

E la mafia, starà a guardare? Il rischio criminalità*

di Rocco Sciarrone

Con i miei occhi non ho visto mai un simile orrore, in tutte le sciagure che mi ha guadagnato la ricerca delle vie del mare. *Odissea*, XII, 258

1. *L'inquadramento del problema.*

Non è agevole affrontare la questione criminalità in relazione al progetto del Ponte sullo Stretto di Messina. Alcuni hanno addirittura sostenuto che sarebbe offensivo per la popolazione locale. Altri negano che tale problema sia rilevante. Eppure per la prima volta il tema della criminalità è stato esplicitamente inserito tra i fattori da valutare nelle analisi svolte dagli *advisor* sulle opere migliorative dei collegamenti Sicilia-Continente (il progetto del Ponte e l'alternativa del sistema multimodale). Così infatti recita la richiesta rivolta dal ministero dei Lavori Pubblici:

dovranno essere introdotti nello studio elementi idonei ad apprezzare le possibili conseguenze, in termini di eventuale incremento o decremento delle occasioni malavitose, delle diverse scelte [...]. Per ogni alternativa e in relazione alle eventuali possibili occasioni aperte alla criminalità organizzata, dovranno anche essere fornite indicazioni circa le azioni di contrasto necessarie ad annullare tali occasioni.

La questione criminale in rapporto ai processi di sviluppo del Mezzogiorno è stata a lungo trascurata sia a livello di ricerca, sia a li-

* Questo lavoro si basa, in buona parte, sull'analisi svolta da un gruppo di ricerca, al quale ho avuto modo di collaborare: cfr. Nomos-Centro Studi per la legalità del Gruppo Abele, *Valutazione di impatto criminale delle opere migliorative dei collegamenti Sicilia-Continente*, Roma, novembre 2000. La ricerca è stata commissionata a Nomos dall'*advisor* A.T.I. PwC Consulting, PwC UK, Certet-Bocconi, Sintra, Net Engineering. Nel Rapporto redatto da Nomos l'analisi è stata condotta attraverso la comparazione dei due scenari alternativi (collegamento stabile e sistema multimodale), prendendo in esame le caratteristiche della criminalità presente sul territorio. Le ipotesi e le valutazioni dell'«impatto criminale» si basano sulla letteratura disponibile e su fonti giudiziarie e istituzionali. Ringrazio per l'utilissimo confronto G. Colussi, F. Lasco, R. Salerno e F. Silvestri. Resta inteso, ovviamente, che la responsabilità di quanto qui sostenuto è soltanto mia.

vello di impostazione delle politiche. Soltanto in tempi recenti, e con modalità non del tutto convincenti, nota Becchi, «è cominciata ad emergere l'esigenza di cautelare gli interventi dello Stato da possibili commistioni con interessi criminali»¹.

Non stupisce tuttavia che, in margine al dibattito sulla valutazione complessiva del progetto Ponte, il tema della criminalità è affrontato secondo uno schema di ragionamento che tende innanzitutto a depotenziare la rilevanza di questa variabile nel processo decisionale in questione. Più in generale, si avverte una forte tendenza a enfatizzare solo i dati positivi, mentre quelli negativi sono mitigati, in qualche caso taciuti. In particolare, si sottovalutano i costi ambientali e sociali².

Le riflessioni qui presentate si basano sulla tesi che una seria valutazione del progetto implichi il prendere in considerazione il fattore criminalità. Un'ampia casistica relativa proprio al contesto in cui sarà realizzata l'opera rivela quanto sia pienamente fondato il rischio criminalità, e come non tenerne conto – in via preventiva – possa trasformarlo di fatto in un danno atteso.

Molto dipende dal modo di inquadrare il problema. Alcuni adottano un *framing* all'interno del quale il rischio mafia non trova posto. Al riguardo sono rintracciabili tre posizioni. La prima è quella che assume una logica basata sul «conseguimento univoco» dell'obiettivo³, del tipo: l'opera s'ha da fare, costi quel che costi, «sia benvenuta la mafia se la mafia è in grado di realizzare il Ponte»⁴. La seconda posizione è quella che ritiene la presenza mafiosa compatibile con la costruzione dell'opera; è ad esempio l'atteggiamento ben sintetizzato dall'opinione: «con la mafia bisogna convivere»⁵. La terza posizione è quella di chi sostiene che il rischio mafia non può essere valutato, quindi è inutile parlarne⁶.

¹ A. Becchi, *Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Donzelli, Roma 2000, p. 117.

² Per un tentativo di analisi in questa direzione, che tuttavia non tiene conto del fattore criminalità, si veda N. Ginatempo, *Per una valutazione dell'impatto sociale del progetto di Ponte sullo Stretto di Messina*, in «Sociologia urbana e rurale», 66, 2001.

³ Cfr. B. De Marchi-L. Pellizzoni-D. Ungaro, *Il rischio ambientale*, il Mulino, Bologna 2001, p. 159.

⁴ La frase è stata pronunciata nel corso di un'intervista televisiva dal presidente della Società Stretto di Messina, N. Calarco. Solo una provocazione, si era allora difeso Calarco; certo infelice, aggiungo io. Tale affermazione porta comunque alla luce un modo di considerare e rappresentare il problema.

⁵ Il riferimento è al ministro per le Infrastrutture e i Trasporti P. Lunardi.

⁶ Sembra questa la posizione espressa da M. Centorrino in un articolo apparso sul «Sole 24 Ore» del 24.04.2001, che riprende quanto scritto in precedenza dall'autore su un'altra testata («La Sicilia» del 29.01.2001). Centorrino critica aspramente la valutazione dell'impatto criminale, sostenendo che i risultati finiscono «con l'enfatizzare, un po' banalizzando, un pericolo certamente presente ma né specifico dell'area interessata né delle caratteristiche del-

La linea qui sostenuta è diversa. Prima di esplicitarla è necessario sgomberare il campo da un pericoloso equivoco di fondo. Non si può, né si vuole, sostenere che la decisione di costruire o meno il Ponte possa essere assunta sulla base del rischio mafia. Sarebbe ingenuo affrontare in questi termini la questione. Non è ovviamente possibile accettare o respingere l'ipotesi Ponte a seconda che la probabilità connessa al rischio mafia sia bassa o elevata. Semmai tale valutazione va messa in rapporto alle altre scale di impatto. La presenza di più fattori di rischio convergenti, anche di diversa natura (ambientale, sismico, tecnologico, economico), può infatti aumentare complessivamente il grado di vulnerabilità dell'opera e provocare a livello globale disastrosi effetti perversi. Il fattore criminalità è dunque solo uno degli elementi da considerare per giungere a una valutazione complessiva del progetto. Nondimeno, sarebbe altrettanto ingenuo ignorare il rischio mafia, fare finta che non esista, dire che non è possibile valutarlo o, peggio ancora, che non è possibile evitarlo.

2. Un'area ad alta densità mafiosa.

Che l'area dello Stretto sia caratterizzata da una forte presenza mafiosa è purtroppo circostanza incontrovertibile.

