

venerdì 24 novembre 2017

Intervento del Ministro della Giustizia Andrea Orlando agli Stati Generali della Lotta alle Mafie - Milano, 24 novembre 2017

Signor Presidente della Repubblica, grazie di essere qui e grazie anche a tutti i Colleghi del Governo, alla presidente della Commissione antimafia che ha collaborato in questo percorso e alle Autorità che in questi due giorni hanno consentito, con gli esperti, i magistrati di animare un dibattito che ritengo sia stato utile, all'altezza del lavoro precedente. Sembra siano passati secoli da quando in questo Paese si negava la pericolosità se non l'esistenza della mafia. E secoli anche da quando si negava la presenza nel nord Italia della mafia. La discussione di questi giorni credo che almeno questo l'abbia certificato.

Abbiamo proposto questo percorso, perché ritenevamo che mancasse sempre più alla discussione attorno a questi temi, all'attività legislativa, una solidità una profondità, e che sempre più spesso, come purtroppo avviene in molti campi, la politica fosse chiamata a rincorrere la cronaca, a dividersi più sulla emozione del momento che sulla ricerca e il diverso avviso di valutazione di fenomeni reali. Gli SGLM sono stati anche un po' una scommessa fatta all'inizio con Giovanni Melillo, che ringrazio per i mesi in cui, da Capo di Gabinetto presso il Ministero della Giustizia, ne ha seguito i lavori e poi con Elisabetta Cesqui che li ha proseguiti.

Non spetta a me dire se l'abbiamo vinta. Abbiamo un modello che ha funzionato, lo avevamo alle spalle, quello degli Stati generali dell'esecuzione penale, ma non era facile replicarlo. Là occorre mediaticizzare e politicizzare un tema cavalcato e sposato solo da minoranze politiche (penso ai radicali) o minoranze sociali (penso al lavoro straordinario, poco conosciuto, di molte associazioni che operano nel carcere). Qui occorre fare l'opposto. Ai temi della mafia e dell'antimafia non manca certo l'attenzione mediatica. E non è mancata, in tutti questi anni, nemmeno la contesa politica. Abbiamo cercato di lavorare, senza clamore. È quello che abbiamo fatto per un anno. Di lavorare però, e anche in questi giorni abbiamo cercato di approfondire, perché penso che peggio della mancanza di condivisione e di approfondimento, c'è soltanto la rappresentazione della condivisione e dell'approfondimento.

Gli SGLM non si sono celebrati in questi due giorni. Non sono stati un "evento". Sono stati un percorso lungo e, a mio avviso, inedito. Inedito per l'ampiezza della partecipazione. Per la diversità degli approcci, delle prospettive disciplinari, anche per le idee diverse che si sono confrontate. È stata una discussione vera, confortata da elementi scientifici ma non tecnica, priva di quei toni un po' convenzionali e rituali che solitamente accompagnano l'antimafia. Quell'unanimità politica che non fa i conti con le questioni di fondo, istituzionali, sociali ed economiche, in cui i fenomeni mafiosi affondano le loro radici. Quel conformismo, vorrei dire, che ha favorito la penetrazione, nelle fila dell'antimafia, di una quantità di opportunisti e impostori.

È stato un lavoro inedito anche per il metodo. Un metodo che ha sfruttato al massimo gli strumenti telematici, che ci ha consentito di risparmiare sui costi: mobilitare oltre duecento persone non è semplice e queste duecento persone non erano tutte native digitali. Quindi, la difficoltà è stata significativa ma credo che anche questo sia motivo di soddisfazione. Alla luce di questo lavoro, sintetizzeremo in un Documento finale che terrà conto anche della discussione di questi due giorni e dell'insieme del lavoro dell'anno e, proverà a offrire al Paese un riferimento. Subito, laddove possibile, renderemo pubblici anche tutti i documenti intermedi, le relazioni dei Coordinatori dei Tavoli, che in qualche caso citerò in queste mie conclusioni. Scusandomi poi con tutti gli altri se,

per motivi di tempo, non potrò richiamarli.

La prima domanda che ci siamo posti, con gli SGLM, non è a che punto sono le mafie, ma a che punto siamo noi. La società, le sue forze organizzate. Le istituzioni, lo Stato. Negli ultimi trent'anni, dalla Legge Rognoni-La Torre in poi, con scontri culturali e politici anche duri, troppo spesso sull'onda delle emergenze e delle tragedie, è stata eretta la fortezza dell'azione penale antimafia. Con tutte le evoluzioni giurisprudenziali, è servita a combattere l'ala violenta e militare delle organizzazioni. È un armamentario oggettivamente all'avanguardia in Europa e nel mondo, che ha una indubbia efficacia: il calo del numero dei reati di sangue per cause di criminalità organizzata (e non solo) è un fatto, un fatto assodato, in tutt'Italia e particolarmente al Sud.

