamente definita. Quali obiettivi di policy sono da preferire per avviare le trasformazioni idonee a provocare uno stress delle mafie e giungere progressivamente alla sua definitiva distruzione? E quali sono queste trasformazioni? È ad esempio necessario che si arrestino tutti gli affiliati alle organizzazioni mafiose? È sufficiente che i mafiosi smettano di compiere attività illegali e si limitino ad agire nel campo degli affari leciti, seppur con capitali di provenienza illegale, diventando operatori economici come gli altri? Oppure per giungere ad una distruzione delle mafie è essenziale sradicare i "valori" mafiosi dal contesto culturale, quegli aspetti subculturali che producono nuovi mafiosi e riproducono la mafiosità? A mio avviso, la sconfitta definitiva delle mafie potrà considerarsi raggiunta non quando non si commetteranno più i reati oggi perpetrati dai mafiosi, bensì quando questi reati saranno commessi senza le modalità d'azione tipicamente mafiose. Questo non significa, dunque, che la fine delle mafie si avrà quando non vi saranno più omicidi, né traffico di droga o estorsioni, che sarebbe uno scenario utopico non realizzato in nessuna parte del mondo e sarebbe, semmai, l'obiettivo finale delle politiche pubbliche contro la criminalità *tout court*. Significa soltanto che queste attività illegali non saranno condotte da individui che fanno parte di gruppi criminali che fondano la loro forza sulla violenza, sulla capacità intimidatoria dovuta all'appartenenza al gruppo, che in uno specifico contesto territoriale godono di ampio consenso sociale e possono contare su solide reti di relazione e di complicità con le élite (politiche, economiche, giudiziarie) operanti sul quel territorio. Da questo punto di vista, se è vero che negli ultimi anni l'azione di contrasto delle mafie è risultata certamente efficace, per esempio in termini di latitanti catturati, di patrimoni sequestrati, di ergastoli comminati, è altrettanto vero che le modalità di azione tipicamente mafiose si sono progressivamente radicate in contesti non tradizionali. In questi luoghi, la presenza delle mafie è giunta sia attraverso meccanismi di colonizzazione da parte di gruppi siciliani, calabresi e campani, sia tramite processi di imitazione da parte di gruppi autoctoni che si sono strutturati adottando modelli organizzativi e condotte d'azione tipicamente mafiose [Sciarrone 2009b, cap. 3]. A questo proposito, destano particolare preoccupazione i gruppi criminali stranieri che, specie nel centro-nord Italia, possono considerarsi ormai una presenza stabile⁶.

⁶ Sulla presenza delle mafie, italiane e straniere, nelle regioni a non tradizionale presenza mafiosa negli ultimi anni è cresciuta l'attenzione della magistratura, delle forze dell'ordine, della politica, dei mass media e della società civile. Gli studi empirici rigorosi continuano, tuttavia, a rimanere pochi. Un quadro d'insieme delle attività dei gruppi mafiosi in queste aree del Paese e una descrizione della relativa azione di contrasto sono contenute nelle relazioni che la Direzione Investigativa Antimafia presenta semestralmente al Parlamento (http://www.interno.it/dip_ps/dia/pagine/semestrali.htm).

3. Classificare le politiche antimafia

Come si è visto nei precedenti paragrafi, le attività che le mafie intraprendono per raggiungere i propri fini, resistere all'offensiva dello Stato e riprodursi nel tempo e nello spazio sono molteplici e di natura differente: dal traffico internazionale di stupefacenti, alla manipolazione di codici culturali tradizionali, alla corruzione di pubblici ufficiali, alla funzione di *networking* tra reti di élite altrimenti non comunicanti tra loro ecc. Proprio perché le risposte istituzionali, se vogliono risultare efficaci, devono agire contestualmente su tutti questi aspetti, è difficile stabilire criteri certi per classificare in maniera puntuale i numerosi e differenti strumenti di policy messi in campo nella lotta alle mafie.

Tra le poche disponibili, una prima ed utile classificazione delle politiche antimafia le distingue in due sole categorie: le politiche *dirette* e quelle *indirette* [La Spina 2005, cap. 2]. Della categoria delle politiche dirette fanno parte tutti quegli strumenti di contrasto [che intendono colpire le organizzazioni criminali ed i traffici ad esse associati. Gli interventi di questo tipo mirano a disarticolare l'organizzazione mafiosa, a individuare e punire gli appartenenti al sodalizio criminale, a intercettare e sottrarre ai mafiosi i beni illecitamente accumulati. Possono pertanto considerarsi politiche dirette: l'attività legislativa che stabilisce le norme relative ai reati di mafia e la severità delle loro sanzioni; le operazioni investigative e di repressione condotte dalle forze dell'ordine e dalla magistratura; le previsioni normative ed il trattamento dei collaboratori di giustizia; le norme e l'attività investigativa sugli aspetti economici e le operazioni antiriciclaggio; il sequestro e la confisca dei beni acquisiti illecitamente dai mafiosi; le politiche carcerarie per i detenuti per reati di mafia. Come si vede, una caratteristica comune di molte politiche dirette è di essere regolate dal codice penale, dando luogo a specifiche sanzioni a carico di coloro che infrangono tali norme giuridiche.