Il versante calabrese è una zona di tradizionale insediamento mafioso, anzi un'area di genesi storica della 'ndrangheta. Il radicamento e il controllo territoriale delle cosche è forte e pervasivo (lo testimoniano innumerevoli fonti e evidenze empiriche¹). Da sottolineare la capacità dimostrata dai gruppi mafiosi di inserirsi nei grandi appalti pubblici. La 'ndrangheta ha infatti saputo imporsi in molte delle numerose infrastrutture costruite in Calabria dagli anni sessanta ad oggi. E

le soluzioni ipotizzate». Non c'è traccia in questo articolo del fatto che il rischio mafia possa provocare un incremento delle externalità negative dell'opera e un particolare aumento dei suoi costi sociali. Centorrino contesta «una valutazione dell'impatto criminale così fatta, come se in certe aree del Paese si dovesse presumere un differenziale di illegalità esistente e irredimibile». Un'affermazione che stupisce, dato che l'esistenza di tale differenziale di illegalità è innegabile, come dirò meglio in seguito (e come sarebbe dimostrabile anche solo attraverso una serie storica di statistiche giudiziarie). Richiamare poi l'attenzione sul problema criminalità non significa affatto sostenere che esso sia «irredimibile», semmai è considerata operazione preliminare per affrontarlo possibilmente non solo sul piano repressivo ma anche in chiave preventiva.

¹ E. Ciconte, *'Ndrangheta dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1992; Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria*, Roma 2000.

spesso le strategie di infiltrazione sono state realizzate stringendo rapporti di collusione con le imprese titolari degli appalti.

Per molti aspetti diversa – ma non meno pericolosa – la situazione della sponda siciliana. Quella di Messina è stata considerata una provincia *babba* – «stupida» ma anche «inoffensiva», vale a dire incapace di farsi valere in maniera adeguata nel mondo del crimine. Per molto tempo, anche a livello di opinione pubblica l'immagine prevalente fu quella di una provincia relativamente tranquilla dal punto di vista della criminalità organizzata. Tale immagine venne stravolta a metà degli anni novanta, con l'esplosione dello scandalo Università e della cosiddetta «Mani pulite dello Stretto». Da allora emerse – ed è stata ormai accertata anche in sede giudiziaria – l'esistenza di una ramificata struttura criminale.

È interessante osservare che i gruppi mafiosi messinesi si sviluppano su impulso della 'ndrangheta: ricevono legittimazione dalle cosche calabresi e cercano di imitarne modalità di azione e di organizzazione². Le indagini delle agenzie di contrasto hanno inoltre portato alla luce una fitta trama di rapporti con settori istituzionali e circuiti economici e finanziari. La criminalità locale sarebbe riuscita a porsi come elemento di cerniera tra crimine dei colletti bianchi e mafia siciliana e calabrese. Risultano infatti stretti collegamenti – in alcuni casi veri e propri rapporti di alleanza – oltre che con cosche della 'ndrangheta, anche con organizzazioni criminali catanesi e con famiglie di Cosa Nostra³. Il coinvolgimento di quest'ultima negli appalti pubblici non è mai venuto meno ed è emerso recentemente da indagini condotte su alcuni lotti dell'autostrada Messina-Palermo, da cui risultano stretti collegamenti tra esponenti di Cosa Nostra e gruppi criminali della provincia di Messina⁴.

² Ciconte, *Processo alla 'ndrangheta*, Laterza, Roma-Bari 1996; Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sulle risultanze dell'indagine concernente l'attività di repressione della criminalità organizzata nella provincia di Messina*, Roma 1998.

³ R. Gugliotta, *Facci 'i sola. Le Mani della Mafia sullo Stretto*, Armando Siciliano Editore, Messina 1998.

⁴ Cfr. Tribunale di Palermo, *Ordinanza di applicazione delle misure coercitive della custodia cautelare in carcere e degli arresti domiciliari nei confronti di Anello Ruggero ed altri*, 1999. Significativo al riguardo il cosiddetto «metodo del tavolino», reso operativo per conto di Cosa Nostra da Angelo Siino, che attraverso legami con politici e funzionari pubblici consisteva in una «turnazione» nell'aggiudicazione degli appalti da parte di imprenditori collusi: cfr. Tribunale di Palermo, *Ordinanza di applicazione di misure cautelari contro Buscemi A. più 9*, 1997; Commissione Parlamentare Antimafia, *Audizione del procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna*, Roma 1998. Dalle dichiarazioni di Siino e da alcune recenti lettere del boss Bernardo Provenzano, sequestrate dalle forze dell'ordine, si coglie come Cosa nostra sia tuttora interessata intensamente agli appalti pubblici in tutta la Sicilia (cfr. E. Oliva-S. Palazzolo, *L'altra mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2001).

Volgendo di nuovo l'attenzione alla sponda calabrese, è opportuno riferire che, tra le ragioni alla base della «guerra di mafia» che ha interessato l'area di Reggio Calabria tra il 1985 e il 1991, sembra esserci anche il controllo dei futuri appalti relativi alla costruzione del Ponte sullo Stretto⁵. In quegli anni si erano infatti create molte aspettative in seguito agli annunci favorevoli alla realizzazione dell'opera in tempi brevi da parte del governo⁶. Il conflitto tra le cosche sarebbe scoppio proprio per acquisire preventivamente il controllo del territorio che avrebbe ospitato i lavori⁷.

Bisogna tuttavia sottolineare che, in occasione di grandi investimenti, le cosche tendono a privilegiare strategie di cooperazione per gestire gli affari in comune, superando anche le tradizionali delimitazioni territoriali. In tali casi, si stringono delle alleanze con l'obiettivo di prevenire i conflitti e garantire una ripartizione dei profitti derivanti dalla partecipazione agli appalti.

È dunque possibile prefigurare due scenari di infiltrazione mafiosa nei grandi appalti: uno fondato sulla cooperazione, l'altro sul conflitto. La questione ha notevoli implicazioni in vista di un più che probabile interesse dei gruppi mafiosi nel progetto del Ponte. Sulla base dell'esperienza storica, sembra da privilegiare l'ipotesi della cooperazione. Tale ipotesi è peraltro avvalorata dal fatto che negli ultimi anni la 'ndrangheta si è dotata, sul modello della struttura organizzativa della mafia siciliana, di un organismo unitario e centralizzato di coordinamento in grado di appianare le controversie interne⁸. La situazione sembra favorevole a una linea di collaborazione tra i diversi gruppi mafiosi, data anche la rilevanza della torta da spartire. Esistono inoltre ormai da tempo rapporti di cooperazione tra 'ndrangheta e Cosa Nostra, quindi risulta estremamente plausibile un accordo di cartello – a livello di vertice – tra le due organizzazioni criminali.

In definitiva, è innegabile che nell'area dello Stretto operino le più potenti organizzazioni mafiose italiane (Cosa Nostra e 'ndrangheta). Sulla base di quanto sin qui detto in estrema sintesi, bisogna quantomeno riconoscere che si sta parlando di una zona in cui le attività cri-

⁵ Tribunale di Reggio Calabria, *Ordinanza-Sentenza contro Albanese Mario più 190*, 1988, p. 312.

⁶ Nel 1985 il governo Craxi stabilisce le scadenze del progetto: i lavori del Ponte dovrebbero iniziare nel 1988 e terminare nel 1996.

⁷ Questa ricostruzione è stata confermata anni dopo dal collaboratore di giustizia Filippo Barreca: cfr. Cicone, *Processo alla 'Ndrangheta* cit., p. 143.

