

Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, via D'Amelio, Mani pulite.

Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione.*

*Giovanni Maria Flick***

Sommario: **1.** Le ragioni di un bilancio. - **2.** Il passo indietro del diritto penale dell'economia; - **3.** (*segue*) la sua svolta "patrimoniale". - **4.** L'immobilismo nei confronti della corruzione; - **5.** (*segue*) la svolta verso la prevenzione. - **6.** Dalla legge Rognoni-La Torre del 1982 al codice antimafia del 2011; - **7.** (*segue*) le misure di prevenzione; - **8.** (*segue*) la documentazione antimafia. - **9.** Dalla conoscenza dello studioso alla consapevolezza del cittadino.

1. Sono profondamente grato alla Facoltà (ora Dipartimento) di Economia e all'Università degli Studi di Genova, la mia città, per aver voluto – con il conferimento della Laurea Magistrale *Honoris Causa* in Economia e Istituzioni finanziarie – spingermi a proseguire e ad approfondire la riflessione sul rapporto fra patologia economica (in tutte le sue implicazioni di criminalità) e diritto penale.

E' una riflessione che ho sempre cercato di coltivare – nella mia attività di ricerca e di studio, nelle diverse vesti (culturale, accademica, professionale, istituzionale) – via via allargando il suo ambito: da quello più strettamente giuridico a quello sociale, politico, civile ed umano; dalla conoscenza dello studioso e del tecnico alla consapevolezza del cittadino e dell'uomo. E' una riflessione che, purtroppo, si arricchisce quotidianamente alla luce delle denunce ricorrenti sulle vicende di corruzione, di criminalità organizzata ed economica, le quali oggi incidono ancor più pesantemente sulla crisi sociale ed economica che stiamo attraversando.

Per questo interpreto il riconoscimento che l'Università di Genova ha voluto attribuirmi come un incitamento a fare di più per contribuire a quel passaggio, per maturare quella consapevolezza. Essa nasce da numerosi spunti dell'esperienza di tutti noi; si fa urgente per il loro moltiplicarsi nei settori e nei contesti più diversi della nostra vita civile, politica ed economica; richiede risposte ed impegni concreti, prima che realmente sia troppo tardi.

Penso, ad esempio, ad un tema attuale e cruciale per la competitività e il futuro del nostro Paese: la realizzazione dell'Esposizione universale del 2015, a Milano. Il breve tempo a disposizione; l'ingente complesso di strutture e di lavori da avviare e completare; l'altrettanto

* *Lectio Magistralis per il conferimento della Laurea Magistrale Honoris Causa in Economia e Istituzioni Finanziarie, da parte dell'Università degli Studi di Genova – 24 gennaio 2013.*

** *Presidente emerito della Corte Costituzionale*

ingente impegno organizzativo, economico e di risorse finanziarie da impiegare in quelle strutture, consentono di comprendere agevolmente come la riuscita di questo progetto grandioso sia condizionata, innanzitutto, dal superamento di una sfida che l'Italia sembra aver quasi sempre perduto. Come coniugare efficienza e legalità, soprattutto in un contesto di emergenza (quale è, oggettivamente, quello di Expo 2015); come superare l'abitudine inveterata a considerare la legalità un ostacolo o al più un fastidioso intoppo burocratico da *bypassare* in qualche modo, anziché uno strumento essenziale per garantire l'efficienza?

E' una sfida che costituisce la prima struttura – virtuale ma emblematica, oltre che essenziale – con cui l'Italia si presenta al mondo attraverso Expo 2015. Una sorta di “padiglione ideale” della legalità e dell'efficienza, la cui realizzazione potrebbe essere in qualche modo messa a rischio dalle indicazioni ricorrenti delle cronache giudiziarie.

Queste ultime, purtroppo, si occupano molto dell'intreccio tra politica, corruzione, criminalità organizzata e criminalità del profitto: un intreccio che ha determinato fra l'altro un aumento delle aree di promiscuità tra l'impresa lecita e l'impresa criminale nelle regioni settentrionali. Una cartina di tornasole del fenomeno sta nei dati relativi ai beni confiscati alla criminalità organizzata, sempre più preoccupanti per le loro dimensioni sia in Lombardia, sia nelle altre regioni del nord Italia. Specie in tempi di crisi economica, alla penetrazione di esponenti e capitali della criminalità organizzata nel cuore dell'economia e della finanza deve contrapporsi la costruzione di efficaci baluardi di legalità nell'attività imprenditoriale.

Questa constatazione è stata avviata da non molto tempo nel nostro Paese e nella nostra imprenditoria; ed è positivo che abbia cominciato a maturare. Ma siamo ancora ben lontani dal comprendere che un identico sforzo deve porsi in essere per reagire al cancro della corruzione e del malaffare nel rapporto fra amministrazione pubblica, economia, società politica e civile.

Inizia a maturare l'indignazione per gli sprechi e i balzelli della corruzione. Tuttavia – anche a causa delle sacche di inefficienza e di complicazione tuttora presenti nei diversi settori della pubblica amministrazione – continuano a perpetuarsi l'alibi, lo stimolo e la propensione verso una corruzione intesa come uno strumento distorto e malinteso di efficienza; o come una condizione per conseguire non già un risultato indebito, ma quanto dovuto; o come un balzello inevitabile da corrispondere alla politica.

L'approvazione definitiva, il 30 ottobre scorso, della legge sulla prevenzione e repressione della corruzione segue quella del c.d. codice antimafia nel 2011. Sono due segnali forti – se verranno effettivamente messi in pratica – per affrontare la sfida di coniugare efficienza e legalità; sottolineano il legame stretto fra corruzione e criminalità organizzata, reso evidente dal tasso di

sommersione del fenomeno corruttivo in territori tradizionalmente afflitti dalla presenza della grande criminalità.

Quei segnali testimoniano la necessità di una sinergia dell'azione sui due fronti (antimafia e anticorruzione); richiedono un eguale (e per ora assente) impegno sul fronte della criminalità societaria e d'impresa, innanzitutto sul versante della trasparenza. Presuppongono non soltanto la consapevolezza sulla pericolosità della criminalità organizzata, che ha cominciato a maturare, ma altresì quella sulla eguale pericolosità della corruzione e della criminalità di impresa ed economica, che appare ancora di là da venire.

