

FOCUS Le rappresentazioni dell'infiltrazione mafiosa, dallo stupore alla disaffezione dalla politica

Diego Forestieri

Introduzione

Il saggio non desidera soltanto indagare cosa avviene prima dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose ovvero sulle cause e le motivazioni del decreto, ma dare spazio ad una riflessione di come sono rappresentate le infiltrazioni della criminalità organizzata negli enti locali sia dagli studiosi del fenomeno che dai cittadini. Si riscontra, infatti, negli studi storici e sociologici esistenti, un crescente distacco, in particolare delle nuove generazioni, nei confronti delle Istituzioni e in modo particolare degli enti locali, percepiti come distanti dalla vita reale dei cittadini, soprattutto nel caso di quegli enti locali pesantemente coinvolti con le organizzazioni criminali. Il saggio mira, dunque, nel contesto teorico ed epistemologico esistente, ad evidenziare il nesso fra le rappresentazioni della criminalità organizzata, delle sue ramificazioni all'interno della Pubblica Amministrazione (in particolare degli enti locali) e la disaffezione nei confronti della politica da parte dei cittadini dei comuni interessati dallo scioglimento per mafia, conservando un filo di speranza possibile per la *buona politica*, i tanti amministratori onesti e capaci e tutti gli uomini che contrastano coraggiosamente la mafia su tutto il territorio.

Le rappresentazioni delle mafie

Si possono rintracciare le origini delle rappresentazioni del fenomeno mafioso già a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, quando ini-

zia l'intreccio tra Stato e criminalità organizzata nei primi vent'anni dell'Italia unita¹ e per la prima volta la parola 'mafia' nasce, non a caso, in una rappresentazione teatrale e, in particolare in un'opera di teatro popolare "I mafiusi de la Vicaria" scritta nel 1863 da Giuseppe Rizzotto e Gaspare Mosca².

Fin dall'inizio della rappresentazione della mafia (di tutte le mafie) si sono concepite le mafie non come un'organizzazione ma piuttosto unicamente come un fenomeno culturale e antropologico tipico delle comunità meridionali, sia nei primi studi sul fenomeno³ che nelle cronache giudiziarie⁴, con l'aggiunta di una mescolanza indistinta nella percezione del fenomeno con altri fenomeni delle regioni meridionali come il banditismo o il brigantaggio, tanto da suscitare la necessità di leggi oppressive e repressive quali la legge Pica⁵: è, infatti, nel 1875 che il Governo chiede al Parlamento di approvare un progetto di legge che consenta all'esecutivo di applicare "provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza" per i periodi e le aree interessate "o dove esistano associazioni di briganti, malandrini, accoltellatori camorristi,

¹ Si veda Benigno F., *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra. 1859-1878*, Einaudi, Torino 2015.

² Lo ricorda Marina D'Amato nel suo D'Amato M. (a cura di), *La mafia allo specchio. La trasformazione mediatica del mafioso*, Franco Angeli, Milano 2013, p. 16.

³ Ad es. si rammenta come Nicolò Turrisi Colonna si occupò di mafia senza mai denominarla con tale sostantivo, ma piuttosto parlando di una serie di eventi criminali facenti capo ad una setta organizzata: Turrisi Colonna N., *Cenni sullo stato attuale della sicurezza pubblica in Sicilia*, Ila Palma, Palermo 1988 (ristampa anastatica della prima edizione del 1864). La figura di N. Turrisi rimane ambigua e contraddittoria, tanto da essere considerata da S. Lupo come il capo della Mafia, si veda Lupo S., *Storia della mafia. Dalle origini ai nostri giorni*, Donzelli, Roma 1993.

⁴ In un rapporto di prefettura del 1874 si legge: "Il proletario [...] si rende [...] mafioso sia per l'odio naturale contro chi possiede qualche cosa o trovasi in posizione più elevata sia perché abituato a reagire contro l'autorità pubblica ed i suoi atti sia per l'abborrimento che in genere nutre per il lavoro e l'occupazione" in Russo N., *Antologia della mafia*, Il Punto Edizioni, Palermo 1964.

⁵ Su questo aspetto si veda: Acocella G., «Legislazione di emergenza, Sud, criminalità, crisi della legalità», in Forestieri D. (a cura di), *Stato legale sotto assedio. Fra legislazione di emergenza, traffico di influenze illecite, lobbies e subculture devianti*, Apes, Roma 2015.

maffiosi”⁶. Il progetto prevedeva che il governo fosse autorizzato a disporre, senza autorizzazione dell’autorità giudiziaria, arresti di sospetti, perquisizioni domiciliari, scioglimento di associazioni, anche non riconducibili alle fattispecie del codice penale⁷. Come pure, si è sostenuto che il fenomeno del brigantaggio abbia, invece, generato una “richiesta di protezione” nei confronti delle organizzazioni mafiose: “Il brigantaggio concorreva a creare fra le vittime una forte domanda di protezione dal suo modo sregolato di praticare la violenza, e la mafia profittava di tale circostanza per offrire la sua protezione, prestandola a condizioni a tutta prima accettabili. La violenza del mafioso per quanto costosa non era assolutamente da paragonare alla violenza del brigante”⁸. È però nel 1876 che il fenomeno della mafia acquisisce una rilevanza nel dibattito dell’opinione pubblica, grazie all’inchiesta condotta da Sidney Sonnino e Leopoldo Franchetti. È all’interno di questa inchiesta – infatti – che si parla di “facinorosi della classe media”, dimostrando un’incapacità nella comprensione reale ed esaustiva del fenomeno ma anche un certo intuito nel constatare come il fenomeno non fosse riconducibile alla criminalità comune. In sintesi, si potrebbe affermare che la rappresentazione della criminalità organizzata di stampo mafioso ha visto la confusione fra brigantaggio e mafia, veicolando anche una sorta di legittimazione morale dell’agire mafioso:

“Il carattere ‘anarchico’ del sentimento mafioso, il suo configurarsi come una sorta di spontanea insofferenza contro l’ingiustizia dell’ordine costituito, determinano intorno al mafioso un’aura romantica di eroe popolare che ne caratterizzerà in modo ideologicamente ambivalente le azioni e il comportamento fino agli anni Cinquanta”⁹.

⁶ Mascilli Migliorini L., «Il mondo politico meridionale di fronte alla legge di PS del 1875», in *Nuova rivista storica*, 1979.

⁷ Si veda il già ricordato Lupo S., *Storia della mafia*, op. cit.

⁸ Renda F., *Storia della mafia*, Sigma Edizioni, Palermo 1988, p. 74, cit. in Messina F., «La mafia invisibile. Percezione e rappresentazione del fenomeno mafioso dall’Unità d’Italia alla Seconda Guerra Mondiale», in *Carte Italiane*, 2 (9), 2013, n. 20, p. 49.

⁹ Catanzaro R., *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Liviana, Padova 1988, p. 5.