⁸ Cfr. Tribunale di Reggio Calabria, *Procedimento penale n. 46/93 a carico di Condello P. ed altri*, 1995; Tribunale di Reggio Calabria, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di Morabito Giuseppe e altri*, 2000.

minali non hanno carattere di episodicità, ma sono strutturate e coordinate a livello organizzativo, e quindi realizzate con sistematicità⁹.

3. *Le implicazioni della presenza mafiosa.*

Una forte presenza mafiosa condiziona pesantemente le relazioni sociali e le attività economiche del contesto locale. Nelle zone in cui sono più fortemente radicate, le organizzazioni mafiose da un lato contendono alle autorità statali le funzioni regolative e di controllo, dall'altro creano effetti negativi o perversi sugli investimenti economici e la stessa attività imprenditoriale.

La presenza di organizzazioni criminali modifica in negativo il quadro di convenienza dell'economia locale, non solo impedendo una piena e libera fruizione dei diritti di proprietà e rendendo poco attraenti gli investimenti, ma selezionando a proprio vantaggio l'ingresso di imprese e lavoratori in determinati mercati e provocando, in definitiva, una diminuzione di produttività e di competitività, ovvero un'allocazione non razionale delle risorse. In generale, la mafia aumenta i costi di transazione delle attività economiche e distrugge capitale sociale «benefico» utilizzabile a fini collettivi e di sviluppo¹.

I mafiosi hanno la capacità di procurarsi all'esterno la cooperazione di altri attori sociali e, in particolare, di instaurare rapporti di scambio reciprocamente vantaggiosi con il mondo della politica e dell'imprenditoria.

Proprio dal punto di vista imprenditoriale, la presenza mafiosa rappresenta sia un vincolo sia un'opportunità. È infatti possibile rilevare modalità diverse di rapportarsi alla mafia, che individuano specifiche condotte imprenditoriali. Accanto agli imprenditori «subordinati», assoggettati alla mafia attraverso rapporti fondati sull'intimidazione e la cui attività è controllata dal meccanismo della estorsione-protezione, troviamo gli imprenditori «collusi» che stabiliscono con i mafiosi rapporti cooperativi, usufruendo attivamente della loro protezione². Questi imprenditori mettono, tra l'altro, al servizio della mafia le

⁹ Becchi, *Criminalità organizzata* cit., pp. 40-1.

¹ R. Sciarone, *I sentieri dello sviluppo all'incrocio delle reti mafiose*, in «Stato e mercato», 2, 2000, p. 276.

² Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma 1998. Si veda anche Centorrino-A. La Spina-A. Signorino, *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 1999; E. Fantò, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Dedalo, Bari 1999.

³ È stato infatti rilevato che «il condizionamento mafioso non avviene più solamente «a

proprie aziende e spesso costituiscono delle imprese *ad hoc* per realizzare scopi economici comuni. I mafiosi, d'altro canto, ponendosi come garanti delle transazioni, incentivano anche la formazione di accordi oligopolistici tra gli stessi imprenditori. Questo tipo di struttura relazionale risulta particolarmente funzionale al controllo e alla gestione dei grandi appalti pubblici³.

In termini generali, i punti più delicati nella realizzazione di una grande opera pubblica rispetto alle possibilità di infiltrazione mafiosa sono costituiti fondamentalmente: 1) dall'acquisizione degli appalti; 2) dall'organizzazione delle attività di esecuzione⁴.

L'acquisizione degli appalti non può avvenire senza rapporti di collusione e complicità con il mondo delle imprese e con l'apparato politico-amministrativo. A lavori aggiudicati, si apriranno potenzialmente maggiori spazi all'inserimento di gruppi mafiosi: a) nei casi in cui sono presenti imprese che svolgono un puro ruolo di intermediazione, che curano cioè la redistribuzione a valle delle effettive operazioni di costruzione⁵; b) nei casi in cui la progettazione e l'esecuzione dell'opera diventa un *work in progress*, per cui si scopre via via che lo stanziamento iniziale deve essere rivalutato⁶.

Nelle zone ad alta densità mafiosa, attività essenziali per i cantieri di costruzione, come movimenti terra, trasporti, forniture di materiali inerti e calcestruzzi, sono spesso svolte da imprese mafiose o controllate dalla mafia.

valle" del processo economico dell'investimento pubblico (gestione dei sub-appalti ed estorsioni), bensì, e in maniera più penetrante, "a monte", con decisioni di livello superiore che coinvolgono anche l'ente pubblico e le grandi imprese interessate all'acquisizione delle maggiori *tranche* di lavori" (ministero dell'Interno, *Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata - anno 1993*, Roma 1994, p. 395).

⁴ Si veda I. Cicconi, *Appalti miliardari*, in «Antimafia Duemila», 2, 2000. Con riferimento alla Calabria è stato peraltro osservato che «la mafia calabrese è in grado ormai di poter agire con imprese e società che, in vario modo, [...] sono da essa controllate e che, assumendo forme del tutto legali, sono in grado di utilizzare tutti gli strumenti tecnico-giuridici idonei a rendere "invisibile" la presenza mafiosa» (Tribunale di Palmi, *Richiesta di rinvio a giudizio, di misure cautelari e di archiviazione nei confronti di Galluzzo V.R. più 81*, 1993, p. 1687).

⁵ Centorrino, *Economia assistita da mafia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1995, p. 85: «È frequente osservare una grande impresa, titolare di una concessione, non operare materialmente nei cantieri, rinunziare ai propri mezzi, ai propri tecnici, alle proprie maestranze, al proprio staff contabile e manageriale ed affidare, nella maggior parte dei casi, il lavoro "chiavi in mano" all'impresa mafiosa che, a sua volta, lo consegna ad un pulviscolo di piccolissime imprese che essa stessa ha contribuito a creare magari attraverso prestiti usurari».

⁶ Becchi, *Opere Pubbliche*, in «Meridiana», 9, 1990, pp. 234-5. Sui danni sociali, oltre che economici, delle «sregolazioni» presenti in tale settore, si veda C. Donolo, *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma 2001.

⁷ Come tempo fa aveva osservato, proprio rispetto alla provincia di Reggio Calabria, il

I mafiosi tendono a perseguire, nella zona di loro pertinenza, il monopolio in materia di appalti di opere pubbliche⁷. Questo scopo non richiede necessariamente modalità tipicamente mafiose, caratterizzate cioè dall'esercizio della violenza, ma può essere raggiunto anche con sistemi più o meno fraudolenti. È inoltre da tener presente che nel campo dei lavori pubblici gran parte delle attività svolte dalle imprese mafiose non sono affidate in subappalto, bensì con altri sub-contratti. Si tratta dei contratti di nolo con i quali vengono affidati lavori di sbancamento, movimento terra, trasporto, e dei contratti di fornitura con i quali vengono affidate commesse per materiali di costruzione vari. Queste tipologie contrattuali non sono sottoposte ad autorizzazione da parte del committente, quindi non è neppure richiesta la certificazione antimafia⁸. È questo un fatto rilevante, se si tiene conto che tali contratti sono quelli più tipici dei settori che i mafiosi controllano in modo quasi esclusivo e capillare:

La presenza mafiosa, nei lavori pubblici, si esprime con modalità e a livelli differenti nel ciclo dell'appalto, ma è soprattutto la possibilità di imporre tipologie specifiche di sub-contratti, e per specifiche attività, che ha consentito alle mafie di specializzare le loro attività in settori chiave per il controllo del territorio in una posizione di sostanziale monopolio in aree determinate⁹.