Proprio per questo – alla luce dell'esperienza istituzionale, culturale, professionale che ho maturato e sto vivendo in questo periodo – vorrei proporre qualche riflessione sul problema del rapporto tra corruzione, criminalità organizzata e criminalità economica. E' il modo migliore per rispondere alla sollecitazione che l'Università di Genova mi ha rivolto con il conferimento della laurea *honoris causa*: ricordare le idee, l'azione e l'insegnamento di Giovanni Falcone e di Paolo Borsellino, due grandissimi protagonisti del contrasto alla criminalità organizzata, a vent'anni dalla loro scomparsa e dall'avvio delle indagini che rappresentano il primo momento significativo di contrasto alla corruzione nel nostro paese.

Per farlo, occorre muovere dalla consapevolezza del legame stretto che c'è tra *nerolandia*, *tangentopoli* e *mafia*: il nero dell'impresa, come strumento e/o risultato della corruzione, il quale si salda con l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia e nell'amministrazione. Che cosa si è fatto negli ultimi vent'anni alla luce delle indicazioni proposte e vissute da Falcone e Borsellino e dell'esperienza di *Mani pulite*?

*

2. Rispetto a *nerolandia*, la patologia nell'impresa è cresciuta moltissimo; la risposta normativa invece è regredita altrettanto.

L'importanza del diritto penale dell'impresa e della sua patologia è stata "scoperta" recentemente, a partire dagli anni 70 del secolo scorso, soprattutto con *Mani Pulite*. In precedenza il diritto penale dell'economia era confinato al codice civile, dove erano previsti i relativi reati; era confinato al famoso quarto volume dell'Antolisei, (la parte speciale che nessuno studiava, nemmeno per il concorso in magistratura...). E aveva già un significato di *deminutio* il fatto di essere confinato in una parte speciale, nelle leggi speciali e nel codice civile, anziché nel codice penale; aveva un significato di materia 'da addetti ai lavori'.

Con *Mani Pulite* innanzitutto si è riscoperto l'art. 2621 del c.c.; prima si diceva che in fondo è questione che riguarda il diritto civile, non il diritto penale. C'è voluta *Mani Pulite* – se pure attraverso una dilatazione applicativa della norma – per utilizzare il falso in bilancio come

grimaldello per accertare l'esistenza del 'nero' che serviva per pagare la corruzione o costituiva il provento dell'evasione.

La reazione della dottrina e dell'impresa fu l'affermare con vigore che un buon diritto penale dell'economia deve fare economia di diritto penale, perché il penale è *extrema ratio*; perché l'eccessiva sua dilatazione può correre il rischio di far confondere il rischio penale col rischio d'impresa, di scoraggiare l'imprenditoria. Questa affermazione – giusta in sé, ma con misura – fu applicata fin troppo alla lettera; invece di fare economia di diritto penale (meno diritto penale possibile, ma tutto il diritto penale necessario nell'ambito dell'economia), si posero le premesse per la sua eliminazione attraverso una riforma radicale del diritto penale societario.

Vennero così azzerate l'efficacia e l'efficienza dell'art. 2621 c.c., che è il cardine della trasparenza dell'impresa verso tutti gli *stakeholders*; verso tutti coloro - a cominciare dallo Stato, i creditori, il fisco, i dipendenti, la realtà locale - che si attendono dall'impresa qualcosa di più e di diverso da ciò che si attendono gli azionisti.

In questi venti anni ci sono stati molti interventi delle norme penali sulla disciplina del mercato, sui rapporti con la Consob e con le altre Autorità di vigilanza; ma poco o quasi nessun intervento di rafforzamento sugli elementi di base del diritto penale societario, sui quali si regge in gran parte l'impalcatura del controllo penale nei confronti della patologia dell'impresa. Esempio emblematico è appunto il falso in bilancio: svirilizzato all'inizio degli anni 2000; adesso invece è stato invocato proprio come strumento essenziale per combattere la corruzione, nelle polemiche e nelle discussioni che hanno accompagnato il recente varo della legge in materia.

La conseguenza di tutto ciò è lo sviluppo, vorrei quasi dire l'esasperazione di una supplenza giudiziaria divenuta inevitabile di fronte alle patologie dell'impresa, accentuate dalla crisi in cui viviamo. La supplenza si è verificata, ad esempio, sia cercando di applicare e di dilatare alcune fattispecie di diritto penale comune – come la truffa, il furto e l'appropriazione indebita – anche alle forme di patologia dell'impresa e dell'economia; sia utilizzando soprattutto nuovi strumenti (e questo è l'unico aspetto direi positivo di novità) come il D. Lgs. 231/2001 sulla responsabilità (c.d. amministrativa ma in realtà) penale delle imprese. Nella disciplina di tale responsabilità trovano larga possibilità di applicazione, in via cautelare, le misure interdittive; esse aprono però a loro volta dei problemi tecnici abbastanza complessi (sui quali non è il caso di soffermarsi in questa sede) e possono incidere pesantemente sulla gestione, quando non sulla vita dell'impresa.

*

3. Dunque, rispetto a *nerolandia* il bilancio di questi venti anni non è positivo. E' un bilancio di regressione, perché il diritto penale societario – il primo grande pilastro del diritto penale

dell'economia e dell'impresa – per effetto della riforma del 2002 si è ripiegato su sé stesso ad uno stadio prenatale, nonostante un timido sussulto controriformista del 2005.

Il settore dei reati societari era stato caratterizzato da una progressiva espansione dell'area del penalmente rilevante, nell'arco del ventesimo secolo. Tuttavia si era affermato e sviluppato all'insegna di una visione ancillare della norma penale rispetto alla disciplina civilistica di riferimento, con l'utilizzo della tecnica del rinvio; a ciò aveva fatto da contraltare un altissimo margine di non applicazione. Anche l'improvvisa riscoperta giurisprudenziale della materia negli anni '90, sotto l'onda d'urto di *Mani pulite*, si era concentrata su un ristretto manipolo di figure criminose (false comunicazioni sociali in testa).

La riforma del 2002 annoverava invece tra i suoi obiettivi la drastica riduzione del numero degli illeciti penali per rispettare i principi di proporzionalità, di sussidiarietà e di razionalizzazione, attraverso l'abbandono della strategia della criminalizzazione a tappeto della violazione dei precetti civilistici. Tuttavia, rispetto alla parte nevralgica del diritto penale societario è comparso un fenomeno di depenalizzazione strisciante, come reazione al vero o presunto eccesso di interventismo da parte dei giudici e dei pubblici ministeri, concentrato sulla figura chiave del falso in bilancio. Non il rapporto *norma-fatto*, ma quello *norma-giudice* ha guidato la mano del legislatore riformista.