Solo che in questi anni sono avvenuti mutamenti profondi, nel contesto e nei soggetti criminali. Molte analisi, e i nostri stessi lavori, hanno fatto emergere non solo nuove evidenze della consistenza e dell'evoluzione delle mafie, ma anche i molteplici rischi di "vulnerabilità" del sistema, nei diversi ambiti della vita economica, sociale e istituzionale, a causa della mancanza o della non adeguatezza di strumenti di prevenzione e di contrasto, o di fonti informative disponibili, o di non sufficiente trasparenza nei processi decisionali. Da qui, l'esigenza di fare un inventario del complesso degli strumenti normativi, per misurarne l'efficacia nel tempo e nel contempo trovarne anche di nuovi.

In questo senso, consentitemi, è motivo anche di soddisfazione accogliere la richiesta di una moratoria legislativa da parte dei principali capi degli uffici giudiziari del Paese, per molto tempo la discussione tra politica e magistratura è stata molto diversa e verteva sulla inadeguatezza e l'insufficienza degli strumenti. Naturalmente mancano ancora strumenti che la politica e l'amministrazione devono offrire all'azione di contrasto ma, se su questo punto diciamo già oggi, abbiamo fatto tutti i passi necessari, è un'acquisizione non banale, non scontata, e che sicuramente ci consente di rivolgere la discussione ed il dibattito altrove.

Noi ricusiamo la tesi della «invincibilità» delle mafie.

Abbiamo optato per uno schema interpretativo più adeguato a confrontarsi con un fenomeno cangiante, in costante evoluzione: il paradigma del «rischio», in cui non esistono territori o settori immuni alla mafia, la quale emerge in presenza di una domanda di servizi che è in grado di offrire, a beneficio di intermediazioni "improprie", di transazioni a legalità debole, informali o illegali che esistono anche in sua assenza, ma che con essa si rafforzano.

Mafie globali, che sfruttano le debolezze della statualità, sia verso l'alto, nella regolazione delle dinamiche affaristiche transnazionali, sia verso il basso, nella capacità di condizionamento del governo locale, sia in connessione con i fenomeni migratori, che vedono l'affermarsi di mafie straniere nel nostro territorio.

Potremmo dire che la mafia è diventata, come molte altre cose nel nostro tempo, glocal, una dimensione globale ma il mantenimento di solide radici territoriali e locali.

Mafie che agiscono soprattutto attraverso gli strumenti corruttivi e con il supporto di figure che vanno dal "facilitatore" professionale (nel campo della finanza e dei servizi avanzati) al "prototipatore" (funzionario pubblico a libro paga di potentati economici e mafiosi).

Mafie che molto spesso, sia nei loro territori cosiddetti tradizionali sia in quelli di nuova espansione criminale, ai legami forti dell'organizzazione gerarchica preferiscono le aree grigie, i legami "deboli". È tempo che lo capiscano anche i media, una volta per tutte: non si tratta solo di inseguire un'eventuale saga sulle successioni, si tratta di ricostruire un fenomeno che è diventato molto più complesso e articolato. Quello di cui necessitano le mafie oggi, non sono solo i capi, ma soprattutto

sono i vuoti della nostra società.

Serve un cambio di prospettiva, serve guardare a quei reati “spia” che aprono le porte al fenomeno mafioso, e che spesso hanno un impatto economico e sociale ben maggiore. È quello che abbiamo provato a fare in questi anni, rafforzando il contrasto di fenomeni criminali non necessariamente mafiosi ma in cui le mafie possono proliferare: corruzione, autoriciclaggio, falso in bilancio, scambio elettorale politico-mafioso, reati ambientali, appalti e reati contro la pubblica amministrazione, caporalato.

Voglio riprendere una cosa che ha appena finito di dire il Ministro Minniti e che condivido. Non si tratta di ostacolare il mercato, come spesso ci è stato ripetuto, si tratta di costruire un mercato in cui le regole non solo siano condivise, ma siano anche convenienti per il nostro Paese. Lo voglio dire, perché su ognuno dei punti che ho richiamato, la polemica è sempre stata “questa è una normativa contro l’impresa”. Non ce l’hanno fatta i mafiosi questa polemica, ce l’hanno fatta parte delle classi dirigenti del Paese, raccogliendo anche sponde all’interno della politica, in modo trasversale. Noi pensiamo che, poiché il mercato è un insieme di regole, delle regole che contrastino fenomeni di competizione dequalificata, siano convenienti per il nostro Paese. Non vogliamo competere con il dumping ambientale, non vogliamo competere con la finanza allegra, non vogliamo competere con lo sfruttamento disumano del lavoro, tutti elementi che, tra l’altro, sono sicuramente in grado di far vincere altri paesi piuttosto che noi, non fosse altro che per questo, anche se questo non corrispondesse a un’esigenza di carattere morale che credo debba sempre guidare la politica.

Gli SGLM hanno rafforzato questa impostazione. E, devo dire, benché non fosse questo il loro scopo, hanno anche un po’ orientato il lavoro normativo. È il caso del nuovo Codice Antimafia: uno strumento da guardare nel suo insieme, poiché interviene in moltissimi ambiti.