È ancora utile sottolineare che le organizzazioni criminali di tipo mafioso hanno maggiore capacità di inserirsi in mercati «protetti», ossia quelli legati a forme di regolazione pubblica dell'economia, caratterizzati da concorrenza ridotta e, spesso, da situazioni di rendita. In tale ottica particolarmente rilevanti sono proprio i settori delle infrastrutture, che un'ampia casistica indica come uno dei più importanti campi di intervento delle imprese mafiose.

giudice A. Cordova: «La situazione è talmente generalizzata e “normalizzata” che [...] gli enti appaltanti di opere pubbliche ne tengono conto quale elemento di aggravio dei “costi”, per cui, in Calabria, i prezzi-base delle gare d'appalto vengono (il che è un riconoscimento obiettivo, sia pure indiretto, del potere mafioso) maggiorati del 15% circa rispetto alle altre regioni» (Tribunale di Reggio Calabria, *Ordinanza di rinvio a giudizio contro De Stefano P. più 59*, 1978, p. 147). Ancora con riferimento alla Calabria, è stato osservato che «la prassi del pizzo è così scontata che, generalmente, è sufficiente una semplice telefonata per ottenere il pagamento della tangente mentre, in alcuni casi, si è verificato che l'imprenditore, addirittura prima dell'esplicita richiesta, si sia informato sulla persona da contattare per il versamento» (Direzione Investigativa Antimafia, *La situazione della criminalità organizzata in Calabria*, Roma 1995, p. 21).

⁸ Cicconi, *Inspiegabili ribassi. Il difficile intreccio di pratiche legali ed illegali nei pubblici appalti*, in «Sicurezza e territorio», 13, 1994; Id., *Per una storia di Tangentopoli e/o Mafiosopoli*, in «Città d'Utopia», 0, 1995.

⁹ Cicconi, *Appalti miliardari* cit.

¹ Il rischio è un concetto distinto da quello di pericolo. Anche quest'ultimo può com-

L'inserimento della mafia in tali settori incide non tanto o non solo sull'*output* (il prodotto), ma soprattutto sull'*outcome* (il risultato esterno) e forse ancor più sull'*impact* (l'impatto complessivo) degli interventi progettati, producendo una serie di effetti perversi: alza i costi e riduce la qualità delle opere, ne prolunga i tempi di realizzazione, riproduce nel tempo e accresce il potere mafioso stesso.

4. *Il rischio criminalità.*

Si parla di rischio per indicare eventuali conseguenze connesse a determinate decisioni. Detto in altri termini, il rischio interviene quando è possibile prevedere che certe decisioni prese in vista dell'ottenimento di benefici, presentano un qualche grado di probabilità di produrre anche danni, o ancora di trovare degli ostacoli sul loro percorso tali da distorcere – fino in qualche caso a rendere nulli – gli effetti desiderati delle stesse decisioni¹.

In questa sede si cercherà di disegnare dei profili di rischio con riferimento a interventi che riguardano un territorio caratterizzato – come si è visto – da una forte presenza mafiosa. Si sottolinea dunque l'esigenza di controllare gli esiti possibili di decisioni che possono implicare conseguenze negative. Il tentativo da compiere è quello di prefigurare tali conseguenze con l'obiettivo di evitarle o di ridurne la portata². Mettere al centro dell'analisi il rischio significa, infatti, evidenziare la preoccupazione di avanzare previsioni che supportino la decisione e contribuiscano ad attivare strategie preventive.

Il rischio criminalità non è ovviamente misurabile in termini quantitativi³. È tuttavia possibile ricostruirlo indirettamente tenendo presente e incrociando tra loro più dimensioni, tra le quali assumono particolare importanza:

portare eventuali danni, ma essi dipendono in genere da fattori esterni al sistema sociale: «Il rischio, invece, è un possibile danno connesso ad una decisione, e può sopraggiungere in circostanze ipotizzabili, anche se il suo grado di probabilità non può essere determinato a priori con esattezza» (A. Mela-M.C. Belloni-L. Davico, *Sociologia dell'ambiente*, Carocci, Roma 1998, p. 139).

² Ivi, p. 221.

³ È stato peraltro osservato che quando la criminalità è organizzata in forma di impresa, «quando la sua diffusione è profonda ed estesa ed intacca o minaccia, per propria natura, vaste aree dell'economia legale, i rischi per il benessere generale divengono, in senso letterale, *incalcolabili*» (F. Barca, *Criminalità organizzata ed effetti sull'«economia legale»*, in Aa. Vv., *Economia e criminalità. Come difendere l'economia dalla criminalità organizzata. Analisi del fenomeno, regole di comportamento*, Camera dei Deputati, Roma 1993, p. 160).

¹ Prezzi a valore nominale 2000.

- le caratteristiche dei progetti di investimento;
- la storia criminale e le caratteristiche dei gruppi mafiosi presenti nella zona;
- la probabilità che l'azione della mafia abbia luogo;
- la gravità delle conseguenze dell'azione stessa;
- il grado di vulnerabilità delle opere progettate.

Assumendo una prospettiva di questo genere, occorre tuttavia evitare nessi causali affrettati. Non bisogna confondere i profili di rischio con la realtà: sarebbe infatti un grave errore identificare i primi con la seconda. I profili di rischio indicano piuttosto situazioni o condizioni individuate *solo* su un piano analitico e *solo* a uno stato potenziale, che per essere attivate – per tradursi in realtà – abbisognano di una favorevole costellazione di fattori (o se vogliamo di un *set* molto più vasto e contingente di ipotesi aggiuntive). Essi servono a segnalare dunque delle criticità verso le quali sarebbe opportuno si indirizzassero gli sforzi degli organi istituzionali di contrasto.

5. Ponte e infrastrutture di supporto.

Rispetto al rischio di una eventuale infiltrazione della criminalità organizzata, la prima osservazione da fare è relativa alla spesa complessivamente preventivata (9400 miliardi di lire pari a 4,85 miliardi di euro¹). Il riferimento non è solo all'ingente somma prevista, che ovviamente esercita un notevole effetto di richiamo sull'imprenditorialità, sia essa legale o illegale, ma al fatto che si tratta di una soluzione concentrata a livello territoriale. Ciò si accompagna inevitabilmente a una concentrazione finanziaria degli investimenti previsti. Date l'entità della spesa e le caratteristiche delle organizzazioni criminali presenti sul territorio, esistono buone ragioni per ipotizzare che queste ultime cercheranno di trarne profitto.

Sulla base delle conoscenze disponibili, desunte da numerose ricerche e soprattutto dall'attività investigativa delle agenzie istituzionali di contrasto, è possibile prevedere che i gruppi mafiosi metteranno in atto fondamentalmente due tipi di strategie, distinguibili analiticamente ma quasi sempre intrecciate nella realtà empirica. La prima ha a che fare direttamente con il controllo del territorio e si sostanzia concretamente nel meccanismo della estorsione-protezione. La seconda ri-

² Per i dati tecnici, richiamati di seguito, i principali riferimenti sono: Stretto di Messina

guarda l'attività imprenditoriale dei mafiosi e di loro eventuali soci e si traduce empiricamente nell'inserimento nei lavori da eseguire. L'una ha una dimensione prevalentemente relazionale e contestuale, per cui risente meno delle caratteristiche dell'opera progettata; l'altra ha una dimensione nettamente più economica, per cui è più influenzata dal tipo di lavori da realizzare. In sintesi, in un caso gli eventuali condizionamenti mafiosi sono determinati soprattutto dal fatto che l'opera è costruita in quel determinato territorio; nell'altro soprattutto dalle convenienze economiche e dalle opportunità di infiltrazione che l'opera offre.