Attraverso le politiche antimafia indirette lo Stato intende invece prevenire, o comunque rendere più difficili, i reati di tipo mafioso. Dato che le mafie devono la loro specificità e la loro forza anche al contesto sociale favorevole che le circonda, gli interventi che ricadono in questa seconda categoria di politiche antimafia sono volti a prosciugare lo stagno della mafiosità, rafforzando lo spirito civico e la collaborazione della società civile. Le politiche indirette sono dunque *interventi preventivi*, attraverso i quali s'intendono creare i presupposti favorevoli all'azione antimafia da parte degli organi dello Stato. Allo stesso tempo, tali politiche cercano di rendere più difficile l'attecchimento della mentalità e delle pratiche mafiose tra i cittadini, specie tra i più giovani. In questa categoria ricadono i corsi di educazione alla legalità nelle scuole, le politiche finalizzate alla prevenzione del racket e dell'usura, il sostegno all'associazionismo antimafia, nonché lo scioglimento dei consigli comunali per presunte infiltrazioni mafiose. Allargando un po' il campo, potrebbero essere considerate politiche indirette anche tutti gli interventi che mirano a migliorare le condizioni sociali dei cittadini dei territori a tradizionale presenza mafiosa. Pur non essendo mai (o solo raramente) tematizzate come politiche specificamente antimafia, è fuor di dubbio che la lotta all'abbandono scolastico, l'incremento della qualità e della quantità dell'occupazione, il miglioramento degli spazi di socialità all'interno delle città, ed altri interventi analoghi, siano provvedimenti che ostacolano l'innestarsi di logiche e di pratiche mafiose tra i cittadini⁷.

⁷ In tema di mafie nel campo delle politiche pubbliche si evidenzia una significativa e persistente incapacità di apprendimento che non riguarda soltanto le politiche antimafia. Molte ed importanti politiche pubbliche, al Sud come al Centro ed al Nord, sono infatti progettate come se le mafie non esistessero. Si pensi alle grandi opere infrastrutturali, i cui appalti vengono banditi come se la minaccia mafiosa non fosse concreta, come se i precedenti appalti pubblici fossero stati esenti da infiltrazioni mafiose, come se la prescritta esibizione della certificazione antimafia fosse un filtro efficace contro le imprese mafiose. Un'eccezione a questa regola è costituita dalla valutazione d'impatto criminale condotta su diversi progetti di collegamento tra Sicilia e Calabria [Sciarrone 2001] e, più

In conclusione, se il campo delle politiche antimafia di tipo diretto è abbastanza delimitato, quello delle politiche indirette è molto più ampio, più sfocato e di difficile definizione, specie nella valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni messe in campo.

Una diversa classificazione delle politiche antimafia è abbozzata da Rosario Minna che distingue tra interventi *preventivi*, *repressivi* e *successivi* [2007, 273]. Tutte le misure di prevenzione applicabili agli indiziati di appartenere ad un'associazione mafiosa, come la sorveglianza speciale o l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza, possono ascrivere alla prima categoria di provvedimenti antimafia. Attraverso essi si mira a rafforzare gli anticorpi della società civile affinché sia più difficile per i suoi membri cedere alle promesse di arricchimento e di potere fatte dai mafiosi. Possono considerarsi interventi preventivi anche le disposizioni normative che rendono più difficoltosi i traffici illeciti dei mafiosi. Si pensi, ad esempio, alla certificazione antimafia di cui necessitano le imprese che vogliono partecipare agli appalti pubblici o alla legislazione antiriciclaggio. Le operazioni di *routine* delle forze di polizia, quali ad esempio i controlli antidroga nelle stazioni ferroviarie e negli aeroporti e l'installazione di telecamere, ricadono ugualmente nella categoria degli interventi di tipo preventivo, anche se non di rado sconfinano nell'attività repressiva.

Nella seconda categoria di azioni poste in essere dallo Stato, quelle di natura repressiva, si possono annoverare il reato associativo previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale, la caccia e la cattura dei mafiosi latitanti, l'istituzione di specifiche strutture giudiziarie e d'indagine sui fenomeni mafiosi, quali la Direzione Nazionale Antimafia (DNA), le 26 Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) e la Direzione Investigativa Antimafia (DIA).

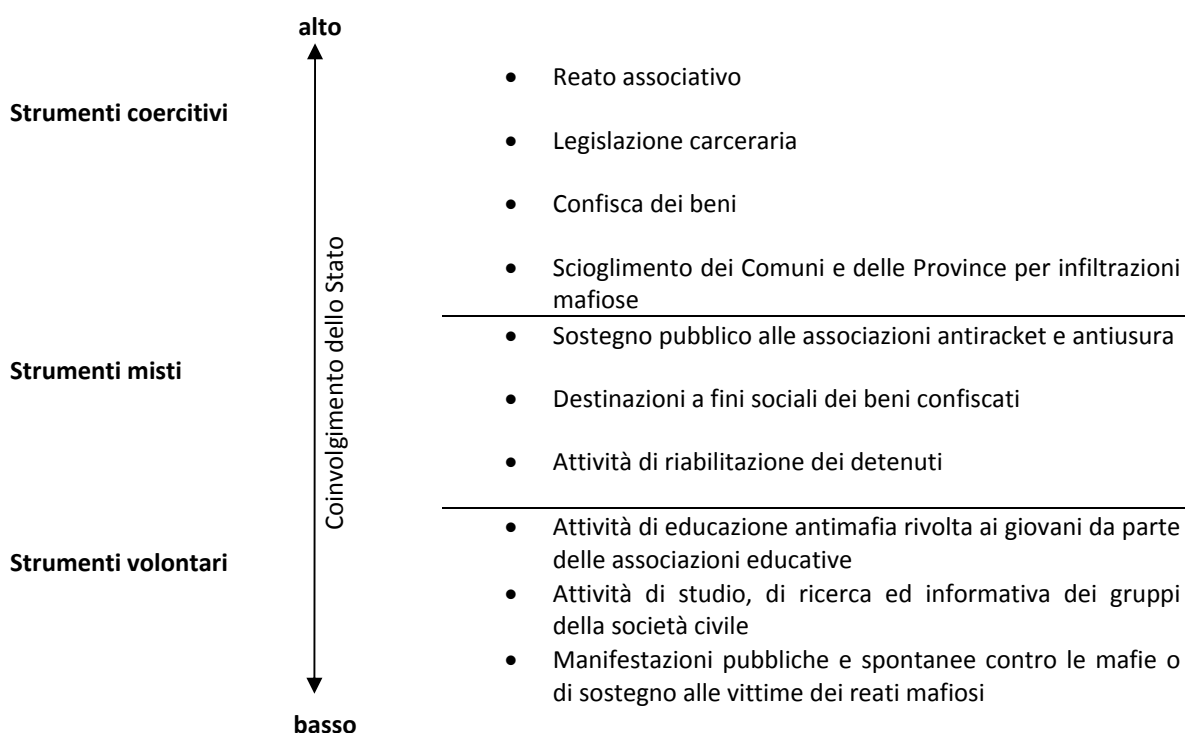
Infine, possono considerarsi interventi successivi: la confisca dei beni illecitamente acquisiti dai mafiosi; il regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario; la sospensione dei diritti relativi all'elettorato attivo e passivo per coloro che sono stati condannati, anche in via non definitiva, per reati di mafia.