Voglio dirlo anche qui per evitare di affermare che la lotta alla mafia sia patrimonio di uno schieramento politico. Era già stato fatto un lavoro importante nella costituzione dell’Agenzia per i beni confiscati dall’allora Ministro dell’Interno Roberto Maroni, ma oggi credo si sia andati avanti, introducendo delle forme di prevenzione nuove, rivedendo la disciplina delle confische e della gestione dei beni confiscati: abbiamo risposto agli scandali e agli abusi rendendo più trasparente la scelta degli amministratori giudiziari, ponendo garanzie di adeguate competenze e di rotazione degli incarichi. Su quasi tutte le misure del Codice il consenso è stato ampio. Qualcuno ha denunciato una svolta giustizialista. Non è così. Ci sono interventi mirati al rafforzamento delle garanzie, al recepimento di indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che impongono l’introduzione di alcuni criteri che riflettono i principi del giusto processo anche alle misure di prevenzione.

C’è stata un’attenzione, che è quella sulla quale siamo spesso sollecitati: non rinunciare al doppio binario ma rendere il doppio binario compatibile con la nostra adesione alla Carta Europea dei diritti dell’uomo.

E questa attività, questa duplice attività che ha cercato di ispirare la legislazione, è anche l’azione di Governo, cioè da un lato tenere conto di quelle indicazioni, che non sempre tengono adeguatamente conto fino in fondo della specificità del fenomeno mafioso, ma dall’altro provare a cambiare anche il contesto normativo a livello europeo, affinché il parametro col quale si giudica la nostra legislazione potesse, progressivamente, cambiare. Ma per questo dovevamo avere, e dobbiamo avere, sempre le carte in regola.

In questo quadro, si è poi inserita la riflessione specifica sulla corruzione, individuata come la condotta criminosa attraverso cui le mafie (con l’implicita garanzia militare da esse offerta) sviluppano tutto il loro potenziale pervasivo e di condizionamento di attività pubbliche e private, preferendola di gran lunga in molte aree del Paese, è stato anche ricordato questo pomeriggio,

all'utilizzo della violenza che potrebbe intralciare l'ordinario svolgimento dei propri affari.

C'è un fenomeno non sempre utile all'azione normativa. Spesso questi temi sono delegati a chi segue queste questioni in Commissione. Poi, a un certo punto, vanno sotto i riflettori dell'opinione pubblica e diventano oggetto della riflessione di tutti, anche di chi non se ne è occupato fino a quel momento e, in questo si apre un festival del commento alla norma.

Credo che sia giusto riconoscere l'esigenza di distinguere le due condotte criminose – reati di mafia e reati di corruzione contro la pubblica amministrazione. Ma è apparsa coerente l'estensione delle misure di prevenzione, anche gli indiziati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di gravi reati contro la pubblica amministrazione. Non all'indiziato di un singolo episodio corruttivo, ci tengo a precisarlo. Su questo ci sono state posizioni diverse tra noi.

A mio avviso, abbiamo raggiunto un punto di equilibrio rispetto alla formulazione originaria: l'esistenza di un'organizzazione restituisce il senso della necessaria stabilità, abitudine e ricorrenza delle condotte criminose, “qualifica” la natura della pericolosità sociale che sul piano empirico giustifica l'allargamento del sistema di prevenzione a soggetti che si presume traggano stabilmente redditi e risorse economiche dallo sfruttamento della loro posizione interna alla Pubblica Amministrazione.

Tutte le norme naturalmente sono discutibili e necessitano di un'analisi di impatto. Questo credo che dovrebbe essere un criterio che regola l'attuazione di tutte le norme. Talvolta nel nostro Paese diventa campale il singolo comma e il singolo emendamento, salvo poi dimenticarsi nel corso del tempo di valutare quale è l'efficacia concreta che quella norma, che ha suscitato così tanta attenzione, ha prodotto.

Ritengo comunque che si tratti di un risultato importante, e i dubbi che possiamo nutrire su questo o quell'aspetto non devono inficiare la valutazione complessiva: un passo avanti nell'affinamento delle misure di contrasto alle mafie e nell'affermazione dello Stato di diritto.

Non mi soffermo oltre su proposte di modifiche e di interventi normativi, perché credo che la tavola rotonda dei procuratori abbia detto cose importanti e condivisibili. E voglio rassicurarli: se non abbiamo messo le mani su 416bis è perché eravamo consapevoli di trovarci di fronte a un vaso di Pandora. Sapevamo come aprire quel vaso ma, non credo che avremmo saputo come chiuderlo.

Gli SGLM hanno voluto promuovere una riflessione più ampia, come ricordava il direttore Fontana, che uscisse fuori dal recinto processuale del contrasto alla criminalità organizzata.

Al fondo, direi così: l'antimafia è l'esigenza di ricostruire lo Stato. Uno Stato che ritrovi un suo ruolo. Perché il ruolo lo ha perso. E lo ha perso in molti campi, meno che in uno, come ci ha recentemente spiegato Luigi Ferrajoli: il diritto penale. Il monopolio statale della funzione punitiva ha retto, benché parzialmente, alla crisi dello Stato. Una crisi su cui pure si è fatta molta retorica. Ma non è un caso che alla giustizia penale abbiamo via via delegato sempre più funzioni, le chiediamo sempre di più – “più carcere, più pene”. E non è un caso che la deriva securitaria rischia di essere oggi il terreno privilegiato del ritorno dei nazionalismi e dei populismi, in uno scenario da “fabbrica della paura” alimentato dai media che lucrano sull'era dell'incertezza in cui viviamo.