La mafia è stata messa in relazione al carattere etnico del luogo, come caratteristica “tipica” degli abitanti di un dato territorio meridionale, tant’è vero che lo stesso Giovanni Falcone sottolinea come ancora nel 1982 vi fossero coloro i quali pensavano che: “La mafia non sarebbe altro che un ‘comune sentire’, condiviso da lunghe fasce delle popolazioni meridionali, fondato su valori in sé non censurabili, quali il coraggio, l’amicizia, la fedeltà, la famiglia, la parentela, le tradizioni locali; e così il mafioso che ispira la sua condotta di vita rispetto ed anzi al recupero di tali valori tradizionali, assumerebbe, nella perdurante carenza dei pubblici poteri nel Mezzogiorno d’Italia, il ruolo di mediatore più adatto per la soluzione dei conflitti interindividuali”¹⁰.

La mafia è stata poi associata anche in rapporto alla povertà e lo stesso Pasquale Villari dovette ammettere come in realtà in Sicilia fossero i contadini della “classe alta” ad essere i più coinvolti con il crimine organizzato¹¹. Senza poi voler considerare l’interpretazione quasi “benigna” del fenomeno, ad es. da parte del marchese Di Rudinì, prima sindaco di Palermo e poi capo del Governo che, nel 1867 nominato prefetto di Palermo, dichiarava: “La mafia è potente, forse più di quello che si crede [...] Bisognerebbe conoscere a fondo l’ordinamento della mafia per apprezzarne la forza e l’influenza. Soltanto chi ha la protezione di essa, potrebbe impunemente circolare per le campagne”¹².

In effetti, ciò che sembra accomunare queste diverse interpretazioni e la rappresentazione più significativa che permette di distinguere la criminalità organizzata dalla criminalità organizzata di stampo mafioso è la sua aderenza con la società civile¹³ e i suoi legami con la vita poli-

¹⁰ Falcone G., *Interventi e proposte (1982-1992)*, Bur, Milano 1994, pp. 221-222.

¹¹ Villari P., *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Loescher Editore, Torino 1972, pp. 40-100.

¹² Camera dei Deputati, *I moti di Palermo del 1866. Verbalì della Commissione parlamentare di inchiesta*, a cura e con l’introduzione di Da Passano M., Roma, 1981, verbale della deposizione di Antonio Starabba di Rudinì, prefetto di Palermo, Palermo, 17 maggio 1867, pp. 117-118, citato in Pezzino P., «Mafia siciliana, violenza e potere politico in Italia (secoli XIX e XX)», in Ruggeri F., *La società e il suo doppio. Perché ricercare sull’illegalità*, Franco Angeli, Milano 2011, p.105.

¹³ In tal senso scriveva Franchetti: «Il fatto che prima d’ogni altro colpisce la mente nei racconti che si sentono fare sulla Sicilia [...] è l’autorità non solo materia-

tica dei territori oltre che l'uso dell'intimidazione (art. 416 bis, Codice penale, Libro II, Titolo V), poiché secondo recenti studi la pratica di collaborazione fra Stato e mafia non si sarebbe mai interrotta fin dal 1861 ad oggi¹⁴ e anzi la mafia ha modificato il suo carattere organizzativo, costituendosi in nuova modalità aperta a rete, fluida e flessibile, modellandosi secondo scenari sempre più globalizzati nei mercati internazionali di riferimento¹⁵. Ad oggi, vi è dunque un mutamento di prospettiva della cosiddetta teoria culturalista per via del fatto che le organizzazioni criminali trovano nuovo radicamento all'interno del territorio del nord e del centro Italia oltre che su scala internazionale.

Federalismo e controllo del territorio delle mafie

Tanto le notizie di cronache che gli studi del fenomeno mafioso e le statistiche di riferimento ci informano di come la mafia nelle sue varie tipologie (Cosa Nostra, 'Ndrangheta, Camorra, ecc...) stia mutando nelle sue dinamiche e negli interessi illegali, espandendo i suoi interessi geografici oltre che a livello internazionale anche su tutto il territorio italiano, fino a realizzare un'espansione a "macchia di leopardo" senza che vi possano essere delle zone franche.

Tale espansione territoriale e l'incremento significativo dell'infiltrazione mafiosa nell'amministrazione pubblica sembra seguire in Italia i mutamenti oltre che socio-culturali anche istituzionali all'interno della Pubblica Amministrazione¹⁶. Sul piano economico, si pensi al fatto

le, ma anche morale che vi hanno i violenti», Franchetti L., *I facinorosi della classe media. La mafia e la Sicilia nell'Ottocento*, Edizioni Il Grano, Messina 2015, p. 137.

¹⁴ Scarabelli D., Titolo tesi di dottorato: *La polizia e la mafia in Sicilia: cogestione, collusione e ragion di stato, 1866-1875*, University College London (UCL), 2014.

¹⁵ Introduzione di Dino A. in Cardella C., Intilla G., Macalus M., Tumminelli G., *Criminal Network. Politica, amministrazione, ambiente e mercato nelle trame della mafia*, Franco Angeli, Milano 2011.

¹⁶ Ciò avviene anche in rapporto al mutato assetto delle funzioni pubbliche avvenuto con la riforma del Titolo V della Costituzione l. Cost. 3/2001, realizzata con l'obiettivo di razionalizzare e riordinare la Pubblica Amministrazione secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tale meccanismo di riordino ha comportato in realtà – e a dispetto delle reali intenzioni – una complicazione

che le imprese devono sottostare a disposizioni statali su autorizzazioni e controlli e, al tempo stesso, a una serie di discipline regionali e locali che dispongono requisiti, condizioni e procedure per il rilascio delle autorizzazioni necessarie¹⁷. Questo nuovo scenario di federalismo possibile (o mancato), se da un lato ha espanso notevolmente i poteri degli enti locali e dei loro amministratori, ha finito d'altro canto per facilitare l'ingresso di imprese dagli affari poco leciti¹⁸ per la semplicità di "avvicinamento" di coloro i quali amministrano il territorio e sono chiaramente più esposti al rischio della corruzione e del crimine organizzato; operando, inoltre, attraverso il "condizionamento mafioso del territorio"¹⁹ ovvero attraverso la "signoria territoriale" intesa come "forma istituzionale del dominio mafioso"²⁰. Da ciò che emerge poi dalla mappatura di *Transcrime* (Centro universitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), la criminalità organizzata mafiosa è estesa a tutte le aree nazionali con alcuni territori con una densità molto alta, ma in zone limitate e concentrate, con una varietà di diffusione all'interno delle stesse aree. Si registra una forte presenza anche in aree tradizionalmente escluse, in particolare a Roma e nel sud del Lazio mentre per quanto riguarda il Nord Italia, Liguria, Lombardia e Piemonte registrano dei tassi medio alti in prossimità dei grandi centri urbani²¹.