Le due strategie a disposizione dei mafiosi sono dunque l'offerta di protezione e l'attività imprenditoriale. Vediamo come, in ipotesi, possano articolarsi entrambe con riferimento alla costruzione del Ponte, ovvero condizionarne la realizzazione.

Nello specifico, le diverse modalità attraverso cui l'offerta di protezione prende forma, in un territorio controllato dalla mafia come quello qui considerato, possono essere:

- a) la pura estorsione, vale a dire la richiesta del pagamento del «pizzo», quantificato ad esempio in una percentuale, variabile a seconda delle circostanze, sui lavori affidati in appalto o in concessione;
- b) la protezione su scambi e accordi pattuiti da altri, vale a dire la garanzia di far rispettare gli impegni presi;
- c) funzioni di controllo e di intermediazione rispetto al mercato locale del lavoro;
- d) funzioni di collegamento e di mediazione rispetto ai circuiti politici-amministrativi.

Dal punto di vista economico, una delle conseguenze più rilevanti dell'offerta di protezione è quella di costituire una sorta di barriera all'ingresso per le imprese, in quanto operativamente permette di selezionarne l'accesso sia nella fase di aggiudicazione degli appalti e dei subappalti, sia nella stessa fase di esecuzione. Attraverso la protezione, i mafiosi favoriscono prima e garantiscono poi eventuali accordi collusivi tra le stesse imprese che partecipano al progetto. Per il loro radicamento nel territorio, hanno poi la possibilità di condizionare il funzionamento delle istituzioni politiche e amministrative.

L'attività imprenditoriale dei mafiosi si sviluppa fondamentalmente lungo due direttrici: attraverso imprese costituite e gestite direttamente da esponenti del gruppo criminale (anche se spesso proprietà e ragione sociale sono dissimulate) e attraverso forme di compartecipazione con altri soggetti economici, ovvero attraverso la costituzione di fatto (se non di diritto) di società con imprenditori «puliti». In tale

prospettiva, come si è detto, rilevanti sono i rapporti di collusione che si stabiliscono tra mafiosi e imprenditori sulla base di scambi reciprocamente vantaggiosi. La realizzazione di un'opera come il Ponte potrebbe costituire una favorevole struttura di opportunità per rapporti di questo tipo.

Per approfondire l'analisi è comunque opportuno entrare più in dettaglio nel progetto dell'opera. A tal fine, occorre innanzitutto distinguere la costruzione del manufatto vero e proprio dalle infrastrutture di servizio. Il rischio rappresentato dalla criminalità organizzata varia infatti a seconda delle diverse fasi di realizzazione, delle caratteristiche degli interventi e dei diversi tipi di infrastrutture.

Tenendo presenti le caratteristiche tecniche del progetto, l'analisi del rischio criminalità può essere dunque distinta in due parti: a) la costruzione del Ponte e delle sue strutture portanti; b) la realizzazione delle infrastrutture di accesso, di collegamento e di servizio.

5.1 *Struttura del Ponte.*

Il piano di costruzione del Ponte può essere a sua volta scomposto nei seguenti elementi: impalcato, torri e sistema di sospensione².

La realizzazione del manufatto è la parte più complessa e tecnologicamente avanzata dell'opera. Uno dei fattori che possono ostacolare l'inserimento dei gruppi mafiosi è rappresentato proprio da produzioni ad elevato contenuto tecnologico³. La maggior parte degli elementi

S.p.A., «Dati tecnici di sintesi del progetto del ponte», in <http://www.strettodimessina.it>; Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, «Parere di Compatibilità del progetto di Attraversamento Aereo dello Stretto di Messina», Roma 1997.

³ Su questo aspetto è molto critico Centorrino (nel citato articolo del «Sole 24 Ore»/«La Sicilia»), il quale considera «ardita» la tesi che ritiene meno impermeabili alle penetrazioni criminali gli interventi a più alto contenuto tecnologico. Scrive al riguardo: «Quasi che "l'economia della coppola" non avesse ancora elaborato strategie di avvicinamento alle fasi avanzate, sotto il profilo tecnico, della realizzazione di una struttura e non avesse oltrepassato la soglia del "filo a piombo"». In letteratura è tuttavia ampiamente riconosciuto il basso livello di efficienza e la scarsa capacità innovativa delle imprese mafiose. In tal senso depongono peraltro le evidenze empiriche di ricerche e fonti giudiziarie (si veda, ad esempio, Becchi, *Criminalità organizzata* cit.). D'altra parte, la capacità di «maneggiare» tecnologia è collegata – com'è noto – non solo a competenze specifiche, che i gruppi mafiosi comunque non possiedono, ma anche a complesse e articolate strategie d'impresa, che difficilmente essi ritengono conveniente affrontare. Questo ovviamente non significa che non bisogna tenere conto anche del progressivo modificarsi delle attitudini e delle capacità dei gruppi criminali, in grado di inserirsi in settori produttivi sempre più complessi. Resta il fatto che la vera specializzazione dei mafiosi ha tutt'altra natura (uso della violenza, offerta di protezione, mediazione, costruzione e manipolazione di reti sociali, ecc.). D'altra parte, nelle audizioni svolte per verificare l'interesse degli enti finanziatori alla realizzazione del progetto Ponte, è chiaramente emerso che «solo un numero estremamente ristretto di operatori, altamente specializzati, ha le competenze necessarie per eseguire l'opera» (ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Collegamento stabile tra la Sicilia e il Continente. Relazione del gruppo di*

che compongono l'impalcato e le torri sono prefabbricati e preassemblati. Per questi lavori, si può ipotizzare che le possibilità di infiltrazione da parte di imprese mafiose o a compartecipazione mafiosa siano ridotte. Molto dipenderà comunque da come saranno articolati, lottizzati e appaltati i lavori stessi.

Ricordiamo che il progetto dell'impalcato sospeso ha una estensione di circa 3360 m in lunghezza e oltre 60 m in larghezza, è collocato a oltre 64 m sul livello del mare, per un peso totale della carpenteria di circa 70 500 t di acciaio (peso totale per metro di 23,4 t). La fabbricazione di tale manufatto richiede tecnologie avanzate e manodopera qualificata: due elementi in grado di abbassare il rischio criminalità. Discorso analogo può farsi per le torri e il sistema di sospensione, ma con alcune importanti precisazioni.