Le figure criminose sopravvissute alla depenalizzazione palese e di principio – a cominciare dal falso in bilancio – sono state ricalibrate in modo da isterilirne alla radice le potenzialità, utilizzando diversi meccanismi. Fra questi ultimi c'è, anzitutto, la rinuncia alla tradizionale strategia repressiva basata sulla protezione di beni giuridici strumentali-intermedi, a carattere istituzionale: la veridicità e correttezza dell'informazione societaria; l'integrità del capitale sociale; il corretto equilibrio interno dei poteri, e via dicendo. L'asse della tutela si è spostato piuttosto verso interessi patrimoniali finali, a carattere individuale (della società, dei soci e dei creditori *uti singuli*), per reagire ai reali o presunti eccessi di criminalizzazione provocati da quella strategia.

La svolta patrimonialistica si è ispirata al riduzionismo del “diritto penale minimo” e “d'evento”. Ma ha finito per minare la ragion d'essere della autonomia del diritto penale societario: la tecnica di anticipazione della tutela per contrastare la diffusività e la tendenziale indeterminatezza delle offese prodotte dal malgoverno societario, che rendono tardivo ed inadeguato un intervento repressivo attestato sulla lesione al patrimonio dei singoli.

Nell'attuale assetto, il sistema dei reati societari tende a decolorare in una appendice dei delitti contro il patrimonio. Anche per la parte che si sottrae al processo di patrimonializzazione, i presidi sanzionatori in materia societaria sono concretamente devitalizzati – salve sporadiche eccezioni – da un ben noto complesso di ulteriori meccanismi: requisiti di fattispecie

sovrabbondanti; perseguibilità a querela; rapida prescrivibilità legata anche alla natura contravvenzionale delle fattispecie. Sicchè l'esito finale si è risolto in una complessiva e allarmante caduta del livello della tutela, ad eccezione di talune figure delittuose poste a presidio della regolarità dei mercati finanziari e delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza.

*

4. Rispetto a *tangentopoli* dovremmo essere un po' più ottimisti (ma non troppo!). Sia di fronte al dilagare della corruzione, della concussione, della zona grigia tra le due; sia grazie all'inizio di consapevolezza circa la loro gravità, diffusione e carattere sistemico, è vero che non c'è stata regressione della normativa specifica per la repressione. Tuttavia, non c'è stato altresì nulla di nuovo sul piano della prevenzione; e, di fronte al peggioramento della situazione, l'immobilismo equivale ad un sostanziale passo indietro.

L'esperienza di *Mani pulite* – che ho vissuto prima come avvocato, poi come Ministro della Giustizia dal '96 al '98 – aveva evidenziato che per contrastare il fenomeno della corruzione non basta la repressione penale. Quest'ultima è indispensabile; ma, se rimane isolata, espone il magistrato a una supplenza molto pesante. Inoltre, nelle note condizioni di inefficienza della giustizia penale, la repressione rischia di arenarsi sulle secche della prescrizione (all'epoca non era ancora sopraggiunta la disciplina attuale della prescrizione; se fosse già stata in vigore, non avremmo probabilmente avuto nemmeno quei pochi processi che è stato possibile celebrare).

La repressione penale non può prendere su di sé ed esaurire anche il compito della prevenzione, per una serie di ragioni tanto note quanto ovvie. Essa si sviluppa attraverso accertamenti *ex post*, quando i buoi sono già scappati dalla stalla; di solito, dopo un inizio rapido (e talvolta enfatizzato) con le indagini preliminari, finisce per arenarsi; di fatto, risolve il controllo soltanto nella attività e nella emblematicità di tali indagini e della custodia cautelare; di necessità, si concentra su episodi specifici e non può affrontare un discorso di sistema.

Si discusse molto nel '96/'97 sulla necessità, da un lato, di chiudere il capitolo di *Mani pulite*; dall'altro, di affrontare seriamente il tema della prevenzione. Tuttavia, in questi venti anni non si è fatto nulla, continuando a delegare all'accertamento giudiziario penale – che deve occuparsi di responsabilità penali individuali – ciò che in realtà avrebbe dovuto essere realizzato attraverso un controllo preventivo di gestione e di sistema.

Quindi si sono determinate una sovraesposizione della magistratura e una sua supplenza, in un contesto che purtroppo è molto peggiorato – per molteplici ragioni – nel ventennio trascorso. Innanzitutto si potrebbe dire che, per gran parte, venti anni fa si “rubava” per fare politica; adesso, in molti casi, si fa politica soprattutto per “rubare” (evidentemente usando i due termini in modo improprio, ma interpretando un'opinione comune assai diffusa). Inoltre la crisi economica e

l'angoscia da *spread* hanno acuito la percezione della società civile e l'insofferenza di fronte a questa situazione, in una realtà sempre più diffusa di difficoltà, di crescita della disoccupazione, di forte sofferenza sociale, di sfiducia verso la politica e le istituzioni, di indignazione nei confronti degli sprechi e della dissipazione delle risorse pubbliche.

L'insufficienza della repressione penale è divenuta evidente a tutti, sotto molteplici profili; anche perché ai suoi limiti intrinseci si sono aggiunti numerosi altri limiti esterni e di fatto.

In primo luogo, fra questi ultimi, occorre ricordare le trasformazioni e l'evoluzione delle condotte classiche di corruzione: dalla "vendita" del singolo atto di ufficio a quella della funzione; dalla tangente tradizionale a nuove e sempre più articolate forme di vantaggio illecito; dal rapporto diretto fra corruttore e corrotto alla triangolazione.

In secondo luogo, occorre ricordare le profonde trasformazioni dell'assetto organizzativo ed istituzionale della pubblica amministrazione, come il ricorso alle privatizzazioni, all'esternalizzazione, alla logica delle deroghe e dell'emergenza, al decentramento. Nonostante le poche riforme relative allo statuto penale della pubblica amministrazione, intervenute nel frattempo, quelle trasformazioni hanno reso gli strumenti normativi della repressione – offerti dal codice penale del 1930 – sempre più inadatti a fronteggiare la realtà e la attualizzazione dei beni giuridici offesi dalla corruzione: dal prestigio della pubblica amministrazione alla imparzialità, efficienza, buon andamento, eguaglianza, pari opportunità, competitività e concorrenza.

In terzo luogo – su di un piano più generale, ma non meno incisivo – occorre ricordare l'ulteriore deterioramento delle condizioni di efficienza della giustizia penale: la crisi del processo e la sua durata abnorme; l'ipergarantismo fine a se stesso; la perdita di efficacia dissuasiva delle sanzioni, per le modalità della loro applicazione; la prescrizione; il ricorso alle leggi *ad personam*; la logica sempre più teorizzata e praticata della difesa *dal* processo, anziché *nel* processo.