Ci si ritrova, in molti casi di dominio territoriale della mafia, di fronte a delle caratteristiche che mescolano il moderno con l'antico,

dell'assetto istituzionale del Paese poiché alcune prerogative dello Stato centrale sono ora sottoposte al potere amministrativo degli enti locali per quanto riguarda le attività più disparate, in molti casi creando una potestà concorrente fra Stato e enti locali.

¹⁷ Centro Studi Confindustria, *Scenari economici: La lunga crisi: ultima chiamata per l'Europa*, Sipi, Roma 2012.

¹⁸ Sull'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici si veda Caneppele S. (a cura di), *Le mafie dentro gli appalti. Casi di studio e modelli preventivi*, Franco Angeli, Milano 2014.

¹⁹ Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, in Ruggeri F. (a cura di), *La società e il suo doppio. Perché ricercare sull'illegalità, op. cit.*

²⁰ Chinnici G., Santino U., *La violenza programmata. Omicidi e guerre di mafia a Palermo dagli anni Sessanta ad oggi*, Franco Angeli, Milano 1991.

²¹ <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2014/02/Sintesi-Pon.pdf>.

sfociando in un neofeudalesimo²² che non trova più confini spaziali ma realizza una “pervasività che sfonda il muro del privato cittadino, fondamento delle democrazie liberali”, cosicché “il privato è distrutto, annientato, così come sempre minore spazio hanno le reti delle organizzazioni della società civile, quelle che fanno l’esperienza del principio di legalità”²³. Tra le ragioni dell’analisi scientifica del fenomeno mafioso vi è, dunque, la sua contiguità “con alcune questioni cruciali della teoria politica – e si potrebbe aggiungere della Sociologia giuridica – riguardanti la natura dello Stato, il rapporto tra il suo progressivo affermarsi e le sue fonti di legittimazione. Il punto è che lo Stato e la mafia “trattano” il medesimo tipo di servizi, sebbene con procedure e meccanismi diversi: la protezione”²⁴. Protezione che si traduce in controllo del territorio anche attraverso l’infiltrazione mafiosa nell’amministrazione pubblica locale, in particolare in quelle comunità in cui vi è già una preesistente fragilità dei rapporti fiduciari e la criminalità organizzata di stampo mafioso si inserisce in modo subdolo e parassitario senza necessariamente l’utilizzo di comportamenti violenti ma piuttosto come un insieme di imprese: “a) che operano

²² Il neofeudalesimo è stato rappresentato come l’insieme di diversi elementi: «[...] la frammentazione della società meridionale in una miriade di rapporti tra sé separati e non componibili in una sintesi politica come dovrebbe essere negli Stati moderni; l’utilizzazione delle risorse pubbliche per vantaggio dei singoli gruppi feudali e per mantenere l’autorità interna a tali rapporti; la sostituzione di questa autorità parallela alla legge dello Stato, che viene a ciò utilizzata e sottomessa; infine il facile intreccio tra potere politico, sottratto al diritto e sottoposto al contratto feudale, e società criminale illegale (i ‘malfattori’). La descrizione è esemplare. Lo Stato è soggiogato a questa logica, e più cresce l’intervento dello Stato nella direzione della sola regolazione senza autorità, maggiore diventa lo spazio di azione e di utilizzazione degli strumenti pubblici da parte dei gruppi che compongono la struttura neo-feudale». Così Giuseppe Acocella descrive il neofeudalesimo commentando le parole di Leopoldo Franchetti e del suo *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia* del 1877. Sulla questione del neofeudalesimo come espressione particolare del Meridione d’Italia si veda pertanto: Acocella G., «La questione del Mezzogiorno d’Italia. Neo-feudalesimo, legalità, Stato», in *Rivista di Studi Politici*, n.3, 2008, pp. 137-146.

²³ Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, op. cit., p.60.

²⁴ Vannucci A., *La “governance” mafiosa della corruzione: dal sistema degli appalti agli scambi politici*, Dipartimento di scienze della politica, Università di Pisa, consultabile presso www.unipi.it.

nell'industria della protezione sotto un marchio comune [...]; b) che si riconoscono vicendevolmente come fornitori legittimi di protezione mafiosa autentica; e infine c) che riescono a prevenire l'uso non autorizzato del marchio di altre imprese 'pirata'²⁵, tutto ciò è reso possibile dalla permeabilità dei politici e degli amministratori locali che permette l'esistenza di legami di scambio fra pubblica amministrazione locale e organizzazione criminale, creando un clima di sfiducia e di pervasività della corruzione e del malaffare che alimenta un circolo vizioso di richiesta di protezione o garanzia²⁶.

I facinorosi della classe media, le infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni pubbliche locali e la normativa di prevenzione sociale

La mafia diventa, inoltre, sempre più un soggetto politico con il suo radicamento territoriale e le mire espansionistiche di accumulo di consenso e intreccio di relazioni: "in quanto gruppo sociale, con un insieme di norme, un apparato per l'amministrazione delle sanzioni per chi le trasgredisce, un ancoraggio a un territorio determinato"²⁷. La vera novità consiste nel fatto che la mafia di oggi non si costituisce come antistato, corrompendo o minacciando il politico di turno chiamato a gestire la cosa pubblica come avveniva, ad esempio, negli anni Novanta, ma la mafia si fa Stato, entra sempre più nei palazzi delle istituzioni proponendo candidati e politici già affiliati alle filiere mafiose, o comunque ben disposti a raccogliere il consenso dei voti mafiosi in cambio di favori, concessioni, ecc.... Sembra quasi che i confini fra legalità e illegalità, fra Stato e mafia si facciano sempre più labili sul piano della società civile, tanto è vero che proliferano addirittura movimenti antimafia del tutto inganne-

²⁵ Gambetta D., *La mafia siciliana*, Einaudi, Torino 1992, p. 218.

²⁶ Newell J.L., *Organised Crime and corruption: the case of the Sicilian mafia*, Paper prepared for the Seventh Colloquium on Cross-border Crime in Europe, Faculty of Criminal Justice Sciences, University of Sarajevo, 6-8 ottobre 2005.

²⁷ Scalia V., *Le filiere mafiose. Criminalità organizzata, rapporti di produzione, antimafia*, EDIESSE, Roma 2016.

voli, fino a poter parlare di “antimafia fasulla”²⁸. Il vero nodo della questione rimane quindi il continuo proliferare, oltre che di politici ben disposti, di tecnici e professionisti che si prestano alla collaborazione proficua con la mafia, laddove la vera novità rispetto agli scioglimenti degli enti locali dei decenni precedenti è rappresentata dal fatto che risultano coinvolti non solo e soltanto gli amministratori locali ma anche dipendenti pubblici: ancora di più assume una rilevanza la penetrazione mafiosa negli enti locali in stretta correlazione con quella che è stata definita “borghesia mafiosa”²⁹ ma che già Leopoldo Franchetti nel suo celeberrimo *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia* (1876) chiamava “facinorosi della classe media”.