Una terza modalità di classificare gli strumenti di contrasto delle organizzazioni mafiose riguarda il grado di *coercizione* da essi esercitato. A questo proposito, appare utile richiamare le intuizioni pionieristiche di G. Bruce Doern e Richard Phidd sull'argomento, così come riprese da Michael Howlett e Mishra Ramesh [2003]. Questo modo di classificare gli strumenti di policy, che originariamente non ha nulla a che fare con la criminalità organizzata, ma che con qualche accorgimento può essere proficuamente adattato al campo dell'antimafia, suggerisce che, anziché fissarsi esclusivamente sul concetto di 'coercizione', sia più utile collocare gli strumenti di policy lungo un asse volontarietà-obbligatorietà. A questo proposito Howlett e Mishra specificano che "gli strumenti veramente volontari sono quelli che si attuano completamente senza l'intervento dello Stato, mentre quelli totalmente obbligatori non lasciano alcuno spazio alla discrezionalità dell'individuo. Tra i due estremi si situa una serie di strumenti che coinvolgono nell'erogazione sia lo Stato che i privati a diversi livelli" [ivi, p. 89]. Pertanto, con riferimento agli strumenti di policy antimafia, si possono collocare la legislazione carceraria, il reato associativo, la confisca dei beni accumulati illecitamente e altri interventi simili su posizioni vicine al polo dell'obbligatorietà. In tali provvedimenti il ruolo dello Stato è infatti totale ed esclusivo. All'opposto, nei pressi del polo della volontarietà possiamo posizionare tutti gli interventi condotti dagli esponenti della società civile, senza alcun coinvolgimento (neppure finanziario) delle istituzioni. Fanno parte di questa categoria di azioni le manifestazioni antimafia; quelle di solidarietà ai parenti delle vittime di mafia; le attività antirackett di natura spontanea; quelle promosse dalle associazioni e le iniziative dei centri di documentazione sui temi delle mafie; i corsi di educazione alla legalità organizzati da associazioni o gruppi; l'attività giornalistica e di informazione sui temi delle mafie ecc.

recentemente, almeno negli intenti, nella sorveglianza, da parte di un pool di magistrati, delle operazioni di ricostruzione post-terremoto in Abruzzo.

In una posizione intermedia, a seconda dei casi più vicini al polo dell'obbligatorietà o a quello della volontarietà, si situano altri strumenti che combinano in modo diverso l'intervento statale e la collaborazione della società civile. Possono dunque ritenersi strumenti misti: i corsi di educazione alla legalità svolti da un'associazione, ma finanziati da un assessorato comunale o provinciale; le attività di un centro studi finanziato in tutto o in parte dalla Regione; le iniziative di un'associazione antiracket o antiusura sostenuta dalle istituzioni e che collabora strettamente con la magistratura e le forze di polizia; i campi di lavoro sui terreni confiscati alle mafie organizzati dalle associazioni con il contributo degli enti locali; alcuni interventi rieducativi per detenuti che si svolgono in collaborazione con associazioni, cooperative o imprese private; l'affidamento ad una cooperativa o un'associazione di un bene confiscato alle mafie.

Fig. 1 Una classificazione degli strumenti di policy antimafia secondo il loro grado di coercizione/volontarietà



Fonte: adattamento da [Howlett e Ramesh 2003, 90]

Rispetto alle due precedenti ipotesi classificatorie, il vantaggio euristico che si ottiene nell'organizzare gli strumenti di policy antimafia a seconda del loro grado di volontarietà/obbligatorietà consiste nel rendere più esplicito il loro carattere fluido. La collocazione di un intervento sul *continuum* delimitato dai poli della coercizione e della volontarietà non è infatti fissa, ma può cambiare al mutare della realtà legislativa o semplicemente della sua pratica quotidiana. Ad esempio, se il movimento antimafia nel suo complesso, o un suo spezzone rilevante, andasse incontro ad un processo di istituzionalizzazione, allora le attività antimafia di tipo volontario risalirebbero il *continuum*, per avvicinarsi progressivamente al polo dell'obbligatorietà. Per contro, gli eventuali processi di deistituzionalizzazione delle azioni di contrasto messe in campo dallo Stato farebbero allontanare gli strumenti coercitivi dal polo dell'obbligatorietà, collocandoli nella categoria di quelli misti. Inoltre, adottare questa chiave di lettura rende più evidente la natura degli strumenti prevalentemente impiegati per contrastare il fenomeno mafioso: strumenti che

attengono ad una risposta strutturata e condotta in maniera ferma dallo Stato oppure azioni più spontanee e auto-organizzate promosse dalla società civile.