Il rischio criminalità può ritenersi estremamente basso per le fasi di fabbricazione, montaggio e messa in opera delle strutture delle torri e dei cavi di ancoraggio: anche in questo caso si tratta di lavori che richiedono tecnologie e specializzazioni elevate. Si tratta, come sappiamo, di opere notevoli, le cui componenti principali sono prodotte all'esterno e poi assemblate sul luogo (ciascuna torre è alta 370 m, costruita in losanghe di acciaio per un peso totale di 54 100 t; per i cavi è richiesta una quantità di acciaio di circa 166 600 t). Un maggior grado di permeabilità all'azione di gruppi criminali si ravvisa invece per quanto riguarda l'approvvigionamento e il trasporto dei materiali. Si pensi che per la sola sottostruttura del Ponte, si ha l'esigenza di garantire la produzione e la movimentazione di elevatissimi quantitativi di materiali: oltre 1,1 milioni di t di cemento, 780mila mc di inerti, 69mila t di acciaio, oltre 1,3 milioni di mc di materia di risulta. Si può ipotizzare che i mafiosi cercheranno di inserirsi proprio in attività di questo tipo, che costituiscono ormai da tempo i settori che privilegiano e che in genere tendono a monopolizzare. Da rilevare che le cosche mafiose potrebbero trovare qualche difficoltà in più per inserirsi in queste attività, se – com'è previsto – verrà attivato un sistema di approvvigionamento basato, almeno per le movimentazioni più ingenti, sul trasporto marittimo (come minimo dovranno attrezzarsi adeguatamente in tal senso, mentre lo sono già per la movimentazione via terra).

Per quanto riguarda le torri, un rischio criminalità potrebbe in ipotesi manifestarsi nella fase dello scavo e della realizzazione delle fon-

lavoro costituito con D.M. 23 maggio 2001, n. 200/Segr. Dicoter a conclusione delle audizioni formali dei soggetti finanziatori, Roma, ottobre 2001).

⁴ Numerosi al riguardo i materiali prodotti da Legambiente, tra i quali: *Le nuove fron-*

dazioni. Queste ultime sono costituite per ciascuna torre da due plinti circolari del diametro di 55 m sul versante siciliano e del diametro di 48 m su quello calabrese; il volume complessivo delle fondazioni è di 86 400 mc in Sicilia e di 72.400 mc in Calabria (in entrambi i casi si prevedono 11 200 mc fuori terra). In questo caso, imprese mafiose – già esistenti o più probabilmente costituite *ad hoc* – potrebbero rivendicare una partecipazione diretta ai lavori, soprattutto per le fasi di scavo e di movimento terra. Lo stesso rischio può essere segnalato per quanto riguarda le strutture di ancoraggio dei cavi di sospensione, per le quali è previsto un volume di 328 000 mc (di cui 94 000 fuori terra) in Sicilia e un volume di 237 000 mc (di cui 4000 fuori terra) in Calabria. Per la costruzione dei blocchi di ancoraggio sono inoltre richiesti scavi di notevole profondità (fino a 50 m) e di grande estensione planimetrica, oltre a opere di sostegno e armature.

Come indicano numerose evidenze empiriche, questo tipo di lavori risulta funzionale agli interessi prevalenti dei mafiosi e alle competenze specifiche delle loro imprese. Se si tiene inoltre conto che per la realizzazione del manufatto occorrono in totale circa 860 000 mc di calcestruzzo, il rischio criminalità appare di gran lunga più elevato data la tradizionale specializzazione dei gruppi mafiosi nel cosiddetto «ciclo del cemento»⁴.

Riepilogando, la costruzione del manufatto presenta un rischio basso per quanto riguarda la probabilità di inserimento diretto nelle attività imprenditoriali relative alle fasi di lavorazioni più complesse. Anche in questo caso non è però del tutto da escludere un tentativo di infiltrazione operato attraverso il meccanismo dell'estorsione-protezione: ad esempio, in cambio della tranquillità dei cantieri oppure nei servizi di trasporto, settore che – come si è visto – i mafiosi spesso tendono a controllare e monopolizzare. Tuttavia, è opportuno segnalare un rischio più elevato nelle fasi di costruzione delle fondazioni delle torri e delle strutture di ancoraggio dei cavi di sospensione. Lo stesso rischio si rileva in tutte quelle lavorazioni con procedure esecutive di tipo standardizzato, che riguardano, ad esempio, verniciature, saldature, pavimentazioni, ecc.

tiere dell'ecomafia. Rapporto di Legambiente sull'illegalità ambientale in Italia e il ruolo della criminalità organizzata (1994-1997); Rapporto Ecomafia, Roma, anni diversi. Casi di controllo monopolistico del calcestruzzo sono riscontrabili in tutte le aree ad alto grado di infiltrazione mafiosa (cfr. E.U. Savona, Sviluppo delle attività criminali ed i riflessi nel sistema economico nazionale ed internazionale, in Aa. Vv., Economia e criminalità cit., pp. 208-9). Si tratta di un controllo strategico, poiché impossessarsi della fabbricazione del calcestruzzo significa condizionare le imprese edili dell'area.

⁵ Prezzi a valore nominale 2000.

5.2 *Infrastrutture di collegamento e di accesso.*

Il rischio criminalità è presente e certamente più evidente nella realizzazione dei collegamenti ferroviari e stradali e delle rampe di accesso al Ponte. Il riferimento è alla costruzione delle tratte autostradali e ferroviarie di avvicinamento, con relativi svincoli, gallerie e viadotti (per un costo preventivato di oltre 2700 miliardi di lire pari 1,4 miliardi di euro⁵). Si tratta di un sistema complesso di opere che prevede: sul versante siciliano una sezione autostradale di circa 12 km (di cui 7,5 km di gallerie e 3,5 km di viadotti) e una sezione ferroviaria di circa 15 km (di cui 14,2 km di gallerie e 0,8 km di viadotto); sul versante calabrese una sezione autostradale di circa 15 km (di cui 5,9 km di gallerie e 2,4 km di viadotti) e una sezione ferroviaria per una lunghezza complessiva di gallerie di oltre 20 km⁶. Tali lavori prevedono notevoli volumi di scavo e discarica, oltre al fabbisogno di inerti lapidei per calcestruzzi. Si avranno complessivamente 4,2 milioni di mc di scavo sul versante siciliano e 3,9 milioni di mc su quello calabrese: sarà pertanto necessario reperire, oltre a cave per inerti (in totale per 2,2 milioni di mc), anche discariche per quasi tutto il volume degli scavi.

L'inserimento in opere di questo genere è un'attività tipica delle organizzazioni mafiose, in particolare di quelle calabresi, come testimoniano numerose vicende ormai accertate sul piano storico e giudiziario. Le imprese mafiose mostrano infatti una vera e propria specializzazione funzionale nel movimento terra, nell'estrazione di inerti e nella posa dei rifiuti, vale a dire in tutte quelle attività che hanno un'importanza fondamentale nei numerosi cantieri stradali e ferroviari previsti nell'area di accesso al manufatto.

In tali settori si rilevano basse barriere all'ingresso di gruppi criminali, che riescono a inserirsi sia attraverso l'offerta di protezione, sia attraverso la partecipazione diretta alle attività imprenditoriali. Si ribadisce inoltre una elevata probabilità che si instaurino rapporti di collu-

⁶ Allargando il discorso al di là dell'area immediata di accesso, alcuni osservatori hanno rilevato che gli attuali tracciati ferroviari e stradali non sarebbero adeguati per raggiungere il Ponte, per cui sarebbe necessario costruire nuove linee che dovrebbero avere inizio sin dalla zona di San Ferdinando, nei pressi di Gioia Tauro (cioè a circa 50 km di distanza dal Ponte). Inoltre se, come pare, si rendesse necessario elevare l'impalcatura del Ponte – al fine di rendere possibile il passaggio delle grandi navi transoceaniche (alcune di quelle attualmente dirette nel porto di Gioia Tauro superano, ad esempio, i 60 m di altezza) – le infrastrutture di accesso richiederebbero una corrispondente ricalibratura (cfr. O. Pieroni, *Tra Scilla e Cariddi. Il ponte sullo Stretto di Messina: ambiente e società sostenibile nel Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2000).