Difatti, partire dagli anni Ottanta si evidenzia come “la mafia è diffusamente presente all’interno stesso delle amministrazioni locali e nei vari enti pubblici collegati [...], essendosi infiltrata capillarmente in senso orizzontale nel tessuto amministrativo”³⁰. Ciò è ancor più vero in una realtà meridionale dove le risorse civili, il capitale umano sono deficitari³¹ e il tessuto sociale è fortemente condizionato da una legalità debole³². In queste condizioni, in cui vi è una scarsa fiducia nelle istituzioni, una forte incrinatura nel patto fra Stato e cittadini, si impone inevitabilmente la legge del più forte e diminuisce fortemente la propensione dei cittadini alla partecipazione politica e al vivere associato, fino a minare le basi stesse della Democrazia nello svilimento del principio di legalità e, come già evidenziato, nella problematica di trovare un consenso, poiché ci si trova di fronte al paradosso: “La democrazia [...], per sua stessa natura, deve poggiare

²⁸ La Spina A., *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, il Mulino, Bologna 2016.

²⁹ Santino U., *La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia*, in Fiandaca G., Costantino S. (a cura di), *La mafia, le mafie*, Laterza, Bari-Roma 1994, pp. 118-141.

³⁰ Commissione parlamentare d’inchiesta sulla mafia, 1985, pp. 53-54, in Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, op. cit.

³¹ Forestieri D., «Coscienza collettiva e rappresentazioni sociali della legalità», in Acocella G. (a cura di), *La legalità ambigua*, Giappichelli, Torino 2013.

³² La Spina A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2005.

sul consenso popolare e si trova perciò spesso esposta alla tentazione di scendere a patti con coloro che, tra le altre cose, detengono il monopolio dei voti” e “i casi di complicità – quando non di identità – fra politici e la ‘classe dei facinorosi’ sono molti e in alcuni casi dimostrati al di là di ogni ragionevole dubbio”³³, laddove: “La criminalità organizzata si presenta come osmotica, sovrapposta, se non coincidente, con la criminalità dei colletti bianchi”³⁴. In Italia esiste, dunque, una specificità che rende la distinzione scientifica fra criminalità organizzata e colletti bianchi piuttosto fragile. Giacché, come già evidenziato in altra sede³⁵, le analisi di Sutherland hanno dimostrato che la criminalità non è un fenomeno che interessa solo le classi meno abbienti ma coinvolge, con modalità diverse e territorialmente differenti, in forme più sofisticate e meno direttamente evidenti, anche gli strati più elevati della società.

È, però, solo nel 1991, dopo un periodo di intensa attività del crimine organizzato che aveva acceso l’opinione pubblica, a seguito di una faida che vedeva come epicentro Taurianova, in provincia di Reggio Calabria (dove tra i vari omicidi e attentati destò scalpore la decapitazione di un affiliato alla ‘ndrangheta la cui testa poi venne lanciata in aria per un tiro al bersaglio), che il parlamento italiano approva una legge che consente al governo di scogliere i consigli comunali con possibili infiltrazioni mafiose. Il provvedimento legislativo in questione nacque come quasi tutte le misure antimafia e cioè come provvedimento d’emergenza, infatti lo Stato intervenne con questa legge con l’obiettivo dichiarato di combattere il crimine organizzato nei rapporti di corruzione con gli uffici pubblici (art. 1 del D.L. 164 – poi convertito nella Legge n. 221 del 22 Luglio

³³ Gambetta D. (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Einaudi, Torino 1989, p. 215.

³⁴ Scalia V., *Le filiere mafiose. Criminalità organizzata, rapporti di produzione, antimafia, op.cit.*, p.89.

³⁵ Forestieri D. (a cura di), *Stato legale sotto assedio, op. cit.*; si veda anche E.H. Sutherland, *White Collar Crime*, Holt, Rinehart and Winston, New York, N.Y. 1961, trad. it. a cura di Ceretti A. e Merzagora I., *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, Unicopli, Milano 1996.

1991³⁶), realizzando di fatto una vera e propria normativa di prevenzione sociale.

Dal 1991 al 2013, ci sono stati ben 243 scioglimenti per 191 comuni interessati dal provvedimento. E non sorprende come il 90% di questi scioglimenti abbia riguardato le tre Regioni d'Italia in cui storicamente si è riscontrata maggiormente la presenza della criminalità organizzata (Campania, Calabria e Sicilia)³⁷.

Il processo di scioglimento inizia con un'indagine di polizia che identifica la presenza di contatti tra politici e/o i funzionari comunali e la criminalità organizzata. Nella maggior parte delle volte le indagini iniziano per ragioni che sono estranee al coinvolgimento diretto dei mafiosi nelle amministrazioni locali. Questa informazione viene quindi passata al rappresentante del governo/Ministero degli Interni a livello provinciale, il prefetto, che dà il compito ad una commissione che entro tre mesi decide se debba procedere allo scioglimento. Dopo che la relazione finale è stata redatta e consegnata, il prefetto ha 45 giorni di tempo per notificarla al Ministero degli Interni. Quest'ultimo decide se vi siano motivi per chiudere il Comune e in tal caso il Presidente della Repubblica confermerà questa decisione con l'emanazione di un decreto di scioglimento³⁸.

Durante il periodo dello scioglimento, in genere della durata di 18 mesi, che può essere prolungato fino a 24 mesi, una commissione di tre tecnocrati, con poteri uguali a Sindaci eletti, governa il Comu-

³⁶ Una legge, la cui straordinarietà risiede nella sua peculiarità tutta italiana, uno strumento unico al mondo per la lotta alla mafia, voluta e ideata da Giovanni Falcone. Una legge che però nasce già superata, nel momento in cui la modifica dell'ordinamento degli enti locali, prima con gli artt. 51 e 53 della Legge 8 Giugno 1990 n. 142 e poi con il D.Lgs 25 Febbraio 1995, n.77 che anticipa la L. 127/97 (Bassanini bis), aveva già separato la gestione amministrativa dall'indirizzo politico, comportando quindi la possibilità di infiltrazione per gli uffici amministrativi di gestione dell'ente e la soluzione arriverà soltanto con sanzioni per la responsabilità di dirigenti e dipendenti al comma 30 art. 2 Legge 15 Luglio 2009, n.94.

³⁷ Galletta S., *Law enforcement, municipal budgets and spillover effects: Evidence from a quasi-experiment in Italy*, Institute of Economics (IdEP), University of Lugano, 6904 Lugano, Switzerland.