4. Verso un nuova articolazione delle politiche antimafia

Le classificazioni degli strumenti messi in campo dallo Stato per combattere le mafie presentate nel paragrafo precedente, pur essendo utili per fare ordine nelle numerose ed eterogenee azioni di contrasto, risultano tuttavia poco idonee a fornire precise indicazioni circa il raggiungimento dell'obiettivo finale di policy. Sono cioè classificazioni che riguardano le caratteristiche (di funzionamento) degli strumenti, e non le dimensioni poste alla base del fenomeno che tali strumenti si propongono di contrastare. In altri termini, le classificazioni presentate aiutano a fare chiarezza nell'indistinto panorama degli strumenti di policy, ma dicono poco su quanto essi siano efficaci nel perseguire la distruzione delle mafie. A mio avviso, per superare questo limite, è più utile articolare l'analisi delle politiche antimafia riconducendole ai diversi aspetti che, alla luce della definizione prima richiamata, risultano cruciali per la sopravvivenza e la riproduzione delle mafie. Per rendere più concreta questa proposta di analisi, propongo di organizzare la miriade di strumenti di contrasto intorno a quattro aspetti costitutivi del fenomeno mafioso. I primi due possono essere ricondotti alla nota distinzione, avanzata da Alan Block, tra *power syndicate* ed *enterprise syndicate* [Block 1980], il terzo riguarda la struttura organizzativa interna dei gruppi mafiosi, il quarto il contesto ambientale, valoriale e culturale nel quale le mafie operano. Questi quattro aspetti possono considerarsi i pilastri sui quali si reggono le mafie. Per ipotesi, indebolirne uno in maniera significativa potrebbe mandare in crisi l'intera struttura mafiosa. Scalfirli tutti e quattro contemporaneamente, al contrario, potrebbe non sortire alcun effetto concreto sulla forza che le mafie esercitano nel loro ambiente. Dal momento che ogni strumento di policy incide in maniera differenziata su uno o più pilastri, catalogare l'intera attività di contrasto servendosi di questo strumento euristico può servire a farsi un'idea più precisa sullo stato di salute di ciascun pilastro e, dunque, delle mafie nel loro complesso.

Com'è noto, la dimensione del *power syndicate* riguarda il controllo del territorio, realizzato tramite un insieme di attività condotte dai gruppi mafiosi, come l'estorsione e la guardiania. Attraverso la minaccia, l'intimidazione, il ricatto ed il ricorso effettivo a varie forme di violenza rivolte contro cose e persone, i gruppi mafiosi riescono ad estrarre denaro, beni, servizi e favori dal tessuto sociale ed economico locale. In tal modo, le attività di *power syndicate* consentono alle organizzazioni criminali di "finanzia[re] la loro attività, eroga[re] eventualmente stipendi ai soci e [ottenere] finanziamenti per le spese legali e per il mantenimento delle famiglie degli arrestati" [Lupo 1996, 27]. Da questo punto di vista, il gruppo mafioso può essere considerato "un imprenditore politico, che controlla un territorio ed esige un tributo per tutti gli affari che su di esso si svolgono" [Catanzaro 1993, 80].

Con l'espressione '*enterprise syndicate*' ci si riferisce, invece, al "reticolo degli affari che taglia trasversalmente le organizzazioni e cui gli affiliati possono partecipare, a certe condizioni di favore, ma rischiando capitali e guadagnando capitali in quanto singoli" [Lupo 1996, 27]. Il traffico internazionale di stupefacenti, di tabacchi, di armi sono esempi lampanti, nonché gli affari più remunerativi, di questo secondo tipo di attività. Pertanto, oltre che essere definito come un imprenditore politico che controlla un circoscritto territorio, un gruppo mafioso può essere considerato alla stregua di "un imprenditore economico che produce e/o distribuisce una merce, sia pure una merce la cui produzione e distribuzione è proibita per legge" [Catanzaro 1993, 80].

Evidentemente, questi due pilastri delle organizzazioni mafiose si sostengono l'un l'altro, essendo le attività ascrivibili ad un ambito complementari allo svolgimento delle funzioni svolte nell'altro campo. Anzi, è

proprio grazie al controllo ferreo ed esclusivo di un delimitato territorio che un gruppo mafioso può fare affari in proprio e pretendere, con successo, il pagamento di una percentuale dei ricavi derivanti da affari illeciti condotti da altri gruppi criminali sul “suo” territorio. Il settore di attività nel quale questa interconnessione è più evidente è quello degli appalti pubblici per la costruzione di grandi infrastrutture.

Un’importante differenza tra le attività di *power syndicate* e di *enterprise syndicate* consiste nella loro diversa articolazione territoriale. Difatti, dal secondo dopoguerra è venuta meno la coincidenza geografica tra dominio del territorio e perimetro dei traffici illeciti [Catanzaro 1988, 180]. Perciò, mentre le attività tipiche del *power syndicate* rimangono concentrate su un ambito ben delimitato, sul quale i mafiosi esercitano una “signoria territoriale”, quelle relative all’*enterprise syndicate* non hanno virtualmente confini. Malgrado le difficoltà che s’incontrano nel distinguere empiricamente i vari ruoli giocati dal mafioso, appare importante tenere analiticamente separati tali aspetti “sia per comprenderne il funzionamento che per valutarne in maniera adeguata la pericolosità” [Catanzaro 1993, 80].

Alla luce delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, specie dopo le confessioni di Tommaso Buscetta di metà degli anni ’80⁸, la dimensione organizzativa delle mafie può ormai considerarsi un dato acquisito, difficilmente contestabile. Tuttavia, non si può negare che le mafie persistano e prosperino in contesti sociali e culturali particolari, laddove l’ambiente circostante è ad esse non ostile, se non addirittura apertamente favorevole. A questo riguardo, appare utile distinguere le politiche antimafia a seconda che mirino a disarticolare i gruppi criminali nei loro aspetti organizzativi e militari (la *struttura organizzativa interna*) o che intendano prosciugare quel brodo di coltura sociale e valoriale che rende possibile, o quanto meno più semplice, la vita e gli affari di tali gruppi nonché il reclutamento di nuovi membri del sodalizio criminale (il *contesto socio-culturale*).