Ma è proprio sul piano della lotta alle mafie che misuriamo quanto lo strumento del diritto penale, da solo, non basti. Non è una scoperta, è la migliore lezione dell'antimafia sociale e politica del Dopoguerra. Ma oggi è vero più che mai. Una nuova strategia di contrasto alle mafie ha bisogno – come ha detto Gaetano Silvestri – di una straordinaria ordinarietà dell'azione pubblica, nella promozione e nella difesa degli interessi collettivi.

Politiche di contrasto, quindi ma sempre su questo sfondo di “rigenerazione istituzionale”, che riguarda lo Stato certo, ma che chiama in causa la “vocazione pubblica” dei corpi intermedi e dei corpi sociali, senza cui la democrazia si inaridisce.

Superare il primato dell'azione penale vuol dire allargare e rafforzare gli strumenti amministrativi, investendo nell'Agenzia dei beni confiscati, ma anche nelle carenti e poco specializzate risorse umane degli enti locali che dovrebbero svolgere la prima azione di contrasto, specie nei territori a più alta densità mafiosa. Significa garantire servizi pubblici efficienti, per i cittadini, per le imprese, per i professionisti. E forse ci sarebbe da capire se ancora ha un senso investire in grandi infrastrutture in alcune aree del Paese o se forse non sia prioritario investire in un sovrappiù nel rafforzamento dell'amministrazione, nella formazione della legalità, proprio nelle aree di più forte insediamento mafioso.

L'evidenza dei molteplici nessi tra mafia ed economia, nell'evoluzione del capitalismo finanziario, rende oggi ancora più urgente concepire la lotta alla mafia come una lotta per lo sviluppo sociale ed economico, equilibrato e sostenibile.

Ieri il Ministro Padoan ci ha detto delle cose di grandissimo interesse su come la finanza tenda a sfuggire alla regolazione e per questo sia inevitabilmente uno strumento, tanto più innovativo quanto più appetibile per le mafie, che hanno quell'imponente esigenza di rimettere denaro sul mercato.

La crisi degli ultimi anni, da cui lentamente e in modo squilibrato stiamo uscendo, ha riportato in auge il mito della criminalità organizzata che interviene nell'economia e nella società in modo sostitutivo, offrendo capitali e posti di lavoro. Mentre il rispetto delle norme fiscali, contributive, di sicurezza, rischia di essere percepito dalle imprese regolari come un ingiustificato “costo della legalità”.

Qui, oltre a meccanismi premiali di convenienza per chi opera nella legalità, occorre riflettere su quale modello di sviluppo possa marginalizzare e disarticolare il potere delle mafie nel condizionamento delle attività economiche. Per aggredire il profilo evolutivo delle mafie legato al loro crescente peso economico «il ruolo dell'operatore pubblico non può limitarsi a dettare le regole», come si legge nella Relazione del Prof. Giannola. Deve dotarsi di una strategia coerente di sostegno ad attività ad alto valore aggiunto ed alto contributo di lavoro qualificato, affrontando i nodi strutturali del nostro sistema produttivo, come il nanismo delle imprese e il razionamento del credito, per impedirgli di scivolare nei circoli viziosi dell'economia informale e dell'illegalità diffusa.

Ci sarà una ragione se le mafie penetrano più facilmente nei settori più arretrati e meno evoluti dell'economia. E allora, che cosa di più forte si può fare se non far evolvere le nostre economie?

Significa perseguire attivamente un nuovo modello di sviluppo. E farlo nella consapevolezza che qui si gioca una partita decisiva: pensiamo a settori che oggi si caratterizzano per una elevata contaminazione mafiosa, come purtroppo lo sport, l'ambiente, come ha ricordato il Ministro Martina, l'agroalimentare, e che dovrebbero invece qualificare l'italianità nel mondo. Ad essi abbiamo voluto dedicare nel corso degli SGLM una trattazione specifica. È evidente che non bastano le norme repressive che pure sono state introdotte in questi anni e che mi sia consentito di richiamare con un certo orgoglio. Hanno visto una profonda innovazione dal campo degli ecoreati al caporalato. (Anche qui raccontiamola tutta Maurizio la storia: non sempre in discesa e non sempre nell'entusiasmo generalizzato). Occorre intervenire sui meccanismi di produzione del valore, sull'etica dell'impresa e del lavoro. Sono queste le frontiere vecchie e nuove della lotta alle mafie. Persino a livello globale è maturata questa consapevolezza, tanto che l'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile per il 2030 ha incluso tra le priorità della comunità internazionale la lotta ad

ogni forma di crimine organizzato, la riduzione dei flussi di capitali illeciti e di armi, il rafforzamento del contrasto patrimoniale alle organizzazioni criminali.