La riprova di ciò sta nella constatazione espressa dal Greco nel 2011. Le statistiche sulla repressione (reati denunciati, accertati e seguiti da condanne) segnalano all'apparenza una diminuzione; ma in realtà la corruzione è profondamente radicata nella pubblica amministrazione, nella società civile, nel settore privato, come fenomeno pervasivo e sistemico in crescita, che influenza la società nel suo complesso. Vi è un rapporto inversamente proporzionale fra la corruzione praticata e quella denunciata e sanzionata (così il *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, posto a base del disegno di legge approvato definitivamente il 31 ottobre scorso, al quale rinvio per gli approfondimenti delle indicazioni qui richiamate sinteticamente).

Da ciò – ad avviso del Greco – la percezione e la consapevolezza sociale della gravità del fenomeno; la insufficienza degli strumenti tradizionali per fronteggiarlo; la mancanza di un

programma coordinato anticorruzione e di una metodologia per valutare l'efficacia delle misure di contrasto e, prima ancora, per individuare le ragioni ed occasioni della corruzione. *Transparency International* assegna all'Italia nel 2010 l'indice del 3,9 nella scala di "virtuosità" da 0 a 10, per l'andamento del livello di corruzione a partire dal 2002, contro il 6,9 della media OCSE; ed esprime sostanzialmente le stesse valutazioni.

*

5. In tempi di crisi economica e sociale come quelli attuali, lo spreco di risorse causato dalla corruzione comporta una serie di costi economici – diretti (ad esempio, il ritardo nella realizzazione di infrastrutture) e indiretti (ad esempio, le opere inutili) – quantificabili in diverse decine di miliardi all'anno, secondo la Corte dei Conti. Accanto al *vulnus* ad una serie di principi e valori – di fiducia nelle istituzioni, nelle regole e nei mercati; di legalità; di trasparenza; di eguaglianza; di competitività – v'è ormai ampia consapevolezza del pesante condizionamento che la corruzione esercita sugli investimenti, sulla allocazione corretta e sulla redistribuzione delle risorse, sullo sviluppo.

Nelle priorità della azione di contrasto alla corruzione – secondo le indicazioni concordi della Convenzione Onu del 2003 (ratificata dall'Italia con legge 116/2009); delle Raccomandazioni del Greco; della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1999 (ratificata con legge 110/2012); della Convenzione Ocse del 1997 (ratificata con legge 300/2000) – si segnala la necessità di un serio, organico e articolato programma di prevenzione, accanto alla repressione. La prevenzione deve svilupparsi attraverso modelli efficaci di *risk management*; attraverso una disciplina della integrità degli operatori e della trasparenza ed *accountability*; attraverso la promozione della cultura della legalità; attraverso meccanismi di tutela e premialità per chi denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro (c.d. *whistleblowing*).

Proprio la Convenzione Ocse fu il primo tassello per introdurre nell'ordinamento la responsabilità penale (*rectius* amministrativa) delle imprese e degli enti: prima con il rinvio a leggi successive; poi con la previsione di una delega (inserita durante l'esame parlamentare); infine con il decreto legislativo 231/2001.

Se per venti anni non si è fatto nulla sul piano della prevenzione e poco sul piano della repressione della corruzione, adesso forse siamo di fronte alla speranza di una svolta, con la legge 190/2012 sulle "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", approvata definitivamente dalla Camera dei Deputati il 30 ottobre scorso, dopo un lungo e tortuoso *iter* iniziato nel marzo 2010.

Le scelte della legge dedicate agli interventi di ordine penale, sulle quali si sono appuntate diverse critiche, devono essere verificate nella loro applicazione concreta, laicamente e senza

posizioni precostituite. Le novità più significative sono rappresentate dall'introduzione della fattispecie di corruzione privata (da lungo tempo attesa e richiesta a livello internazionale) e da quella del traffico d'influenza (una variante del millantato credito); sembrano positive anche se destano qualche perplessità sotto il profilo dell'applicabilità in concreto, già ad una prima lettura. Le lacune più significative sono rappresentate invece dalla assenza di un intervento sulla prescrizione, sul falso in bilancio, sull'autoriciclaggio, sul voto di scambio.

Vale probabilmente, a proposito delle scelte penalistiche della legge, la nota differenza che vi è tra l'ottimista e il pessimista: il primo (considerate le condizioni politiche e la difficoltà di comporre una maggioranza in Parlamento) dice "questa è la legge migliore possibile"; il secondo risponde "purtroppo". Basta pensare, ad esempio, al fatto che alla esigenza – rappresentata dal Consiglio d'Europa e dall'Ocse – di eliminare l'ambiguità e la difficoltà di una scelta concreta nell'alternativa tra corruzione e concussione, abbiamo risposto proponendo tre se non addirittura quattro possibili soluzioni, invece di due soltanto (e sono già troppe!) come sino ad ora.

La prima parte della legge affronta esplicitamente il tema della prevenzione della corruzione attraverso una serie di istituti e controlli di merito e di metodo interni alla pubblica amministrazione, per rendere più trasparente e più garantita la gestione delle risorse pubbliche; per dare attuazione, finalmente – anche se tardivamente – ad una serie di indicazioni fondamentali, sia costituzionali che europee e internazionali (l'uguaglianza, la pari opportunità, la concorrenza), più che mai attuali ed urgenti nel contesto del mercato globale e della crisi.

Per la prima volta – seguendo quelle indicazioni e (vorrei dire) facendo tesoro dell'esperienza di buon senso maturata dopo il fallimento di *Mani pulite* – si prendono in considerazione l'organizzazione, la struttura e la funzionalità della amministrazione, in una prospettiva di prevenzione organica del rischio di corruzione. Si prevedono così l'individuazione e la definizione del *risk management*, la gestione concreta del rischio corruzione sotto un duplice aspetto: sia quello generico per tutte le pubbliche amministrazioni o per tutte le entità di decisione; sia quello specifico per certi settori. Penso al settore dell'edilizia o a quello della sanità (per recenti esperienze anche personali di lavoro), che mi hanno fatto toccare con mano quanto questi settori presentino un rischio altissimo in materia di corruzione.

Da ciò, quindi, l'individuazione di strumenti come il piano generale ed i piani settoriali anticorruzione; la previsione di un'autorità indipendente; quella di numerosi obblighi di comunicazione e di informazione; la previsione di un responsabile delle aree a rischio; la semplificazione – finalmente – dell'attività amministrativa; la razionalizzazione degli obblighi di trasparenza; la disciplina delle incompatibilità e della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa; quella dell'incandidabilità (forse più emblematica che efficace, benché sia già in

vigore dal 5 gennaio scorso grazie al rapidissimo *iter* voluto dal governo, e alla tempestiva emanazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235).