Alla luce di queste distinzioni ed in vista della costruzione di un nuovo schema classificatorio degli strumenti di policy antimafia, la proposta che avanza è che questi quattro aspetti – le funzioni di *power syndicate*, quelle di *enterprise syndicate*, la struttura organizzativa interna e l’ambiente socio-culturale – siano considerati come aspetti essenziali di una griglia d’analisi utile ad organizzare cognitivamente il campo delle politiche antimafia. Chiaramente, essendo questi aspetti fortemente complementari, le attività di contrasto esplicano di norma un impatto, più o meno accentuato, su tutte e quattro le dimensioni. Ad esempio, il sostegno delle istituzioni alle associazioni antiracket: colpisce l’aspetto del *power syndicate* in quanto rende meno stringente ed assoluto il controllo del territorio da parte delle cosche mafiose; incide sulla dimensione dei traffici leciti e illeciti perché costituisce una minaccia alla capacità di estrarre dal territorio quelle risorse economiche che, spesso, rappresentano il capitale iniziale necessario per avviare tali traffici; rafforza lo spirito civico della comunità e offre concrete risorse materiali e di legittimità ai gruppi della società civile che si battono contro le mafie; minaccia, infine, gli aspetti organizzativi dei gruppi criminali in quanto, qualora l’azione antiracket dovesse risultare efficace, tutte le funzioni svolte grazie ai soldi delle estorsioni dovrebbero essere abbandonate o essere finanziate diversamente, rendendo più disagiata e meno appetibile la carriera mafiosa, con evidenti ripercussioni sul processo di reclutamento.

Sebbene ogni politica di contrasto tocchi in misura diversa tutti e quattro gli aspetti individuati, è plausibile sostenere che la maggior parte delle politiche abbia un *impatto privilegiato* su uno o su due di tali aspetti. Per riprendere l’esempio del sostegno all’associazionismo antiracket, è indubbio che la funzione precipua di tale politica è colpire il meccanismo dell’estorsione/protezione, che è l’attività principe della dimensione *power syndicate* delle mafie. Allo stesso tempo, dare sostegno a chi si batte contro il racket delle estorsioni è un intervento che rafforza la cultura della legalità dei membri di quella comunità e che, intaccando i

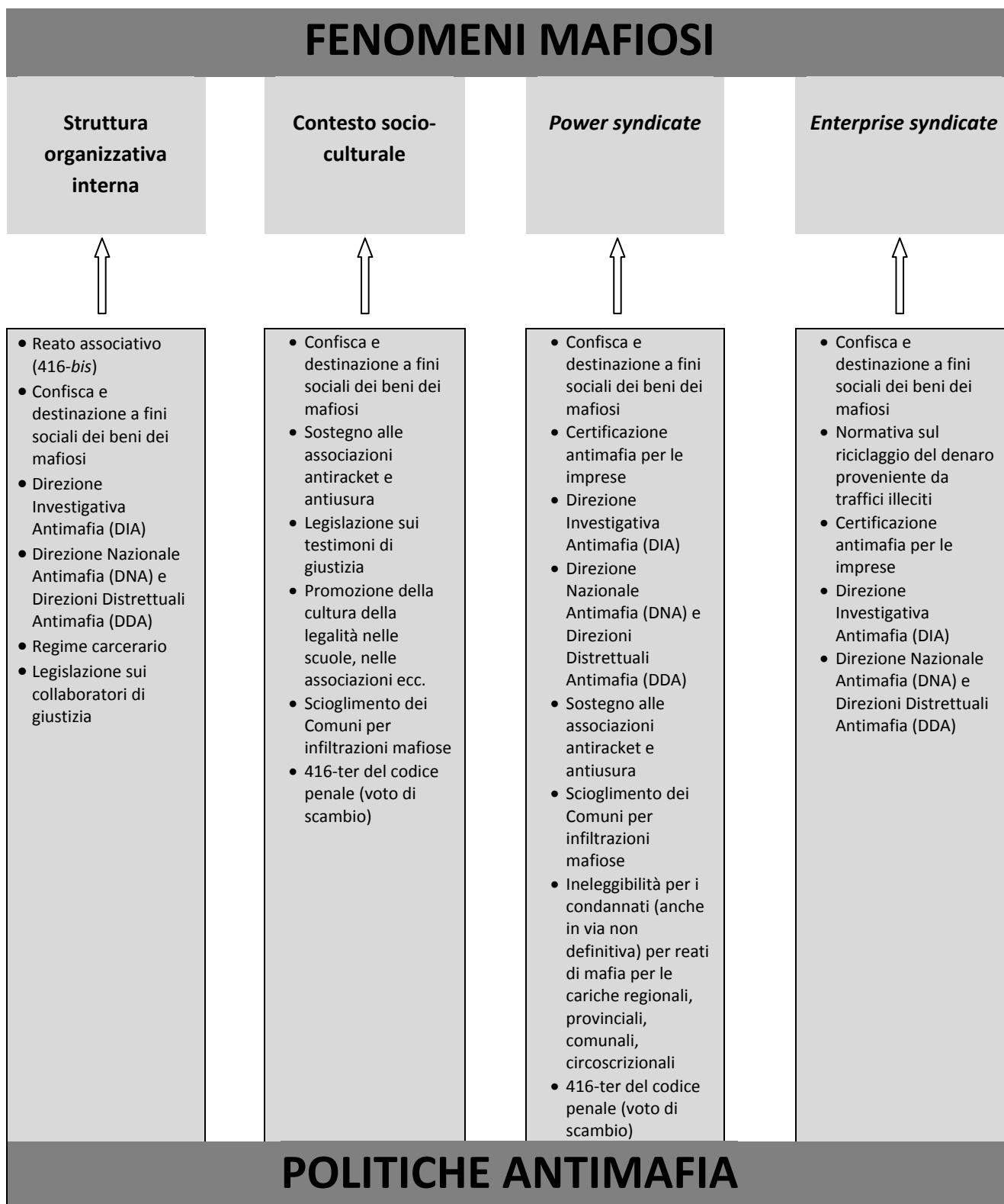
⁸ Come ha notato Santino, non senza una punta di ironia, “non è esagerato dire che, per molti, sia studiosi che operatori, la storia dell’analisi della mafia si può dividere in un *a.B.* (avanti Buscetta) e in un *d.B.* (dopo Buscetta)” [2006, 14].

meccanismi che assicurano alle mafie legittimità sociale, indebolisce la loro supremazia culturale nel contesto locale. Perciò, pur avendo limitate ricadute sugli altri due aspetti individuati, questo strumento esplica un impatto principalmente sul controllo del territorio e sulla cultura della legalità diffusa nel contesto sociale di riferimento.