⁷ Si tenga presente che, ad esempio, i cantieri previsti a Ganzirri e a Mortelle, per la rea-

sione con gli operatori economici impegnati nella realizzazione delle opere, soprattutto di quelli appartenenti a grandi imprese esterne, di livello nazionale, che trovano spesso numerose convenienze ad accordarsi preventivamente con la mafia (affidando o lasciando a quest'ultima proprio i lavori legati al movimento terra e, più in generale, al ciclo del cemento). Anche in questo caso, molto dipenderà dalle modalità attraverso le quali saranno affidati e organizzati i lavori.

5.3 *Infrastrutture di servizio.*

In questo ambito rientrano tutte quelle opere collocate nelle aree di avvicinamento o in quelle immediatamente adiacenti al Ponte. Si tratta di strutture, in prevalenza fabbricati, con caratteristiche tradizionali, ovvero tipiche dell'edilizia standard. Il riferimento è alla realizzazione delle seguenti opere:

- aree di esazione in Sicilia e Calabria (con un volume complessivo dei fabbricati previsto per ciascun versante di 2800 mc);
- area di servizio-ristoro in Sicilia (volume complessivo dei fabbricati di 38 000 mc);
- centro commerciale e di ristoro in Calabria (volume complessivo dei fabbricati di 35 000 mc);
- centro operativo in Calabria (che prevede la costruzione di un centro direzionale, una torre di monitoraggio, un centro di assistenza, un centro di soccorso, una caserma di Polizia, ecc., per un volume complessivo dei fabbricati di 15 000 mc);
- un albergo (a sei livelli ad anfiteatro per complessivi 23 500 mq);
- un'area museale (per una superficie coperta di complessivi 2300 mq).

Come si vede, si tratta sempre di opere rilevanti – che richiederanno un impegno finanziario non indifferente – e che facilmente possono richiamare gli interessi dei gruppi mafiosi. Il rischio criminalità è dunque particolarmente elevato, tenendo peraltro presente che tali opere saranno considerate secondarie – e anche oggettivamente marginali – rispetto alla realizzazione del manufatto e delle sue infrastrutture principali. Il livello di «guardia» potrebbe essere più basso e ciò comporterebbe di conseguenza un maggior grado di vulnerabilità di queste opere rispetto a eventuali infiltrazioni mafiose.

5.4 *Servizi ai cantieri.*

Un altro ambito particolarmente sensibile alla penetrazione mafiosa è quello relativo all'offerta di servizi necessari per il funzionamento dei cantieri. Oltre alla tradizionale funzione di guardiania riconduci-

bile all'offerta di protezione, i mafiosi cercheranno con molto probabilità di inserirsi nelle fasi di installazione e organizzazione dei cantieri⁷, e successivamente anche nella gestione dei loro canali di approvvigionamento. È dunque ipotizzabile il tentativo di controllare il rifornimento idrico e quello di carburante, la manutenzione di macchine e impianti e la relativa fornitura di pezzi di ricambio, il trasporto di merci e persone. Tutte queste attività possono essere considerate tipiche dei gruppi mafiosi, anzi un'ampia casistica mostra che essi, in svariate circostanze, hanno cercato e ottenuto con relativa facilità il monopolio dell'offerta e gestione di tali servizi⁸.

Per completare il quadro sul rischio criminalità, un'ultima annotazione è dovuta al probabile ruolo che i mafiosi cercheranno di assumere, in termini di intermediazione e speculazione, sui terreni da espropriare per la costruzione delle opere previste (infrastrutture di collegamento e di servizio).

6. Come fronteggiare il rischio.

È difficile immaginare che le organizzazioni criminali rinuncino a un serio tentativo di inserimento nei lavori previsti per la costruzione del Ponte e delle infrastrutture di servizio. Vista poi la storia e la «qualità» – in forza organizzativa e metodo – dei gruppi mafiosi presenti nell'area, è tutt'altro che improbabile che tale tentativo abbia effettivamente luogo. Da questo punto di vista, si pone dunque il problema relativo agli interventi di prevenzione.

Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), predisposto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del ministero del Tesoro, dedica un'attenzione rilevante al tema della legalità e della sicurezza. A un esame attento, la visione del PSM risulta tuttavia fortemente legata a una concezione della criminalità, da un lato, come fe-

lizzazione delle fondazioni delle torri e dei blocchi di ancoraggio, dovrebbero occupare rispettivamente 55mila mq e 26mila mq.

⁸ È quanto si è verificato, ad esempio, nel porto di Gioia Tauro, dove le cosche mafiose si sono inserite nella gestione dei servizi di supporto all'attività di *transshipment*, che ha fatto dello scalo calabrese uno degli approdi più importanti del Mediterraneo: cfr. Tribunale di Reggio Calabria, *Richiesta di ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di Piromalli G. più 36*, 1998; Tribunale di Reggio Calabria, *Ordinanza. Misure cautelari nei confronti di Piromalli G. più 36*, 1999; Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria* cit., pp. 151 sgg. Si veda anche il dossier dedicato al «caso Gioia Tauro» in «Narcomafie», 2, 1999.

¹ Becchi, *Criminalità organizzata* cit., p. 135.

² Per utili indicazioni al riguardo, cfr. S. Giacomelli-G. Rodano, *Denaro sporco. Econo-*

nomenologia diffusa di marginalità sociale ed economica, dall'altro, come prodotto di inefficienze amministrative e gestionali dei meccanismi di regolazione e funzionamento del mercato. Si tratta di una concezione che non tiene conto della pervasività economica e sociale dei gruppi criminali mafiosi, i quali rappresentano un fenomeno strutturato e organizzato, che incide pesantemente sulla regolazione delle attività economiche svolte nel territorio in cui sono insediati.

Ne risulta una strategia di contrasto che configura un intervento degli apparati di *law enforcement* a valle delle politiche di sviluppo. Scarsa o nulla attenzione è invece rivolta alla prevenzione di quei reati (corruzione, manipolazione dei meccanismi di spesa pubblica, alterazione della concorrenza, ecc.) in grado di alterare radicalmente i processi di investimento e in definitiva gli stessi processi di sviluppo.

Tale impostazione resta immutata nella sostanza anche prendendo in considerazione le misure previste dai Programmi Operativi Regionali (POR) delle Regioni Sicilia e Calabria, le due aree regionali i cui sistemi socio-economici e territoriali risulterebbero fortemente interessati dalla realizzazione del Ponte. Si evidenziano tuttavia, in questo caso, dei segnali positivi. Entrambi i POR richiamano infatti l'attenzione su specifici interventi di prevenzione del crimine connessi al controllo di legalità sugli investimenti. Partendo dalla constatazione della presenza, sul territorio regionale, di un radicamento criminale «che nel tempo ha manifestato anche capacità di controllare e gestire attività economiche, spesso di consistente dimensione, attraverso società di comodo e reti complesse di attori sociali», i due POR adottano come strumento la concertazione

con i ministeri dell'Interno e di Grazia e Giustizia, in particolare con gli organismi preposti per la gestione del programma operativo «Sicurezza per lo sviluppo», al fine di assicurare una piena trasparenza nella gestione dei flussi finanziari e un costante monitoraggio delle procedure d'appalto, nonché delle opere da realizzarsi nel contesto del POR, con il preciso obiettivo di garantire un controllo di legalità sugli investimenti.