Insomma, si articola tutta una serie di proposte organiche molto precise e molto concrete, che nel '96 – dopo la prima *tangentopoli* e la prima *Mani pulite* – non si erano nemmeno ipotizzate. Vi è solo da augurarsi che questo percorso venga compiuto effettivamente e che quelle proposte non rimangano sulla carta.

*

6. Se nel ventennio scorso la soglia di protezione su *nerolandia* è regredita e quella su *tangentopoli* è rimasta immutata (soprattutto quanto a prevenzione della corruzione), rispetto a *mafia* si è registrata un'attenzione diversa. Essa si è concretizzata in una serie di iniziative di riforma certamente disorganiche, asistematiche, maturate quasi sempre sotto la spinta di varie emergenze; quelle iniziative, tuttavia, si sono tradotte in strumenti efficaci ed in risultati di rilievo nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Esse si compendiano nel c.d. codice antimafia contenuto nel d. lgs. n. 159 del 2011, da pochi giorni integrato dal d. lgs. 218 del 2012, in attuazione (attraverso un percorso travagliato) della delega conferita al Governo con la legge n. 136 del 2010; si aggiungono da ultime alcune modifiche al d. lgs. n. 159/2011 in tema di Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, introdotte con la legge n. 228/2012 (legge di stabilità).

Il codice antimafia è riduttivo ed incompleto, rispetto al titolo ed agli obiettivi ambiziosi che si proponeva la legge-delega: la ricognizione completa, l'armonizzazione e il coordinamento della normativa penale, processuale e amministrativa di contrasto alla criminalità organizzata; la riorganizzazione della normativa in materia di misure di prevenzione; la modifica ed integrazione della disciplina in tema di documentazione antimafia (la c.d. certificazione antimafia).

In realtà, la delega è stata esercitata soltanto per il secondo ed il terzo oggetto (misure di prevenzione e documentazione antimafia), alla stregua dei principi e criteri direttivi che per essi erano stati formulati. Non è stata invece esercitata la delega né erano stati formulati i principi e criteri per la materia sostanziale e processuale (ad esempio in tema di “confisca allargata” come misura di sicurezza; di art. 41 *bis* ord. pen.; di collaboratori di giustizia; di colloqui investigativi; di criminalità organizzata transnazionale etc.).

Le innovazioni introdotte negli ultimi venti anni in questa materia hanno certamente e positivamente contribuito all'azione di contrasto; vale la pena ripercorrerle sinteticamente, per coglierne l'importanza. D'altronde, basta guardare ai successi ottenuti dalla autorità di polizia con la cattura di latitanti storici e dalla magistratura con la celebrazione e la conclusione di numerosi e noti processi (anzi, maxiprocessi) nei confronti di esponenti della criminalità organizzata, per

rendersi agevolmente conto di come l'attenzione verso quest'ultima abbia mantenuto un livello ben più elevato di quello consentito o stimolato dai ben diversi e molto più limitati strumenti normativi a disposizione per prevenire e per contrastare la criminalità societaria e d'impresa, nonché la corruzione.

Per tracciare quella sintesi, occorre prendere le mosse dal decreto legge n. 306 del 1992 (convertito con la legge n. 356 del 1992): la prima doverosa e urgente risposta dello Stato di fronte all'emergenza delle stragi mafiose di Capaci e di via D'Amelio, che attentavano ai fondamenti della convivenza democratica. E' una risposta a largo raggio, di cui è possibile soltanto proporre un richiamo sommario.

Innestandosi sugli interventi già previsti dal decreto-legge n. 152 del 1991 (convertito dalla legge n. 203 del 1991), si introducono una serie di modifiche di ordine processuale (sulla disciplina della prova, sul potenziamento delle indagini, sul giudizio, sulle misure cautelari) e di diritto penale sostanziale (sui reati di false informazioni e dichiarazioni, di usura, di scambio elettorale politico-mafioso, di armi, di stupefacenti, di possesso ingiustificato di valori). Gli interventi più rilevanti riguardano la protezione dei collaboratori di giustizia; la materia penitenziaria (divieti e limiti alla concessione di benefici per gli appartenenti alla criminalità organizzata che non collaborano; colloqui investigativi; sospensione della normale regola del trattamento penitenziario); le misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Alcuni interventi successivi sono stati sviluppati sul fronte del rapporto e della sinergia fra economia criminale ed economia illegale e sommersa, sotto molteplici aspetti, soprattutto nella seconda metà degli anni '90. Essi hanno riguardato la cooperazione ed il rispetto degli impegni internazionali; la trasparenza economica e patrimoniale, per contrastare la mafia sul versante economico-finanziario; il riciclaggio.

Penso, fra gli altri, all'accordo innovativo con la Svizzera del settembre 1998, in tema di rogatorie; alla revisione delle norme in tema di intermediazione finanziaria, di regime del credito, di mercato mobiliare, di diritto societario: quest'ultimo sviluppatosi successivamente in modo ben diverso dalle premesse poste allora (come si è visto dianzi); all'allargamento del ventaglio dei reati-presupposti, della segnalazione delle operazioni sospette e del raccordo informativo tra i vari organismi interessati. Questi interventi hanno cercato di affrontare anche il problema della corruzione, nel quadro della convenzione europea di Dublino dell'ottobre 1996 sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea; e di quella contestuale sulla adozione di norme omogenee fra paesi dell'Unione, in tema di associazione a delinquere, nonché di reciprocità nella estradizione per quest'ultima.

Meritano un cenno particolare – per il loro rilievo nell’azione di contrasto – la disciplina delle c.d. videoconferenze e quella dei collaboratori di giustizia. La prima, avviata nel luglio 1996, venne varata e resa operativa con la legge n. 11 del 1998 e la realizzazione delle relative strutture tecniche, per assicurare il pieno rispetto del diritto di difesa. Essa consentì la partecipazione a distanza degli imputati più pericolosi ai processi, evitando il c.d. turismo giudiziario dei boss con i suoi evidenti costi, rischi, ostentazioni e contatti potenziali o effettivi con l’esterno; nonché assicurando effettività al regime penitenziario dell’art. 41 *bis* dell’ordinamento penitenziario (il c.d. carcere duro), strumento essenziale ed irrinunciabile, di cui la Corte Costituzionale aveva nel frattempo riconosciuto la legittimità, pur con qualche avvertimento di cautela per il rispetto dell’art. 27 Cost. nelle sue modalità di attuazione.