Gli strumenti di policy antimafia hanno dunque obiettivi e impatti differenziati: alcuni agiscono su tutte e quattro le dimensioni individuate, altri principalmente solo su uno o su due. Tentando di mettere a punto uno strumento analitico, parsimonioso ed utile sul piano euristico, nella Figura 2 i principali strumenti di policy antimafia sono raggruppati secondo le quattro categorie individuate⁹.

⁹ Pur non essendo, a rigore, una classificazione (a causa della mancanza di mutua esclusività delle categorie), lo strumento classificatorio proposto si giustifica in funzione della sua (asserita) utilità euristica [Marradi e Rodolfi 1999, pp. 103-104].

Fig. 2 L'impatto privilegiato di alcuni strumenti di policy antimafia sulle quattro dimensioni chiave del fenomeno mafioso



Alla luce di queste considerazioni, che possono condurre ad una prima operativizzazione degli strumenti di contrasto alle mafie, possono anche essere meglio comprese le posizioni che alcuni autori (ma anche magistrati ed altri attori che frequentano il campo dell'antimafia) hanno riguardo le modalità attraverso le quali giungere alla definitiva sconfitta delle mafie. Se si accetta la posizione, condivisa da molti, che oggi le

mafie siano in primo luogo importanti realtà finanziarie ed economiche, allora un'efficace strategia di contrasto dovrà tentare di depotenziare la dimensione di *enterprise syndicate*. Pertanto, gli agenti preposti al contrasto dovranno investire risorse umane e materiali nella lotta al riciclaggio; rendere implacabile la confisca dei beni dei mafiosi; insistere per una depenalizzazione delle droghe leggere che sottrarrebbe alle mafie una delle fonti più copiose di denaro; dovranno introdurre ed applicare una normativa più stringente sugli appalti pubblici e così via.

Diversamente, se si ritiene che la vera forza delle mafie continui ad essere il controllo esclusivo del territorio, allora bisognerà aumentare la presenza delle forze dell'ordine per presidiarlo militarmente; stroncare il racket delle estorsioni, che è la fonte degli "stipendi" della manovalanza mafiosa; contrastare con norme più efficaci le infiltrazioni mafiose nel governo locale ed il voto di scambio ecc.

Ancora, se si ritiene che la struttura organizzativa interna e la dimensione militare siano gli elementi distintivi della vitalità e della forza delle mafie, allora gli strumenti di policy sui quali puntare saranno il rafforzamento del reato associativo di matrice mafiosa; l'inasprimento delle pene e l'assoggettamento dei detenuti al cosiddetto "carcere duro"; favorire la collaborazione di coloro che detengono i segreti dell'organizzazione criminale (anche per incrinare la fiducia tra gli affiliati) ecc.

Infine, se la persistenza delle mafie è imputata al contesto socio-culturale nel quale le mafie operano e all'immaginario che attivamente alimentano, gli strumenti di policy saranno più orientati sul versante della prevenzione, anziché su quello della repressione. Più in particolare, si punterà sulla promozione di una cultura della legalità; sulla distruzione della reputazione dei mafiosi; sulle politiche per una piena e buona occupazione (specialmente giovanile); sul buon funzionamento delle strutture pubbliche affinché non vi sia la necessità di ricorrere alla mediazione mafiosa per ottenere una prestazioni alla quale si ha semplicemente diritto.

5 Conclusioni

La gran parte delle rappresentazioni sociali delle mafie oggi diffuse tende ad esaltarne la forza e quasi l'onnipotenza. Ricerche dall'impianto metodologico discutibile concludono che le mafie "fatturano" decine di miliardi di euro all'anno; giornalisti sprovveduti ricalcano il cliché, duro a morire, dell'esistenza di una mafia buona delle origini, oggi "imbastardita" dalla bramosia economica; fiction televisive rappresentano i mafiosi come eroi negativi dalla vita avventurosa che, sebbene dalla parte sbagliata, val comunque la pena di vivere; addirittura si pubblicano Cd musicali che esaltano la 'Ndrangheta ed i suoi "valori" che, non solo in Italia, riscuotono un certo successo di vendite [Santoro e Sassatelli 2001; Viscone 2005]. Una volta immesse in circolo, tali rappresentazioni raggiungono anche le sedi istituzionali più prestigiose, innescando così un meccanismo che ha come esito il rafforzamento degli stereotipi sulle mafie. Questo modo di rappresentare le mafie non è tuttavia soltanto un problema di accurata conoscenza del fenomeno se è vero che – come ci ricorda il celebre teorema di Thomas ("se gli uomini definiscono reali certe situazioni, esse saranno reali nelle loro conseguenze") – le definizioni della realtà costruiscono la realtà stessa.

L'articolazione degli strumenti di policy antimafia che propongo in questo paper potrebbe costituire un utile tassello per un più consapevole studio empirico delle politiche antimafia. Non che, anche di recente, siano del tutto mancate ricerche rigorose sui fenomeni mafiosi e sulle strategie adottate per contrastarli¹⁰.

¹⁰ A questo proposito, un buon esempio di studio dei fenomeni mafiosi, capace di coniugare convincenti basi teoriche e solidi percorsi empirici è quello coordinato da La Spina sul racket delle estorsioni in Sicilia [La Spina 2008]. Non a caso, nella prefazione al volume che raccoglie i risultati dell'indagine si afferma che, nell'affrontare il problema di

Mi sembra che siano mancati, però, studi in grado di valutare empiricamente le politiche antimafia tali da fornire indicazioni sullo stato di salute complessivo delle mafie e, dunque, di dar conto della reale efficacia degli strumenti di contrasto messi in campo. Indagando empiricamente l'andamento della lotta su ognuna delle quattro dimensioni dello schema classificatorio proposto, dovrebbe essere possibile valutare meglio la solidità di ciascuno dei quattro pilastri sui quali si reggono le mafie.