Io insisto sul tema della “rigenerazione istituzionale” perché solo un settore pubblico più forte ed efficiente può sbarrare le porte alle mafie proprio in quelle attività nei servizi verso cui stanno orientando i loro illeciti arricchimenti: nel campo della sanità, della gestione dei rifiuti, dell’assistenza e infine dell’accoglienza e dell’immigrazione.

Sarà un caso ma la parola infiltrazione fa sempre più spesso rima con la parola emergenza.

Le mafie si battono non costruendo uno Stato penale, ma ricostruendo uno Stato sociale: uno Stato che si affianca alle migliori energie della società, uno Stato presente nelle periferie geografiche e sociali, superando vecchi approcci in diversi ambiti sociali (a partire dal proibizionismo sulle droghe). Le mafie si combattono perfezionando le misure per il contrasto dell’economia sommersa e dell’evasione. Le mafie si combattono con uno Stato innovatore, intelligente, strategico.

Il punto non è assestare qualche duro colpo alle mafie vecchie e nuove. Sì, certo. Anche. Ma la sfida è di ridurre e chiudere i “varchi” nella vita istituzionale, economica e sociale attraverso cui si insinuano.

Non credo che ci sia nulla di più frustrante per un magistrato che ha condotto con successo una indagine di misurare che l’anno dopo, due anni dopo, la cosca su quello stesso territorio si è ricostituita e svolge esattamente le stesse funzioni che svolgeva quella che è stata sgominata.

Ricostruire le istituzioni, lo Stato, oggi è possibile solo dandosi come orizzonte e come punto di riferimento, continuo e imprescindibile, l’Europa. Per quanto cresca e si deformi il diritto penale all’interno dei confini dello Stato, tanto esso si rivela inadeguato e inefficace nella dimensione sovranazionale. È la dimensione dei processi economici e finanziari che ha reso inservibili buona parte degli strumenti giuridici della statualità. Ed è la dimensione in cui si muovono oggi le più sofisticate reti della criminalità organizzata.

La capacità di proiezione internazionale delle mafie non è certo un fatto nuovo, è un fatto quasi congenito alle mafie, ma le mafie globali approfittano della mancanza di presidi efficaci di legalità su scala sovranazionale. Per questo, l’Europa.

Un’Antimafia europea è la dimensione minima, anche in questo sono molto d’accordo con il Ministro Minniti, per contrastare il fenomeno nello spazio della globalizzazione, dove i capitali criminali viaggiano veloci, e spesso sulle stesse rotte dell’evasione.

Fenomeno che va seguito perché è indicatore di molto anche se non di tutto.

Con gli SGLM abbiamo dedicato al tema delle mafie e dell’Europa un approfondimento molto ampio. Ecco, io spero che proprio la dimensione europea delle politiche di contrasto sia uno dei lasciti più fecondi di questo lavoro. L’Italia ha recentemente recuperato l’enorme ritardo accumulato sul terreno dell’attuazione delle misure europee per il consolidamento dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza comune. Adesso, però, possiamo dire di trovarci, con il nostro armamentario antimafia e con le posizioni che stiamo sostenendo in sede di cooperazione europea e internazionale, sulla frontiera più avanzata della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata.

Di fronte a queste due minacce per la democrazia, i costi del ritardo nella cooperazione sono molto pesanti. Quest’anno ho avuto l’onore di ricordare il giudice Giovanni Falcone, a venticinque anni dalla sua scomparsa, presso le Nazioni Unite a New York, dove abbiamo rilanciato uno dei frutti più preziosi della sua attività internazionale, la Convenzione di Palermo. Falcone e la sua squadra furono pionieri anche nel cogliere l’importanza della cooperazione internazionale nella lotta alla

criminalità organizzata. Le sue parole del 1986 sembrano particolarmente attuali: “Nel contesto internazionale occorre compiere uno sforzo, attraverso opportuni accordi bilaterali e multilaterali, per armonizzare le legislazioni e creare strumenti normativi che finalmente rendano possibile avviare la guerra contro il crimine”.

Noi abbiamo avviato, durante la nostra Presidenza del Consiglio europeo, e poi nei mesi successivi, quasi in solitudine, la battaglia per la Procura europea.

Sui questo punto ci sono state perplessità che sono emerse anche in questi giorni. Io sono convinto che questa sia la strada per due ragioni. La prima è che questa Procura non mette in discussione il diritto sostanziale che rimane quello dei singoli Stati, ma nel frattempo il diritto sostanziale sta cambiando. E' in fase di elaborazione una direttiva europea che recepisce la nostra normativa sul tema dei sequestri e delle confische. In secondo luogo sono convinto che le idee, quando sono forti si affermano. Eravamo soli nel sostenere le estensioni dei compiti del contrasto al terrorismo alla Procura Europea, i tragici fatti di Barcellona hanno spinto a mutare la posizione molti Paesi europei, e io credo che anche la consapevolezza della dimensione transnazionale delle mafie può far evolvere la posizione di altri Paesi in questa direzione.