Quanto ai collaboratori di giustizia, la disciplina originariamente prevista per essi dal decreto-legge n. 8 del 1991 (convertito con la legge n. 82 del 1991) fu oggetto di approfondimenti a partire dal settembre 1996 e quindi di revisione (conclusa con la legge n. 45 del 2001), con l’obiettivo di mettere ordine nel fenomeno e di razionalizzarlo, evitando abusi e degenerazioni che si erano verificati nell’utilizzo di uno strumento peraltro prezioso e indispensabile per le indagini sulla criminalità organizzata. Era necessario intervenire per evitare inflazione e/o implosione del fenomeno, a causa della sua crescita abnorme; per distinguere fra di loro il momento amministrativo della protezione e quello giurisdizionale della premialità; per limitare la collaborazione alle ipotesi di indispensabilità, ampiezza, attendibilità (da verificare) e novità.

Vi furono e vi sono tuttora polemiche ricorrenti sulla adeguatezza dell’impegno politico nella lotta alla criminalità mafiosa; sul calo di tensione se non addirittura sulla asserita complicità con essa; o quanto meno sul coinvolgimento del c.d. terzo livello. Al di là di quelle polemiche, mi sembra doveroso dare atto del grado elevato di attenzione che il legislatore e l’esecutivo dimostrano di aver attribuito al contrasto della criminalità mafiosa. E’ un’attenzione che si accresce e si rafforza se si guarda ai due settori, fra loro strettamente connessi, delle misure di prevenzione patrimoniali e della documentazione antimafia; con riferimento ad essi, il codice antimafia ha raccolto le molteplici indicazioni, esperienze e innovazioni accumulate nel ventennio precedente e tradotte nelle riforme che vennero elaborate in quel periodo.

L’attenzione verso la criminalità organizzata si è concentrata sui due momenti tipici di pericolosità di essa, l’inquinamento dell’economia pubblica e privata. Si tratta, rispettivamente, del momento dell’aggressione e della captazione del denaro pubblico (come nel caso emblematico degli appalti pubblici o, più ancora, dei subappalti e delle lavorazioni “sospette” come il movimento terra e simili); nonché del momento, inverso, dell’utilizzo e dell’investimento su larga scala degli ingenti capitali di provenienza illecita nell’economia sana, inquinandola.

I due settori delle misure di prevenzione e della documentazione antimafia – cui sono dedicati il libro I e il II del codice – sono fra loro sinergici. Le misure di prevenzione (soprattutto quelle patrimoniali), sono rivolte a contrastare e neutralizzare i patrimoni illeciti, frutto della criminalità organizzata. La documentazione antimafia è indirizzata a contrastare e impedire l'accesso della criminalità organizzata al denaro pubblico in senso lato, e quindi la costituzione, in parte, di quei patrimoni.

*

7. Il codice antimafia oggi in vigore non rappresenta certamente un punto di arrivo. Tuttavia, è pur sempre una tappa significativa del percorso avviato da quasi cinquanta anni con la legge n. 575 del 1965, con la quale venne prevista l'applicazione delle misure di prevenzione alle persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose (ancorchè all'epoca non esistesse ancora l'art. 416 *bis* c.p.). Un percorso proseguito trent'anni addietro, con la svolta ben più incisiva rappresentata dalla legge n. 646 del 1982.

Quest'ultima è stata fondamentale per raccogliere le indicazioni di Pio La Torre (che le pagò con la vita), riprese poi da Falcone e Borsellino, sulla necessità di affrontare la criminalità organizzata anche e soprattutto sul versante patrimoniale e sul loro sviluppo in una triplice direzione. La prima prospettiva è rappresentata dalla definizione dell'associazione di tipo mafioso nell'art. 416 *bis*, in chiave essenzialmente patrimoniale, sulla base dell'interpretazione giurisprudenziale della legge 575 del 1965: la gestione o controllo di attività economiche, concessioni, appalti, e la realizzazione di profitti ingiusti, attraverso l'intimidazione e l'omertà. La seconda prospettiva è rappresentata dalla previsione delle misure di prevenzione patrimoniali: il sequestro e la confisca dei beni illecitamente acquisiti dai destinatari delle misure di prevenzione personale. La terza prospettiva è rappresentata dalla previsione di una sorta di “casellario” delle misure di prevenzione e dalla certificazione antimafia, per conseguire licenze, concessioni, appalti etc. nei rapporti con la pubblica amministrazione.

La svolta patrimoniale delle misure di prevenzione – da strumento per il controllo del disagio sociale a strumento di contrasto della criminalità organizzata e dell'accumulo illecito di patrimoni – è la premessa per il progressivo ampliamento della loro applicazione. Si è cercato di compiere quella svolta nel rispetto ed attraverso l'elaborazione – prima giurisprudenziale, poi normativa – dei criteri (fatti e non sospetti; giurisdizionalizzazione e obbligo di motivazione; diritto di difesa) che vennero proposti dalla Corte Costituzionale in una sentenza fondamentale (n. 2 del 1956); e vennero raccolti subito dopo dalla legge n. 1423 del 1956.

Dopo un lungo stallo, quella svolta si è compiuta soprattutto dopo il 1992 e il sacrificio di Falcone e Borsellino e dei loro agenti di scorta, in primo luogo con la “confisca allargata”

(introdotta nel 1994) *ex art. 12 sexies* del decreto legge 306 del 1992. E' una misura di sicurezza, non di prevenzione, che segue alla condanna per gravi delitti anziché alla pericolosità in sé del soggetto; ma si fonda essenzialmente sulla sproporzione fra il reddito dichiarato e il valore dei beni posseduti dal condannato. Essa presenta perciò molti punti di contatto con la confisca quale misura di prevenzione, aprendo la via alla concezione della pericolosità oggettiva del bene di per sé.

Fra gli altri interventi va ricordata la legge n. 109 del 1996. Essa prevedeva il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati, con un duplice obiettivo: impedire il loro recupero da parte delle organizzazioni criminali; restituirli alla collettività per rendere concreto, effettivo ed evidente il ripristino della legalità e della dignità. Si è trattato di un impegno significativo per sottolineare emblematicamente e concretamente quanto la partecipazione di tutti alla azione di contrasto alla criminalità organizzata sia necessaria; e come i vantaggi che derivano da tale azione siano e debbano essere di tutti. Questo *iter* è proseguito attraverso la istituzione – con il decreto legge n. 4 del 2010 (convertito dalla legge n. 50 del 2010) – dell’Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per migliorare la fase della loro amministrazione, accelerare quella della loro destinazione, eliminare le molte criticità manifestatesi.