È comunque importante essere consapevoli che anche una stima di questo tipo non è in grado di fornire una valutazione "oggettiva" sulla definitiva sconfitta delle mafie in quanto essa dipende, in ultima analisi, dalla concezione delle mafie adottata. È ad esempio noto che, pur avendo presente la complessità del fenomeno e la intrinseca complementarità tra i suoi vari aspetti, per alcuni magistrati la vera forza delle mafie consista nelle sue relazioni esterne e nei grandi flussi finanziari che esse gestiscono. Per altri magistrati, invece, il controllo del territorio, la coesione del nucleo interno del gruppo criminale e gli affari tipicamente riconducibili alla dimensione del *power syndicate*, come il racket delle estorsioni e l'uso della violenza, costituiscono l'aspetto più importante che garantisce la persistenza e la riproduzione del fenomeno mafioso. Sulla base di queste opposte visioni e definizioni del problema si impiantano concretissime linee di politica giudiziaria del tutto antitetiche: c'è chi privilegerà il campo d'indagini del riciclaggio, dei rapporti con la politica e quelli con le grandi imprese e chi, al contrario, si concentrerà sulla forza militare del gruppo, sui suoi latitanti e sulle estorsioni ai commercianti¹¹.

A mio avviso, simili divergenze di analisi circa la "vera natura" dei gruppi criminali di matrice mafiosa non rendono inutile lo studio empirico ed analitico dell'efficacia delle politiche pubbliche antimafia, così come distinte nei quattro ambiti di cui si compone lo schema proposto. Al contrario, una discussione scientificamente fondata della realtà criminale e dell'efficacia dell'azione di contrasto può essere utile per far sviluppare un confronto che, altrimenti, rischia di rimanere ancorato soltanto alle esperienze – di ricerca per gli accademici, giudiziaria per i magistrati, repressiva per le forze dell'ordine, di impegno per i movimenti – derivanti dalla propria attività professionale o di mobilitazione. Le valutazioni di queste politiche pubbliche sarebbero pertanto confinate al livello del senso comune o, al massimo, al livello degli esperti che frequentano il campo delle politiche antimafia, senza riuscire a sviluppare un punto di vista esterno, genuinamente valutativo [Lippi 2007, pp. 21-25].

Tra le altre cose, l'articolazione degli strumenti di policy antimafia proposta può essere utile per calibrare meglio le attività di contrasto, favorendo la loro "ordinarietà, continuità, efficienza" e sottraendole alla logica emergenziale che le ha finora prevalentemente contraddistinte [Lupo 2007, p. 11]. Questa trasformazione delle modalità della lotta alle mafie renderebbe altresì gli strumenti più aderenti alle trasformazioni del fenomeno mafioso. Contrariamente ai luoghi comuni che dipingono le mafie come il regno della tradizione, dei valori e delle pratiche immutabili, esse mostrano infatti una spiccata propensione al mutamento e si adattano con facilità alle trasformazioni geopolitiche, dei mercati (leciti ed illeciti), della politica, della tecnologia ecc. Pertanto, l'azione di contrasto non può permettersi di essere inerziale ma, se vuole risultare efficace, deve muoversi con la stessa rapidità, concentrando l'attività repressiva sugli aspetti dei fenomeni mafiosi che sembrano rafforzarsi a seguito di tali mutamenti, endogeni o esogeni. Ad esempio, se il boom del business degli stupefacenti degli anni '70 fece crescere a

ricerca, il gruppo di studiosi ha "deciso di tentare di studiare il fenomeno del condizionamento dell'illegalità sull'economia e di provare a quantificarlo nel modo meno impressionistico possibile" [Chinnici 2008, p. 8]. Come si vede, si tratta di uno spirito di ricerca speculare a quello che produce stime tanto urlate quanto inattendibili cui si è fatto riferimento in precedenza.

11 Analoghe propensioni a concentrare l'attenzione su uno o sull'altro dei quattro aspetti individuati non sono estranee nemmeno al campo accademico. Pertanto, allo stesso modo, ricercatori che partono da definizioni diverse di mafia sceglieranno oggetti di ricerca differenti. Sebbene in maniera meno visibile, anche per il movimento antimafia si possono individuare attori che privilegiano alcune aree di intervento anziché altre.

dismisura la dimensione di *enterprise syndicate*, le politiche antimafia avrebbero dovuto immediatamente puntare sulla lotta al traffico di droga, al riciclaggio del denaro, al reimpiego in affari legali dei proventi della droga e sulla confisca dei beni e dei capitali di origine mafiosa. Allo stesso modo, a seguito della guerra di mafia degli anni '80, che segnò la supremazia dei corleonesi, si realizza un'importante svolta nella governance di Cosa nostra, con un'inedita centralizzazione organizzativa e l'adozione di una feroce strategia militare. Questa trasformazione della mafia siciliana, che è poi alla base delle tragiche stragi dei primi anni '90, avrebbe dunque richiesto un rafforzamento dell'azione di contrasto della dimensione militare dei gruppi mafiosi, con un maggior controllo del territorio, l'adozione di misure di prevenzione, una maggiore vigilanza intorno agli obiettivi sensibili presi di mira dai mafiosi ecc.

Infine, adottare una chiave di lettura analiticamente più definita delle politiche antimafia risponde alla fondamentale esigenza di comprendere quali trasformazioni dei fenomeni mafiosi sono indotti dall'offensiva dello Stato, valutando quindi più attentamente anche gli effetti perversi dell'azione pubblica¹². Per cui, come è stato notato, "l'analisi strettamente empirica delle organizzazioni criminali deve [...] dar conto delle trasformazioni dovute all'impatto delle politiche di contrasto" [La Spina 2009, p. 308]. Se è vero che "mafia e antimafia prendono forma e si modellano a vicenda, sono due facce dello stesso oggetto di studio: per capire l'una non si può non prendere in esame anche l'altra" [Sciarrone 2009a, p. 324], come un giocatore di scacchi, le mafie adattano le proprie mosse anche in funzione dell'attività repressiva. Pertanto, se si vuole vincere la partita, bisogna dapprima capire quali sono le strategie adottate dall'avversario, su quali pezzi egli punta e, di conseguenza, quali siano i suoi punti deboli, quindi dove e quando può trovarsi in maggior difficoltà, costretto all'inazione o ad accettare la definitiva sconfitta.