³⁸ *Ivi*.

ne. La legge così approvata nel 1991 è stata integrata nel 1993 (D.L. 20/12/1993, n. 529) con maggiori dettagli relativi ai poteri della Commissione. La legge ha poi subito ulteriori modifiche per rispondere ai rilievi mossi dalla dottrina, dalla giurisprudenza, dal mondo politico-istituzionale, che riguardavano la responsabilità per lo scioglimento non soltanto degli organi di governo locale ma anche degli organi di gestione amministrativa-finanziaria-contabile (dirigenti, personale), alla luce anche della nuova ripartizione tra organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo (consiglio, giunta, sindaco o presidente) e organi di gestione, altri rilievi mossi riguardavano l'incandidabilità degli amministratori e le figure dei commissari, che vanno a sostituire gli organi di governo locale, per via della loro preparazione, dei loro poteri ecc... Questi problemi sono stati parzialmente risolti con il nuovo art. 143 e ss. (modificato dalla legge n. 94/2009, cosiddetto *pacchetto sicurezza*). Nel 2000 (D.Lgs. 18/08/2000, n. 267) la normativa sullo scioglimento è stata accorpata con le leggi vigenti che disciplinano le attività delle amministrazioni locali (TUEL).

Secondo una certa giurisprudenza la misura dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso di cui all'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (decreto legislativo recante il "*Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*", c.d. T.U.E.L.):

“rientra nel più ampio *genus* dei controlli sugli organi istituzionali degli enti locali. A tale forma di controllo, già tradizionalmente prevista nell'ordinamento precostituzionale, è stata riconosciuta natura ordinamentale, costituendo strumento attraverso cui lo Stato si assicura che gli enti locali, nello svolgimento della loro attività istituzionale, agiscano in conformità ai principi generali dell'ordinamento; tali controlli, dunque, a differenza dei controlli sugli atti, hanno ad oggetto non la legittimità di singoli provvedimenti amministrativi, bensì l'intera attività dell'organo rappresentativo, essendo precipuamente rivolti alla valutazione del suo operato complessivamente inteso, nonché, soprattutto, dei meccanismi di formazione della sua volontà, al di là delle singole modalità concrete di esercizio del potere”³⁹.

³⁹ Romei D., «Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso», in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n.2/2014. Sempre nel testo in nota sulla riconducibilità della misura di cui all'art. 143 T.U.E.L.

Inoltre nell'ambito di questo indirizzo giurisprudenziale, l'istituto di cui all'art.143, d.lgs 18 agosto 2000 n. 267 si applica anche in materie non strettamente legate a scelte di governo ma anche in attività di programmazione e pianificazione come pure in presenza di "sintomatiche disfunzioni nell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali gli amministratori non hanno saputo porre argine o che non hanno avvertito adeguatamente, e dalle quali si può desumere che interessi economici privati di uomini e di imprese legati alla criminalità hanno saputo giovare, in via sistematica o in episodi ricorrenti"⁴⁰, giacché la *ratio* dell'istituto giuridico considera non soltanto gli elementi diretti/indiretti che condizionano la vita amministrativa e politica ma anche il regolare funzionamento dei servizi. Di certo non è solo il vantaggio economico a muovere l'infiltrazione mafiosa nell'amministrazione locale ma il controllo dell'ente da cui consegue direttamente e/o indirettamente il controllo del territorio, come pure un'occasione per il mafioso di espandere il proprio capitale sociale⁴¹. Fra le aree che risultano più esposte al rischio dell'infiltrazione mafiose la l. 190/2012 all'art.1 comma 53 ne ha individuato alcune:

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;
- d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;
- e) noli a freddo di macchinari;
- f) fornitura di ferro lavorato;
- g) noli a caldo;

ai controlli amministrativi si segnala: T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 giugno 2014, n. 5856, in *www.ilquotidianogiuridico.it*, con nota di Cassano, secondo cui la norma rappresenta "una particolare misura di controllo sugli organi posta dall'ordinamento a difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica, a garanzia della sussistenza di quelle condizioni minimali che consentano liberamente e legalmente lo svolgimento del dibattito e la partecipazione politica dei cittadini e di tutte le forze espresse dall'attuale società pluralistica".

⁴⁰ Cons. St., sez. V, 23 agosto 2006, n. 4946, in *Foro amm. CdS*, 2006, 7-8, 2203.

⁴¹ Mete V., *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Catania 2009, pp. 57-60.

- h) autotrasporti per conto di terzi;
- i) guardiania dei cantieri.

Istituendo anche presso ogni prefettura: “l’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori (cosiddette *White List*). L’iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l’impresa ha sede soddisfa i requisiti per l’informazione antimafia per l’esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell’impresa dall’elenco” (art. 1, comma 53 L. 190/2012).

Da un punto di vista sociologico, e in particolare di sociologia giuridica, la normativa antimafia rientra nell’ambito delle politiche antimafia che lo Stato mette in atto per perseguire la criminalità mafiosa. Una prima distinzione è fra politiche dirette e indirette⁴², gli interventi diretti hanno l’obiettivo di distruggere l’organizzazione mafiosa, di individuarne i membri e sottrarre i beni ai mafiosi mentre attraverso gli interventi indiretti lo Stato cerca di prevenire il fenomeno mafioso attraverso la promozione della legalità, l’educazione nelle scuole e l’aiuto alle associazioni antimafia, ma anche – appunto – attraverso lo scioglimento degli enti locali per presunte infiltrazioni mafiose. Vi sono, inoltre, ulteriori classificazioni inerenti politiche preventive, repressive e successive⁴³ ed il grado di coercizione che implicano, attraverso gli strumenti volontari che si attuano senza l’intervento dello Stato e quelli totalmente obbligatori⁴⁴. I comuni, prima e ultima periferia della pubblica amministrazione, rappresentano così il livello più fragile del sistema politico e amministrativo esposto alla criminalità organizzata e il dato degli scioglimenti per infiltrazioni mafiosa è uno

⁴² La Spina A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, op. cit. Si veda anche La Spina A. et al., *Mafia sotto pressione*, Franco Angeli, Milano 2013 e La Spina A., *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, op. cit.

⁴³ Minna R., *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Giuffrè, Milano 2007, p. 273.

⁴⁴ Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna 2003.

degli indicatori di tale debolezza sistemica. Specie in contesti socio-economici "svantaggiati" o poco dinamici nei quali le risorse governate dalla politica risultano vitali per diverse fasce sociali e categorie professionali⁴⁵.