Vorrei soffermarmi su un altro tema. Mi riferisco a quello che è emerso anche questa mattina: all'importanza di un contrasto sul terreno culturale e sociale nella lotta alle mafie. Su questo ha detto delle cose importanti su ciò che si sta facendo il Ministro Fedeli, il presidente Manfredi. Quello che vorrei aggiungere io è soltanto questo: credo sia utile cominciare ad uscire dalla generica affermazione della cultura della legalità. Serve una visione manichea rispetto alla logica militare e spettacolarizzata, che divide il mondo in quello dei buoni contro quello dei cattivi. Perché lì, spesso, in quel tipo di rappresentazione, albergano le peggiori mistificazioni, non fosse altro perché esclude proprio il concetto di zona grigia, che noi abbiamo visto essere quella più pericolosa.

La scuola, certo, può sconfiggere le mafie. Per sconfiggere le mafie ci vuole un esercito di maestri elementari, diceva lo scrittore. Ma serve un approccio di prossimità. È quello che abbiamo provato a dire su un tema delicato, come quello dei minori, con il lavoro coordinato da Roberto Di Bella e Francesco Cascini. Lì, si interviene anche su un tema delicato come il rapporto tra responsabilità genitoriale e indottrinamento mafioso, individuando nuove linee guida interpretative nei procedimenti di potestate. Con il Ministro Minniti abbiamo firmato un Protocollo con la magistratura calabrese, per sostenere questo processo, e credo sia maturo il tempo di riflettere se quella buona pratica non possa essere estesa.

Ma sono a mio avviso preziose soprattutto le misure di carattere sociale per i minori appartenenti a contesti di criminalità organizzata, anche straniera, che siano a qualunque titolo – autori o vittime di reati – destinatari di provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Qui, siamo già oltre la definizione tradizionale di “vittime di mafia”, che nell'escludere comprensibilmente dai benefici soggetti privi del requisito della «completa estraneità ad ambienti criminali» rischia di rivelarsi inefficace nei contesti a forte pervasività mafiosa o dove i confini diventano più sfumati.

Più in generale, gli SGLM hanno fatto emergere numerose proposte e buone pratiche mirate alla promozione di azioni fortemente connotate dal punto di vista culturale: non solo iniziative e percorsi formativi rivolti ad operatori delle istituzioni (su questo ha fatto un lavoro prezioso Maria Falcone, e che ringrazio), ma anche e soprattutto al mondo dei professionisti che operano nei settori nevralgici della penetrazione mafiosa – dal sociale allo sport, dalla finanza alla tecnologia. Per questo, dobbiamo chiamare alla responsabilità gli ordini professionali, le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, per contrastare ogni area “grigia”.

I media hanno un ruolo cruciale. Ad essi chiediamo uno sforzo in più, anche sulla base delle risultanze del lavoro coordinato da Marcelle Padovani, che si è posta l'obiettivo di problematizzare e sottoporre a critica il rapporto divenuto essenziale tra mafie e informazione.

Ci sono giornalisti che rischiano, che conducono inchieste sul campo, approfondimenti sulla mafia e sull'antimafia. Lo Stato non li abbandonerà. Ma quanti giornalisti sono oggi "schiacciati", appiattiti sull'accusa e sulla figura del Pubblico ministero, spesso «prima e unica fonte di informazione»?

Quali conseguenze ha questo sulla professione e sull'opinione pubblica?

Chiediamocelo. Ancor più problematica, appare poi la generalizzazione della logica dell'eroe, che di solito è un eroe morto, o troppo spesso l'eroe autoproclamato. La logica dell'eroe si porta dietro anche quella dell'antieroe. Lo so, è il racconto mediatico dominante nella società dello spettacolo, aumentato anche dalla polarizzazione che si realizza su tutti i temi nei social. Però mi chiedo: quali ricadute ha sui comportamenti sociali? E siamo sicuri che questo offra un sguardo aderente a una realtà che è sempre più complessa e ricca di sfumature?

Io ringrazio infinitamente il Presidente Silvestri per aver richiamato la figura di due funzionari della burocrazia. Due eroi normali.

Una nuova consapevolezza per la lotta alle mafie ha bisogno di una discussione pubblica informata, razionale, scientificamente fondata. Con gli SGLM abbiamo coinvolto molti esperti, ricercatori, studiosi: molti di essi hanno insistito su un aspetto, che vogliamo fare nostro, e che io voglio rilanciare: l'integrazione del patrimonio informativo a disposizione delle diverse istituzioni a vario titolo coinvolte, in ambito nazionale e sovranazionale, nell'attività di contrasto alle mafie o di monitoraggio. Per il solo livello nazionale, a titolo esemplificativo, andrebbero coinvolti: Istat, Forze dell'Ordine, DNA, Amministrazioni centrali, ANAC, Agenzia dei Beni Confiscati, UIF, Banca d'Italia, eccetera. L'idea di fondo è quella di promuovere un controllo diffuso e dal basso. Si tratta, lasciatemelo dire così, di opporre alla segretezza e all'oscurità dei fenomeni mafiosi, la trasparenza e la pubblicità della democrazia. Anche per la mafia vale quell'espressione statunitense: "La luce del sole è il miglior disinfettante". Se volete, chiamatela antimafia 2.0: servirebbe non solo a migliorare l'informazione su questi temi, emancipandola dalla cronaca, non solo a migliorare la qualità delle analisi scientifiche finalizzate alle proposte di policy, ma anche a diffondere buone pratiche tra operatori e amministrazioni.