¹² Nel campo delle politiche pubbliche antimafia gli effetti perversi sono tutt'altro che rari. Ad esempio, un'efficace attività repressiva del racket delle estorsioni ha di recente prodotto l'effetto paradossale di far aumentare le richieste estorsive ai danni dei commercianti. Più persone in galera significa, infatti, più soldi necessari per pagare gli avvocati e per mantenere le famiglie dei detenuti [Grasso 2008, p. 325]. Tra i tanti altri esempi di effetti perversi che potrebbero essere citati, basti richiamare le vicende dei Comuni sciolti per presunte infiltrazioni mafiose nei quali, molto spesso, dopo il periodo di commissariamento la vita politica torna ad essere inquinata come e più di prima e la fallimentare gestione commissariale ha, nel frattempo, fatto aumentare la sfiducia dei cittadini nei confronti dello Stato, alimentando così i presupposti della mafiosità [Metz 2009].

Riferimenti bibliografici

- Asmundo, A. e M. Lisciandra (2008), *Un tentativo di stima del costo delle estorsioni sulle imprese a livello regionale: il caso Sicilia*, in A. La Spina (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, il Mulino, pp. 113-136.
- Block, A. A. (1980), *East side-West side. Organizing crime in New York 1930-1950*, Cardiff, University College Cardiff Press.
- Blok, A. C. (1986), *La mafia di un villaggio siciliano 1860-1960. Imprenditori, contadini, violenti*, Torino, Einaudi.
- Catanzaro, R. (1988), *Il governo violento del mercato. Mafia, imprese e sistema politico*, in «Stato e mercato», (23), pp. 177-211.
- Catanzaro, R. (1989), *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Padova, Liviana.
- Catanzaro, R. (1993), *La regolazione sociale violenta: il ruolo della criminalità organizzata nell'Italia meridionale*, in «Quaderni di sociologia», XXXVII, (4), pp. 79-89.
- Chinnici, G. (2008), *Prefazione*, in A. La Spina (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, il Mulino, pp. 9-16.
- Commissione Parlamentare Antimafia (2008), *'ndrangheta. Relazione annuale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare* Documento reperibile on-line all'indirizzo: <http://www.camera.it/dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/005/pdfel.htm>.
- Dino, A. (2006), *Pentiti. I collaboratori di giustizia, le istituzioni, l'opinione pubblica*, Roma, Donzelli.
- Dino, A. (2008), *La mafia devota. Chiesa, religione, Cosa Nostra*, Roma-Bari, Laterza.
- Eurispes (2008), *'Ndrangheta Holding - Dossier 2008*, Documento reperibile on-line all'indirizzo: http://www.antimafiaduemila.com/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=138&Itemid=51.
- Gambetta, D. (1992), *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi.
- Grasso, P. (2008), *Le imprese tra sicurezza e legalità*, in A. La Spina (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafie ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, il Mulino, pp. 325-336.
- Gratteri, N. e A. Nicaso (2006), *Fratelli di sangue*, Cosenza, Luigi Pellegrini Editore.
- Hess, H. (1973), *Mafia*, Roma-Bari, Laterza.
- Howlett, M. e M. Ramesh (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Jedlowski, P. (1994), *Quello che tutti sanno. Per una discussione del concetto di "senso comune"*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», XXXV, (1), pp. 49-77.
- La Spina, A. (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.
- La Spina, A., (a cura di) (2008), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, il Mulino.
- La Spina, A. (2009), *La sociologia del fenomeno mafioso dopo il 2006*, in «Rassegna italiana di sociologia», L, (2), pp. 301-308.
- Lewanski, R. (1996), *Implementazione*, in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci, pp. 180-188.
- Lippi, A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Lupo, S. (1996), *Storia della mafia. Dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Donzelli.
- Lupo, S. (2007), *Che cos'è la mafia. Sciascia e Andreotti, l'antimafia e la politica*, Roma, Donzelli.
- Marradi, A. e F. Rodolfi (1999), *Rivendicando il ruolo della tipologia*, in «Quaderni di sociologia», XLIII, (19), pp. 102-136.

- Mete, V. (2009), *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno.
- Minna, R. (2007), *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Milano, Giuffrè.
- Santino, U. (2000), *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*, Roma, Editori Riuniti.
- Santino, U. (2006), *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Santoro, M. (2007), *La voce del padrino. Mafia, cultura, politica*, Verona, Ombre corte.
- Santoro, M. e R. Sassatelli (2001), *La voce del padrino*, in «Il Mulino», (3), pp. 505-514.
- Scaglione, A. (2008), *Il racket delle estorsioni*, in A. La Spina (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafie ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, il Mulino, pp. 77-112.
- Schneider, J. e P. Schneider (1989), *Classi sociali, economia e politica in Sicilia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Sciarrone, R. (2001), *E la mafia, starà a guardare? Il rischio criminalità*, in «Meridiana», 41, pp. 165-186.
- Sciarrone, R. (2006), *Mafia e potere: processi di legittimazione e costruzione del consenso*, in «Stato e mercato», (3), pp. 369-401.
- Sciarrone, R. (2009a), *Campo teorico e generi sociologici del fenomeno mafioso*, in «Rassegna italiana di sociologia», L, (2), pp. 324-330.
- Sciarrone, R. (2009b), *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli.
- Viscone, F. (2005), *La globalizzazione delle cattive idee. Mafia, musica, mass media*, Soveria Mannelli, Rubbettino.