Secondo i dati forniti da Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it>, Associazione di enti locali e regionali per la formazione civile contro le mafie): "dal 1991 al 30 gennaio 2016 sono stati emanati nel complesso 414 decreti ex art. 143 del testo unico sugli enti locali, dei quali 147 di proroga di precedenti provvedimenti: 21 sono i decreti annullati dai giudici amministrativi. Tenuto conto che 49 amministrazioni sono state colpite da più di un decreto di scioglimento, le amministrazioni locali sciolte per infiltrazioni mafiose sono state fino ad oggi 209, tra le quali 1 provincia e 5 aziende sanitarie locali". In particolare, negli ultimi anni c'è stato un picco di scioglimenti che si concentrano in tre regioni, storicamente coinvolte dal fenomeno mafioso: Calabria, Campania e Sicilia e da quanto emerge dalle statistiche e dalle inchieste sono appunto i Comuni gli enti locali maggiormente colpiti da tale fenomeno: "Il 93 per cento dei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose è al Sud. Quattro le regioni maggiormente coinvolte nelle verifiche. Negli ultimi 24 anni sono state 98 le procedure per lo scioglimento aperte in Campania (10 gli annullamenti), 84 in Calabria (8 gli annullamenti) e 66 in Sicilia (4 annullate). Al quarto posto la Puglia con nove iter avviati. Il record negativo va alle province di Napoli e Reggio Calabria con 52 casi ciascuna. Sono 9 i Comuni sciolti tre volte (4 in provincia di Reggio Calabria, 4 in provincia di Caserta e uno nel Palermitano); 39, invece, quelli sciolti due volte in 24 anni"⁴⁶. A proposito, invece, dei motivi di scioglimento vi sono diverse ragioni ricorrenti oltre che varie possibili classificazioni⁴⁷, così come eviden-

⁴⁵ Si veda: Costabile A., «Capitale sociale e legittimazione politica in due città del Mezzogiorno. I casi di Cosenza e Potenza», in Anastasi A. (a cura di), *Reti, regolazione, risorse di potere e politica locale. Analisi su politica, società e mafie in alcune città del Mezzogiorno e della Sicilia*, Franco Angeli, Milano 2008.

⁴⁶ Da *Il Fatto Quotidiano*, 2 novembre 2015.

⁴⁷ Vittorio Mete propone una classificazione e raccoglie i motivi dello scioglimento in tre grandi macroambiti di riferimento: il contesto ambientale (le condizio-

ziato dalla mappa dell'Alto Commissariato Anticorruzione⁴⁸ nei casi di scioglimento decretati dal Governo:

- frequentazioni, parentele, contiguità, rapporti con persone affiliate o riconducibili ad organizzazioni criminali;
- ricorrenza di precedenti penali o carichi pendenti;
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale;
- inerzia protratta in materia di grave abusivismo edilizio o di smaltimento dei rifiuti;
- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici (mancato rispetto della normativa antimafia, affidamenti diretti, abuso del ricorso alla procedura di somma urgenza, irregolarità nelle gare o affidamento ad imprese in odore di mafia, gare andate deserte, ribassi anomali);
- assenza di controlli doverosi, anche in ordine ai lavori di esecuzione delle opere pubbliche;
- assunzioni clientelari;
- concessione di erogazioni e contributi al di fuori delle regole;
- irregolarità palesi nelle assegnazioni di alloggi;
- mancata riscossione di tributi e canoni.

Lo scioglimento e poi?

I consigli comunali sono sciolti quando vengono accertati dei legami tra i politici locali e la criminalità organizzata. Cosa succede dopo nella società civile, nella comunità dei cittadini? Cosa cambia nelle dinamiche di voto e nell'atteggiamento nei confronti delle istituzioni? Cosa succede nell'ente locale e nella sua *governance*? Tanto più che lo

ni sociali, politiche amministrative e dell'ordine pubblico), l'apparato tecnico-burocratico, la responsabilità in capo agli amministratori. Mete V., *Fuori dal Comune*, *op. cit.*

⁴⁸ Alto Commissariato Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia 1a mappa dell'Alto Commissariato Anticorruzione*, Roma, 10 dicembre 2007, <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>

scioglimento è di norma accompagnato, in specie, negli ultimi periodi da un grande clamore mediatico sia locale che nazionale.

Da un punto di vista politico, fra le conseguenze più gravi, come hanno ricordato D. Gianmarco e S. Galletta (fonte: Lavoce.info) e ripreso ne «Il FattoQuotidiano.it» del 16 febbraio 2016, oltre ai danni patrimoniali per l'amministrazione pubblica vi è il calo ponderale della fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni e della politica⁴⁹ e il comportamento elettorale mostra che: "gli elettori puniscono lo schieramento politico al governo durante lo scioglimento, che alle successive elezioni ha il 15 per cento in meno di probabilità di vincere. Coerentemente si osserva anche uno spostamento di voti verso coalizioni di centro-sinistra. Questo è dovuto al fatto che comuni governati da coalizioni di centro-sinistra sono meno colpiti dal commissariamento per infiltrazione mafiosa (sebbene non ne siano immuni)". Le elezioni successive ad uno scioglimento e dopo un periodo di commissariamento rappresentano un banco di prova particolarmente difficile per i partiti, dando ampio spazio e possibilità a movimenti "antisistema" o a liste civiche (in cui però è alto il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata). Come ha ricordato in concomitanza delle recenti elezioni amministrative la Presidente della Commissione Antimafia, on. Rosy Bindi, nei comuni sciolti per mafia la politica "tradizionale" viene meno alle proprie responsabilità e vi è un fiorire di liste civiche più esposte all'infiltrazione mafiosa. Secondo le recenti dichiarazioni dell'on. Bindi rilasciate in occasione delle elezioni amministrative del 5 giugno 2016: "Le liste civiche non sono l'espressione di riscossa della società nei confronti della politica bensì uno strumento attraverso cui la politica si nasconde e magari apre, attraverso il trasformismo, il varco alle mafie"⁵⁰. Molto

⁴⁹ Uno studio empirico lo dimostra: Daniele G., Geys B., *Exposing politicians' ties to criminal organizations: the effects of local government dissolutions on electoral outcomes in southern italian municipalities*, Documents de Treball de l'IEB 2015/41, Institut d'Economia de Barcelona, Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona.

⁵⁰ http://www.repubblica.it/politica/2016/05/31/news/antimafia_impresentabili-141007744/#inline_141024695.

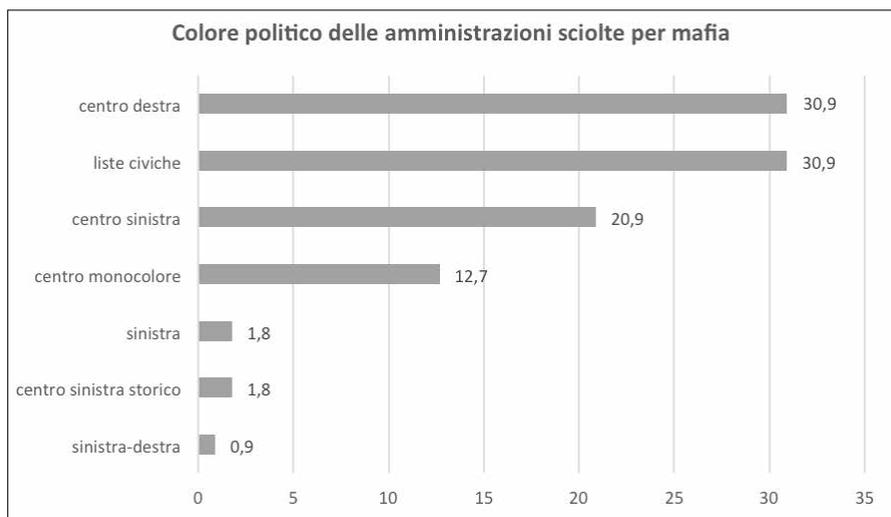
spesso, inoltre, quando nei comuni sciolti per mafia si torna a votare vengono eletti gli stessi consiglieri che erano stati dichiarati decaduti oppure succede che alle elezioni non si presenti alcuna lista. Difatti, le elezioni amministrative sono viste come una particolare occasione per i cittadini per potere esprimere il malcontento nei confronti della classe politica di riferimento, poiché il sostegno elettorale nei confronti dei politici diminuisce significativamente a seguito di scandali politici, così come confermato da alcuni studi sull'argomento⁵¹. Come è pur vero che lo strumento dello scioglimento sia al contempo strumento di contrasto alla mafia e possibile strumento di lotta politica, tant'è vero che: "I governi di centrodestra e di centrosinistra sembrano comportarsi in maniera non troppo dissimile: essi tendono a sciogliere più frequentemente (quelli di centro-destra ancor più di quelli di centro-sinistra) le amministrazioni locali di opposto colore politico"⁵². È successo dunque che l'applicazione della legge oppure la sua eventuale applicazione diventi strumento della manipolazione e dell'opportunità politica, tanto è vero che secondo Raffaele Cantone, magistrato a capo dell'Autorità nazionale anticorruzione, la storia di questa legge – come riportato da *La Repubblica* in un'inchiesta del 24 agosto 2015⁵³ – è una serie "di estenuanti 'me-