Una nuova iniziativa culturale e sociale, dunque. E su questo ci sono venute in soccorso le riflessioni importanti del Gruppo di lavoro, coordinato da Alberto Melloni, sul tema antico del rapporto tra mafie e religione: la strada non è quella di «chiedere la fornitura di un rinforzo religioso all'etica della legalità», o lo svolgimento di una «attività di prevenzione del fenomeno mafioso che passa da iniziative di socialità inclusiva». Significa inserire la Chiesa nel ragionamento necessario sui corpi intermedi. Dalla Chiesa, in questi giorni richiamata in causa per le parole sciagurate di un prete di Bologna, bisogna aspettarsi di più. Alla Chiesa, dice Melloni, «bisogna chiedere una teologia della liberazione dalla mafia», che sembra iniziare a prendere forma con la predicazione più recente di Papa Francesco.

Si ricorderà come il Papa che ha scomunicato i mafiosi. Io voglio ricordare il Papa che, dopo aver visitato la Terra dei fuochi, nella sua Enciclica "verde", Laudato si', scrive che "un crimine contro la natura è un crimine contro noi stessi e un peccato contro Dio". O il Papa che solo poche settimane fa, in un'udienza di fronte alla Commissione parlamentare Antimafia, dice che "lottare contro le mafie significa non solo reprimere. Significa anche bonificare, trasformare, costruire". E poi parla direttamente a noi: "La politica autentica, quella che riconosciamo come una forma eminente di carità, opera per assicurare un futuro di speranza e promuovere la dignità di ognuno. E proprio per questo sente la lotta alle mafie come una sua priorità, in quanto esse rubano il bene comune, togliendo speranza e dignità alle persone".

E allora chiudo su questo, sulla politica. Ci hanno insegnato, mi hanno insegnato che “la mafia è fenomeno di classi dirigenti, e allora di classi dirigenti bisogna parlare”. Fu questo il senso della famosa Relazione di minoranza di Pio La Torre, nel 1976. E credo valga tanto più oggi.

Lo voglio dire anche perché nella polemica che ha seguito la stesura e l’approvazione del nuovo Codice antimafia è stata messa in questione l’utilità della Commissione antimafia. Senza la Commissione antimafia le acquisizioni che si sono determinate fino qui non si sarebbero realizzate.

Il crollo della Prima Repubblica non ha portato, come qualcuno colpevolmente ha creduto, e voglio dirlo qui a Milano, alla “rigenerazione istituzionale” di cui avevamo e, come ho detto, abbiamo ancora bisogno. Al contrario, la mancata ricostruzione di una democrazia dei partiti, di un solido sistema politico, unito all’evaporazione di molte organizzazioni sociali, all’indebolimento dei sindacati, ha contribuito a rendere più vulnerabili le istituzioni a ogni interesse particolare.

Non si tratta, come forse in modo un po’ fuorviante ha fatto comprendere un titolo di giornale, di costruire una normativa antimafia per la politica, ma di far funzionare la politica secondo le indicazioni della nostra Costituzione. Attuando l’articolo 49, disciplinando il rapporto tra politica e interessi privati con una legge sulle lobby, raccogliendo le indicazioni che vengono dal Presidente dell’Autorità anticorruzione sul tema del ruolo nuovo esercitato dalle fondazioni.

Lo vediamo soprattutto a livello locale, dove singoli uomini politici e amministratori – anche in seguito al processo di personalizzazione della politica e di disintermediazione – sono più deboli, più esposti di fronte ai gruppi di pressione.

Non ci sarà mai nessuna legge che consentirà di fare piena luce sul ruolo, sulla funzione, sulla storia dei singoli candidati che proponiamo alle elezioni. Soltanto una comunità che discute, la trasparenza nei processi di selezione delle classi dirigenti è in grado di limitare questo rischio. Liste fatte all’ultimo momento per inseguire il consenso, dove il trasformismo si lega a forme di clientelismo, come ricordava la Presidente Bindi, sono l’anticamera delle forme di penetrazione e di infiltrazione. Non si tratta di essere moralisti ma di guardare in modo funzionale e critico a ciò che è avvenuto nel corso di questi anni.

Gli stessi strumenti di cui ci siamo dotati certificano questa debolezza. Penso alla disciplina dello scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose, che non solo fatica a distinguere tra situazioni molto diverse ma, soprattutto, manifesta una generale difficoltà al ripristino di un’ordinata vita democratica, della legalità, al risanamento dell’ente locale sciolto. Anche perché, probabilmente, non sempre lo strumento del commissariamento si rivela il più adeguato, in quanto difficilmente riesce a incidere sulle strutture: bisognerebbe immaginare, quello che è emerso negli SGLM, percorsi di tutoraggio dello Stato, di “accompagnamento temporaneo” delle istituzioni. E ancor prima, predisporre strumenti di monitoraggio e di allarme rispetto a situazioni “a rischio” che anticipino l’intervento dell’autorità pubblica, con mezzi meno invasivi sulla vita democratica ma più efficaci sulla vita dell’istituzione.