In tema di misure di prevenzione patrimoniale, un’ulteriore svolta fondamentale è stata rappresentata dal decreto legge n. 92 del 2008 (convertito dalla legge n. 125 del 2008). Esso ha previsto l’estensione dei destinatari di queste misure agli indiziati dei reati attribuiti alla competenza del Procuratore della Repubblica distrettuale (art. 51 comma 3 *bis* del c.p.p.); nonché la competenza di quest’ultimo a proporre l’applicazione delle misure di prevenzione antimafia. Si è prevista altresì una sorta di sequestro o confisca “per equivalente”, nel caso di dispersione o occultamento dei beni oggetto delle misure patrimoniali; soprattutto, si è introdotta la loro applicazione disgiunta ed indipendente dall’applicazione delle misure personali, anche in caso di morte sopravvenuta del destinatario di queste ultime.

Questa innovazione è profondamente significativa della tendenza alla modernizzazione della confisca, in una prospettiva di pericolosità in sé del bene e del patrimonio, per essere stato acquisito da un soggetto pericoloso e per essere indimostrata la sua provenienza legittima. Essa si risolve in un’evidente oggettivazione della misura, che attenua il collegamento già tradizionale della misura di prevenzione patrimoniale con quella personale e con la pericolosità del soggetto.

Il codice antimafia è una valida base di riorganizzazione e risistemazione delle misure di prevenzione patrimoniale anche nell’ottica europea. Quest’ultima, di fronte alla dimensione economica transnazionale assunta dalla criminalità organizzata, spinge verso ipotesi di confisca allargata in base alla pericolosità del bene in sé e verso una cooperazione sempre più forte fra stati; testimoniano ciò la relazione (0333/2011) e la risoluzione (0459/2011) del 25 ottobre 2011 del

Parlamento Europeo, che hanno dato l'impulso alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione Europea il 12 marzo 2012 e attualmente all'esame dello stesso Parlamento.

Il quadro europeo – in cui la componente e il contributo italiano sono purtroppo determinanti – è preoccupante per il Parlamento europeo. Quest'ultimo segnala il tentativo di infiltrazione della criminalità organizzata all'interno del sistema pubblico di gestione politico-amministrativo-finanziario; la necessità di un'azione di contrasto al crimine organizzato e ai suoi patrimoni, la quale tenga conto della criminalità dei “colletti bianchi”, della distrazione dei fondi pubblici e della contaminazione dell'economia legale e della finanza. Particolare attenzione è dedicata al riciclaggio attraverso l'utilizzo dei mercati finanziari; agli interventi da realizzare in tema di cooperazione e scambio di informazioni, di trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari, di contrasto ai paradisi fiscali e all'autoriciclaggio. Da ciò l'invito al Consiglio, alla Commissione, agli Stati membri e ai loro parlamenti, ad intervenire con strumenti normativi ed efficaci per reagire alla criminalità organizzata, coinvolgendo la società civile.

La Commissione europea ha risposto con la direttiva del marzo 2012, muovendo dalle distorsioni della concorrenza, dall'inquinamento della fiducia nel sistema finanziario e dalla evasione fiscale, provocati dal riciclaggio dei profitti della criminalità organizzata transnazionale. La Commissione ha raccolto l'invito del Parlamento per la predisposizione di nuovi strumenti come la confisca allargata, quella in assenza di condanna, nonché la confisca nei confronti di terzi, il congelamento dei beni da confiscare per evitare la dispersione, la loro gestione, le garanzie per i soggetti coinvolti.

*

8. L'altro versante importante del codice antimafia è rappresentato dal libro II, dedicato alla documentazione antimafia. Si tratta dei provvedimenti amministrativi attraverso i quali viene resa nota alla pubblica amministrazione l'esistenza o meno di divieti, impedimenti e situazioni indici di mafiosità, a carico dei soggetti che si pongono in relazione con essa. La materia ha costituito oggetto di un ampio processo evolutivo, a partire dalla introduzione della certificazione antimafia con la legge n. 646 del 1982.

Dopo un primo aggiornamento e razionalizzazione avvenuti con la legge n. 55 del 1990, il decreto legge n. 306 del 1992 ha assimilato all'applicazione delle misure di prevenzione anche le condanne per gravi reati di criminalità mafiosa, come presupposto per l'inibitoria dei rapporti con la pubblica amministrazione. Il salto di qualità è proseguito con la legge delega n. 94 del 1994 e il decreto legislativo n. 490 del 1994. Con essi si sono previste diverse fasce di valore degli atti o contratti che vengono in considerazione; soprattutto, si sono affiancate alla comunicazione antimafia (l'attestazione prefettizia di situazioni “tabellari” ostative, rappresentate da misure di

prevenzione e da condanne) le informazioni antimafia del prefetto, aventi ad oggetto l'eventuale esistenza di "tentativi di infiltrazione mafiosa" nei confronti del soggetto che chiede di entrare in rapporto con la pubblica amministrazione.

Il passaggio dalla certificazione antimafia di tipo documentale alle "cautele antimafia" (così definite anche dalle circolari ministeriali) è stato assai importante, perchè ha ampliato in misura rilevante le ipotesi di interdizione al rapporto fra il privato "sospetto" e la pubblica amministrazione. Nel contempo si sono previsti – anche attraverso il decreto legge n. 67 del 1997 (convertito in legge n. 135 del 1997) – collegamenti telematici ed informatici tra le prefetture, le amministrazioni interessate e le camere di commercio, per il rilascio delle comunicazioni.

L'ultimo intervento, prima del codice antimafia, è stato rappresentato dal D.P.R. 3 giugno 1998 n. 252: un regolamento di armonizzazione, razionalizzazione e snellimento, adottato nel quadro delle procedure di semplificazione poste in essere dalle c.d. leggi Bassanini (n. 59 e n. 127 del 1997), che ha costituito una sorta di testo unico della materia. Con esso si sono riviste le fasce di valore degli atti o contratti, i rapporti esenti dalle cautele antimafia, i soggetti obbligati, le procedure di richiesta e di rilascio, i poteri delle amministrazioni pubbliche nel caso di sopravvenienza di provvedimenti prefettizi interdittivi.

La disciplina normativa prevista da tale regolamento è stata integrata a partire dal 2005, in via amministrativa, con l'intervento del Comitato di coordinamento istituito per l'alta sorveglianza delle grandi opere e con l'emanazione da parte sua di linee-guida; fra esse sono particolarmente rilevanti quelle del 2010 e del 2011 per la ricostruzione dell'Aquila e per l'Esposizione universale del 2015. Il sistema è stato definito con i decreti legge n. 39 e n. 135 del 2009 (convertiti con leggi n. 77 e n. 166 del 2009) in cui si prevedono, fra l'altro, i poteri di accesso dei gruppi interforze di polizia presso i cantieri.