⁵¹ Daniele G., Geys B., *Exposing politicians' ties to criminal organizations: the effects of local government dissolutions on electoral outcomes in southern Italian municipalities*, op. cit.

⁵² È il sociologo Vittorio Mete (autore del volume già citato *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*), ad evidenziare nei suoi studi questo aspetto.

⁵³ Baldessarro G., Custodero A., video di Collina F., *La Repubblica – Le inchieste*, 24 agosto 2015. Il riferimento è, sempre secondo *La Repubblica*, al caso del comune di Fondi: «Il municipio, amministrato dal Pdl e infiltrato da camorra, 'ndrangheta e mafia, il cui scioglimento fu chiesto per due volte nel 2009 dall'allora responsabile del Viminale Roberto Maroni (Lega) con la seguente motivazione: "Il Comune di Fondi presenta forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata tali da compromettere il buon andamento dell'amministrazione, con grave e perdurante pregiudizio per lo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica. Emergono significative circostanze di vicinanza e contiguità al sodalizio in relazione al sindaco, a diversi esponenti della giunta. La presenza e l'estensione dell'influenza criminale rende necessario il commissariamento per 18 mesi". Nonostante ciò, Fondi fu salvato per due volte dal Consiglio

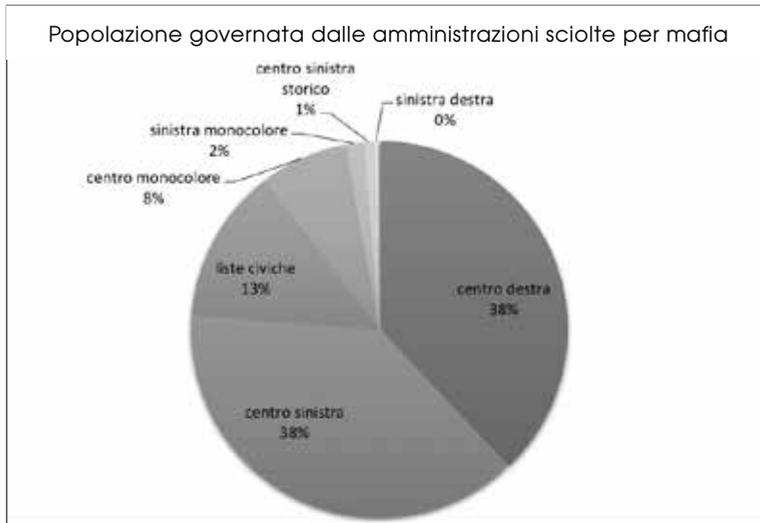
diazioni' politiche sugli scioglimenti". Da un'indagine condotta da *LegAutonomie* fino 2012 (nell'indagine sono compresi gli scioglimenti sino al DPR del 15 febbraio 2012 sul colore politico delle amministrazioni sciolte), su 110 amministrazioni disciolte risulta che il 31% è risultata di centro destra come pure per le liste civiche, il centro sinistra il 21% e in centro monocolore il 13%.



LegAutonomie Calabria, a cura di Claudia Cavaliere su dati Ministero dell'Interno, tabella rielaborata, valori in %. (Per centro monocolore si intende solo DC/Ccd/Ppi. Per "sinistra" si intende Psi monocolore ovvero Sinistra. Per "centro sinistra storico" la coalizione Dc e almeno uno tra Psi e Psdi oltre eventualmente a Pri, Pli, liste civiche e indipendenti. Per "sinistra-destra" si intende Pds e An).

Se si rapporta il dato alla popolazione amministrata (1,5 milioni di cittadini circa), il 38% della popolazione è governato da liste di sinistra o di destra mentre il 13% della popolazione da liste civiche, a conferma che le liste civiche guidano le amministrazioni locali più piccole.

dei ministri del governo Berlusconi. La maggioranza del consiglio comunale, approfittando del mancato intervento del governo, si dimise in massa, evitando i 18 mesi di commissariamento. Il ministro dell'Interno leghista avallò l'escamotage senza batter ciglio. Il comune andò subito al voto e il Pdl, con quasi tutti gli stessi amministratori oggetto dello scioglimento (alcuni dei quali riconfermati assessori), tornò al governo del comune con il 65 per cento dei voti. Il sindaco che guidava l'amministrazione collusa, Luigi Parisella, fu poi eletto in consiglio provinciale».



LegAutonomie Calabria, a cura di Claudia Cavaliere su dati Ministero dell'Interno, tabella rielaborata, valori in %.

Sulla base di ciò non solo emerge una responsabilità politica ex post nelle politiche locali del malaffare ma una vera e propria responsabilità dell'intera classe politica a livello nazionale, dato che: "Si [...] è creato un contesto di grande allarme mediatico sul tema della selezione della classe dirigente del Paese, in particolare a livello politico regionale e locale"⁵⁴ e "solo le forze politiche possono seriamente contrastare le degenerazioni del clientelismo che incentivano la caduta dell'etica pubblica e la sfiducia nelle istituzioni, ma per farlo non basta agire in nome della legalità formale"⁵⁵.

Dal punto di vista economico, poi, Il rapporto mafia, imprenditoria, politica e mercato è stato ampiamente sottolineato da diversi

⁵⁴ Comunicazioni della Presidente Commissione parlamentare antimafia, on. Rosy Bindi, in merito alla verifica di quanto previsto nella Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali in occasione delle elezioni regionali del 31 maggio 2015, http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2015/05/File-unico-Relazione-lista-nomi.pdf.