Voglio però tornare al tema di fondo. Se la mafia, come ho detto ieri, forse un po’ provocatoriamente, sembra essere in molte realtà l’unico corpo intermedio rimasto, allora è dei corpi intermedi, della mediazione politica, dei sindacati, degli ordini professionali, che dobbiamo parlare. Se la mafia è un fenomeno di classi dirigenti, anche la lotta alla mafia non può fare a meno di classi dirigenti forti, autorevoli, impegnati su questo fronte. È la tragica vicenda nazionale che ce lo insegna. Penso a quelle che hanno pagato con la vita, penso ai magistrati e ai politici negli anni degli omicidi eccellenti, ma penso anche agli eroi borghesi, come Giorgio Ambrosoli. Penso a questi uomini, e prima ancora penso alle grandi battaglie sociali, alle lotte organizzate nel

dopoguerra per la terra, che ebbero un merito essenziale: indicare quali fossero gli interessi della mafia e quali quelli del popolo, e quanto lontani fossero gli uni dagli altri, fuori dalla retorica di una mafia o di mafie amiche del popolo.

Quanto siamo attrezzati, oggi, per tutto questo? Dico noi, la politica, tutte le forze politiche, nessuna esclusa. Abbiamo invitato, Presidente Bindi, tutti i segretari di tutte le forze politiche. Venticinque anni di transizione infinita ci separano da quel 1992-1993, vero spartiacque della storia d'Italia. e sono anni di palese difficoltà su questo fronte.

Oggi, i partiti sono in grado di corrispondere al ruolo che la Costituzione assegna loro nell'organizzazione della vita democratica e nella selezione delle élite politiche? Io dico, interrogiamoci. Io mi sono interrogato. E non mi ha stupito, anzi mi ha confortato, che da esperti indipendenti, autonomi, sia arrivata una proposta solo in apparenza "fuori tema": l'urgenza di una legislazione sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione.

Io penso che tutto questo sia essenziale. E che sia essenziale accompagnare questo processo di ricostruzione, di riavvicinamento tra élite e popolo, promuovendo la partecipazione pubblica. Oggi, gli appalti restano "sconosciuti" ai più fino a quando non emergono scandali. Strumenti come il dibattito pubblico servirebbero alla qualità della nostra democrazia, e servirebbero specialmente all'antimafia, per rendere meno opachi i processi decisionali e dunque più difficile alla corruzione o alle mafie attecchirvi.

Un piano regolatore discusso e partecipato è più difficile che possa nascondere manovre speculative. Forme di confronto aperto sono il modo migliore di affrontare questo tema, e invito che si occupi della vigilanza sulle attività degli enti locali, a spostare o meglio a sommare all'attenzione alla dimensione soggettiva di chi è chiamato ad amministrare, alla qualità delle politiche. Perché politiche che guardano al cemento, politiche che ricorrono costantemente all'emergenza sono tanto pericolose, quanto avere un condannato che svolge funzioni di amministratore locale.

Quello che abbiamo provato a fare, e credo che la discussione di questi due giorni ce lo confermi, è mettere l'antimafia al centro di un'idea di Italia, dell'Italia in Europa, delle sue istituzioni, dei suoi corpi intermedi.

Per molti aspetti, non è stata solo una riflessione sulle mafie e la loro evoluzione. Certo, è stato anche questo, come una premessa necessaria. Ma poi è stata soprattutto una riflessione sul nostro ordinamento, sul nostro Stato, e non solo su come può combattere le mafie, ma anche su come può rendersi immune dal rischio di contagio.

Nei prossimi giorni, alla luce di questi lavori, diffonderemo un Documento finale degli SGLM. Abbiamo deciso di chiamarla "Carta di Milano". La invieremo a tutte le istituzioni nazionali impegnate nella lotta alle mafie del XXI secolo. La presenteremo al Consiglio e al Parlamento europeo questo nostro lavoro. La invieremo a tutte le forze politiche, ai sindacati, agli ordini professionali. Non credo che saremo d'accordo su tutto, ma credo che sia meglio, discuterne.

Discutiamone quindi con i cittadini, spezziamo le vecchie e le nuove solitudini di fronte all'avanzata della violenza, della sopraffazione delle mafie.

Noi siamo lo Stato, siamo la Repubblica. E dobbiamo dire che ci siamo e ci siamo ancora. Ci siamo stati in questo anno di lavoro e in questi decenni in cui sono stati fatti dei passi avanti nello sconfiggere la mafia E ci siamo stati all'altezza delle aspettative in questi due giorni.

Credo che dobbiamo provare ad esserci domani, per evitare che il cambiamento degli esecutivi le

diverse legislature, possano mettere in discussione quello che dovrebbe essere almeno in parte un patrimonio condiviso, un masterplan di un'azione per la politica che possa guidare e prescindere dalle polemiche e dalle contingenze. Questo è il senso dello sforzo che abbiamo voluto mettere in campo e vi ringrazio tutti quelli che ci hanno aiutato ad andare in questa direzione.

Andrea Orlando

Ministro della Giustizia