Tali poteri sono stati poi estesi con la legge n. 94 del 2009 (il c.d. "pacchetto sicurezza") a tutti i cantieri per appalti pubblici, prevedendo altresì la esclusione dagli appalti delle imprese che non abbiano denunciato concussioni ed estorsioni subite. In questo contesto si inseriscono sia le previsioni di *white list* delle imprese "pulite", ad opera delle prefetture su richiesta delle stesse imprese; sia l'adozione di protocolli di legalità e patti di integrità fra le prefetture, le stazioni appaltanti e le imprese interessate, nella logica del coinvolgimento di queste ultime attraverso obblighi assunti convenzionalmente.

Questo percorso – articolato, complesso, disorganico, ma ricco di interventi che testimoniano l'attenzione mantenuta alta, nei venti anni trascorsi, al pericolo delle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti – è confluito ed è stato sistematizzato senza modificazioni di rilievo dal libro II del codice antimafia, nei suoi profili sia sostanziali che procedurali. La

previsione, al pari del libro I, di un periodo triennale per le integrazioni, le correzioni e gli aggiustamenti che possano rendersi necessari alla luce della esperienza applicativa – nel rispetto delle procedure e criteri direttivi della legge delega – vale, evidentemente, a temperare la sopravvenuta maggior rigidità della disciplina prevista ora attraverso norme di legge, per una materia che in precedenza era demandata alla sede regolamentare con il D.P.R. 252 del 1998.

Di particolare rilievo appare infine – accanto alla documentazione antimafia (nel duplice aspetto delle comunicazioni e delle informazioni) – la istituzione di una banca dati nazionale unica di tale documentazione: uno strumento essenziale per venire incontro alle esigenze di semplificazione, di celerità e di snellimento, che sono poste a base dei principi e criteri direttivi della legge n. 136 del 2010.

*

9. Concludendo la riflessione sintetica sui venti anni trascorsi dopo Capaci, via D'Amelio e *Mani pulite*, nel guardare alle vicende di *nerolandia*, *tangentopoli* e *mafia city*, il bilancio non è certamente positivo, se si guarda alla patologia dell'impresa e dell'economia, ed a quella della corruzione.

Desti perplessità il fatto che l'attenzione del legislatore in questi venti anni sia stata riservata solo all'antimafia e non anche agli altri due tipi di patologia, della cui pericolosità per l'economia e prima ancora per la civile convivenza ci si comincia solo ora a rendere conto. Restano ferme la rilevanza particolare dell'allarme sociale destato dalle peculiari e specifiche connotazioni di violenza della criminalità organizzata; e quindi la accresciuta consapevolezza circa la necessità di una risposta specifica nei suoi confronti.

Tuttavia la pericolosità dell'inquinamento mafioso per l'economia si muove sugli stessi versanti di quello derivante dalla corruzione e della patologia d'impresa; anzi, è legata particolarmente alla penetrazione della criminalità organizzata in questi due settori. I tre versanti di criminalità non sono vertici di un triangolo, separati fra loro; sono frammenti di un cerchio senza soluzione di continuità fra l'uno e l'altro; sono tre parti di un unico territorio, fra loro connesse; e la c.d. zona grigia che li unisce agevola il loro reciproco intreccio.

In tutti e tre i casi, si registra una lesione egualmente significativa ai valori costituzionali di eguaglianza, di competitività, di libertà ed iniziativa economica, di legalità, di buon andamento, imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione. Non è azzardato pensare che la maggior intensità dell'attenzione verso la criminalità organizzata possa in qualche modo essere il frutto e la compensazione, più o meno consapevole, della disattenzione più o meno interessata verso gli altri due settori: quasi una sorta di alibi e di ritorno al passato, quando l'attenzione alla criminalità della

violenza sviava da quella – altrettanto necessaria, ma molto meno avvertita – alla criminalità dell’abuso.

Il bilancio è invece parzialmente positivo, se si guarda all’impegno del legislatore e del governo – accanto a quello, ben noto, della magistratura e delle forze dell’ordine – nell’azione di contrasto alla criminalità organizzata. E’ un impegno che ha affiancato la crescita di consapevolezza della società civile e del mondo del lavoro, dell’economia e dell’impresa, verso la pericolosità delle infiltrazioni criminali nell’economia privata e pubblica.

Quella consapevolezza si è tradotta nell’apprezzamento e nel riconoscimento dell’impegno di chi – spesso a prezzo della vita – tra magistrati, forze dell’ordine, esponenti politici, amministratori pubblici, imprenditori, religiosi, giovani, esponenti della cultura e della società civile, ha cominciato e poi continuato a portare avanti la denuncia e l’azione di contrasto alla criminalità organizzata in tutte le sedi e con tutte le voci possibili.

Quella consapevolezza dimostra come la premessa insostituibile della lotta alla mafia deve essere l’espressione di una cultura della legalità da parte di tutti: non soltanto da parte di chi è esposto, di chi opera in prima linea o da parte di chi ha un ruolo e un dovere istituzionale. Deve esprimere una cultura della legalità in termini globali; deve coinvolgere la collaborazione delle vittime potenziali, dei partiti e delle forze politiche a tutti i livelli (centrale e locali), del mondo del lavoro, dell’imprenditoria, della gente, della scuola e dei giovani. L’evasione fiscale; la corruzione su diversi livelli; l’aggressione all’economia e al risparmio di tutti; l’alterazione della competitività e della libertà di impresa; l’inquinamento mafioso: sono tutti aspetti di una comune aggressione alla dignità, alla libertà e alla democrazia, che certamente aggrava la situazione di crisi finanziaria, economica, sociale e di valori, in cui ci dibattiamo e da cui cerchiamo di uscire.

Un primo passo importante è stato compiuto; si è cominciato a comprendere che non si può convivere con la mafia. Occorre però cominciare a comprendere anche che non si può convivere altresì con la corruzione, con il falso in bilancio, con l’evasione fiscale; perché continuare a convivere con questi ultimi, vuol dire ricominciare o meglio continuare – nonostante le apparenze – a convivere con la criminalità organizzata e con le sue infiltrazioni nell’economia legale.

Il passaggio dalla conoscenza dello studioso alla consapevolezza del cittadino – cui mi impegna la laurea *honoris causa* che l’Università degli Studi di Genova ha voluto conferirmi – è difficile. Spero, con queste mie riflessioni, di avere in minima parte contribuito ad agevolarlo.