⁵⁵ Comunicazioni della Presidente Commissione parlamentare antimafia, on. Rosy Bindi, *op.cit.*

settori di studi tanto da arrivare ad affermare che “il controllo dell’economia porta al controllo della politica e viceversa”⁵⁶ e a concepire una “mafia imprenditrice”⁵⁷ ovvero una “industria della protezione privata”⁵⁸. È stato, inoltre, evidenziato come la gestione commissariale diminuisce nettamente le spese comunali: “durante il primo anno di commissariamento gli investimenti si riducono di circa il 45 per cento, mentre considerando un periodo di tre anni si ha una riduzione media del 15 per cento annuo. Questa importante riduzione è probabilmente dovuta all’azione della commissione volta a rimpiazzare contratti o appalti esistenti riconducibili alla presenza mafiosa. Tuttavia, non si può escludere che il risultato sia anche influenzato da una tendenza dei commissari a spendere meno rispetto ai politici locali”⁵⁹.

Da un punto di vista sociale e dell’opinione pubblica, si disgregano i rapporti illegali fra pubblica amministrazione e mafia ma di pari passo si disgrega la vita della comunità locale, favorendo lo sviluppo di una depressione sociale con conseguenti aspetti e sentimenti di sfiducia nelle persone e nelle istituzioni con una dissoluzione della comunità locale. Il disvelamento di legami ambigui fra politica e malaffare distrugge quel sentimento di fiducia alla base della comunità locale e il mondo si declina in categorie di “buoni” e “cattivi”. Il rimedio, pur necessario e utile, si rivela come per la somministrazione di qualunque *pharmakos* peggiore del male. Senza contare poi sul fatto che una località viene identificata dalla pubblica opinione nazionale e internazionale attraverso i media come “mafiosa”. Un’etichetta che pesa sull’intera comunità dei cittadini e finisce per danneggiare le economie locali⁶⁰.

⁵⁶ Parini E.G., *La mafia, il territorio e la società*, op. cit.

⁵⁷ Arlacchi P., *La mafia imprenditrice. L’etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, il Mulino, Bologna 1983.

⁵⁸ Gambetta D., *La mafia siciliana*, op. cit.

⁵⁹ Si veda lo studio di Galletta S., *Law Enforcement, Municipal Budgets and Spillover Effects: Evidence from a Quasi-Experiment in Italy*, Center for Economic Studies & Ifo Institute, CESifo Working Paper No. 5707, 2016.

⁶⁰ Qui non si vuole sostenere che il perseguimento e lo scioglimento dei comuni sia una cosa sbagliata ma piuttosto evidenziare gli effetti perversi connessi ex post. Si dovrebbe forse pensare una politica di sostegno/investimento economico per i territori interessati.

Nell'immediato e breve periodo il comune coinvolto si trova così ad affrontare non una rinascita ma piuttosto una serie di problematiche che porteranno inevitabilmente il cittadino/elettore a pensare sul fatto che fosse preferibile il normale andamento malavitoso piuttosto che la ritrovata legalità e per questo si spiegano le ragioni di una preferenza al voto per le stesse dinamiche pre-scioglimento connesse all'alta astensione elettorale. Vi sono dunque degli effetti intenzionali e diretti dello scioglimento, essendo una norma di natura preventiva di controllo sociale, ma anche degli effetti inintenzionali che possono essere virtuosi o perversi ovvero che possono ingenerare nella comunità dei cittadini dei mutamenti reali sia nei loro rapporti sia nei confronti del rapporto cittadino/istituzione. E si trova così azzerata un'intera classe politica.

Per non concludere

Quali sono, in sintesi, le rappresentazioni dell'infiltrazione mafiosa all'interno della Pubblica Amministrazione? E cosa comportano i decreti di scioglimento delle amministrazioni locali nel territorio e nella coscienza civile?

Il sentimento collettivo è, in effetti, oltre che di disincanto, di distanza e disprezzo. Ciò ingenera un mancato controllo sulla politica del territorio. Paradossalmente si fa più attenzione al globale, al nazionale e meno al territorio, grazie anche alla diffusione capillare dei media (vecchi e nuovi).

Questo anche in ragione di un cambiamento demografico, gli anziani superano i giovani e ci troviamo di fronte ad una piramide capovolta in cui la maggior parte della popolazione attiva (in particolare i giovani) è più informata sulle cose nazionali/internazionali e meno vicina alla vita civile e politica del territorio di appartenenza, anche in ragione di una forte e nuova mobilità geografica nei territori meridionali, subentrata per esigenze di lavoro, oltre che di mancata mobilità sociale⁶¹.

⁶¹ Sulla scarsa o nulla mobilità ascendente in Italia si rimanda a: Alteri L., Forestieri D., *Discese ardite. Il sistema-Italia scivola verso il basso*, con l'Introduzione di

La disaffezione verso la politica, inoltre, è in stretta correlazione con il crollo del sistema partitico e in particolare con il tramonto del partito come luogo di formazione della classe dirigente⁶². Vi è, dunque, un problema di partecipazione alla vita civile da parte soprattutto delle nuove generazioni, oltre che un problema di formazione della classe politica. Una doppia "ignoranza" che non può che favorire un analfabetismo della vita civile in cui la criminalità organizzata trova un grande alleato. Se la politica, difatti, diventa sempre più debole sui territori, la mafia tradizionalmente legata alla territorialità diventa sempre più forte e radicata, trovando uno spiraglio nell'inserimento nei comuni. Da sempre propostasi come "antistato", la mafia (intesa come somma di tutte le mafie) oggi supplisce alle carenze della politica in maniera ancora più subdola infiltrandosi nelle maglie dell'amministrazione. In considerazione del fatto che la legalità è connotata da diversi aspetti della vita sociale, in primo luogo dal capitale sociale, dalla qualità della vita, dalla competitività delle imprese e, appunto, dal buon funzionamento delle istituzioni, del contesto sociale e della buona politica, la costruzione e diffusione della legalità è in stretta correlazione ai valori e alla percezione delle norme sociali e giuridiche, alla percezione di sé e alla percezione dell'altro, alla fiducia nelle istituzioni ma anche all'associazionismo e alla partecipazione sociale in qualità di indicatori di un'appartenenza sociale⁶³: solo attraverso questi anticorpi si può sconfiggere l'aderenza possibile fra mafia e amministrazioni locali.

De Nardis P., Apes, Roma 2015. Sul nesso fra mobilità sociale e devianza si veda il contributo, nello stesso volume, di Diego Forestieri, *Mobilità e dinamiche sociali*.

⁶² Si veda Coccia B., *I "nonluoghi" della formazione della classe dirigente e della decisione politica*, Apes, Roma 2016.

⁶³ Su una possibile "misurazione" della legalità e sull'esistenza di un possibile "capitale legale", inteso come insieme di buone prassi e come civismo all'interno della riflessione sulla legalità nel sociale, si veda: Forestieri D., «Cultura, struttura e reti sociali della legalità: teorie e tecniche per una legalità "misurata"», in Acocella G. (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità*, Giappichelli, Torino 2015.