Piuttosto che sull'azione repressiva *ex post*, l'attività è dunque mirata al controllo *ex ante* e alla verifica *in itinere* dell'attuazione del POR, la cui credibilità è esplicitamente associata all'individuazione di efficaci strumenti di deterrenza preventiva dei comportamenti illeciti. Un'impostazione da valutare positivamente, ma non sufficiente a sciogliere alcuni nodi di fondo. Nell'elaborazione politica riguardo alla lotta alla criminalità organizzata si avverte infatti netta la sensazione dell'attesa di «qualcosa» (una legge, la creazione di un nuovo corpo di polizia, una nuova tecnica di indagine) che sia risoltrice *tout court* del

problema, evitando così la difficoltà di inserire trasversalmente le politiche antimafia, sia di prevenzione che di repressione, tra le altre politiche. È infatti molto probabile che le politiche antimafia siano scarsamente efficaci se non collegate in modo organico alle altre politiche pubbliche. Il problema, più in generale, è quello di «ridisegnare sia le politiche criminali che gli interventi economici sociali che entrano – lo si voglia o no – in rapporti di interdipendenza con le prime, e possono contribuire a consolidarne gli esiti o possono privarli di significato»¹.

Non è questa la sede per approfondire il discorso intorno alle politiche di prevenzione di carattere strategico nella lotta alla mafia². Sembrano comunque del tutto insufficienti le tradizionali tecniche di controllo dell'ordine pubblico³. Nel caso del Ponte, una ipotesi praticabile⁴ potrebbe essere la creazione di una *task force* guidata da magistrati che opererebbero come aggiunti presso le Direzioni Distrettuali Antimafia di Messina e Reggio Calabria, coordinati dalla Direzione Nazionale Antimafia e coadiuvati da un apposito nucleo della Direzione Investigativa Antimafia, allo scopo di compiere una sistematica attività di indagini di prevenzione nei confronti di tutti i soggetti economici impegnati nell'opera. In tale prospettiva, sarebbero necessari controlli preventivi e *in itinere* accurati e puntuali⁵. Si potrebbe quindi approntare una sistema appropriato di «sensori» per monitorare le diverse fasi di esecuzione dell'opera e garantire la massima trasparenza delle stesse. Tutto questo in un quadro caratterizzato da precisi criteri di attribuzione e riconoscimento delle responsabilità per ogni segmento di attività.

mie criminali, politiche di contrasto e ruolo dell'informazione, Donzelli, Roma 2001.

³ Istruttive in tal senso sono le vicende relative alle infiltrazioni mafiose nel porto di Gioia Tauro. Racconta, in un'audizione alla Commissione Parlamentare Antimafia, il sostituto procuratore della DDA di Reggio Calabria, R. Pennisi: «Si rischia di blindare la mafia. Quando iniziamo questa indagine [...] portai ad esempio alcune mentine che la pubblicità rappresenta come il buco con la menta intorno. A Gioia Tauro si era creata la mafia con la polizia intorno che blindava...». Infatti proprio in ragione delle grandi opportunità offerte dall'attività di *transshipment* avviata nel porto – continua Pennisi – si «blindava» l'area per bonificarla dalla presenza criminale utilizzando lo strumento dei «piani per la sicurezza», quando il problema «si era verificato a monte, prima che intervenisse questo cordone sanitario...» (Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Calabria* cit., p. 151). Questo caso mostra dunque che le «blindature» di specifiche aree o di particolari opere non sono del tutto efficaci contro la criminalità organizzata, e di questo si dovrà tenere conto in futuro.

⁴ Prospettata nel già citato Rapporto redatto da Nomos.

⁵ Un ruolo particolare dovrebbe essere svolto dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

¹ Sciarrone, *I sentieri dello sviluppo all'incrocio delle reti mafiose* cit., p. 272.

² Ad esempio, la costruzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, a metà degli anni sessanta, ebbe proprio un effetto di amplificazione del potere delle cosche mafiose.

7. *Considerazioni conclusive.*

L'ampia gamma di opere previste, il loro carattere estremamente differenziato e il complessivo impegno finanziario richiesto lasciano prefigurare uno scenario di opportunità altrettanto diversificate per l'inserimento di organizzazioni e imprese mafiose.

L'imponenza del progetto nel suo complesso, che inevitabilmente appare calato dall'alto sul territorio, impone un elevato livello di interdipendenza tra i diversi attori coinvolti e richiede di conseguenza un alto grado di negoziazione e coordinamento. Tutto ciò offre ai mafiosi un ulteriore spazio per esercitare e mettere a frutto alcune delle loro tradizionali specializzazioni funzionali: la capacità di mediazione e di *networking*, ovvero la capacità «di allacciare relazioni, instaurare scambi, creare vincoli di fiducia, incentivare obblighi e favori reciproci»¹.

D'altra parte il Ponte è, per le sue caratteristiche, un'opera che richiede un'elevata divisione del lavoro tra numerose e differenti unità produttive: sarà quindi forte l'esigenza di coordinamento dell'attività di diverse imprese, molte delle quali probabilmente di piccole dimensioni e semi-indipendenti. Tale esigenza può essere esaudita dai servizi della mafia, sia attraverso l'offerta di protezione, sia attraverso la gestione di attività logistiche.

In tale prospettiva vale la pena sottolineare ancora una volta la funzione che i mafiosi possono svolgere nei confronti delle grandi aziende: anche in questo caso, infatti, essi sono in grado di assicurare quelle condizioni di coordinazione e sorveglianza che, garantendo l'osservanza dei patti, permettono la costituzione e la sopravvivenza di cartelli di imprese, ovvero di accordi collusivi tra le stesse.

Del resto, il grado avanzato di tecnologia richiesto per la costruzione del Ponte può costituire una barriera all'entrata di imprese mafiose. Di contro, gli interventi previsti per la realizzazione delle infrastrutture di supporto al Ponte non presentano vincoli particolari in grado di ridurre l'accessibilità eventuale di organizzazioni criminali.

Le cosche mafiose hanno storicamente dimostrato una grande capacità di adattamento, riuscendo a sfruttare a proprio vantaggio occasioni economiche che nascono e si sviluppano in un clima di emergenza, che poi esse stesse hanno cura di alimentare nel tempo. Investimenti economici programmati e realizzati in seguito a uno stato di

emergenza hanno visto spesso protagonisti gli imprenditori mafiosi, che poi agivano appunto per reiterare nel tempo lo stesso stato di emergenza che, a sua volta, giustificava un possibile rialzo dei costi di realizzazione dei lavori previsti. Per non creare opportunità favorevoli alla mafia, bisogna dunque evitare che i caratteri di straordinarietà che indubbiamente presenta l'opera siano tradotti in emergenzialità, ovvero in fattori che giustifichino procedure d'urgenza o eccezionali, oppure corsie preferenziali o speciali (che di fatto possono finire per aggirare le normative e gli standard previsti e richiesti).

È ancora importante rilevare che oltre all'impatto della criminalità mafiosa sulla costruzione del Ponte, esiste il rischio – per così dire – inverso. Se infatti l'eventuale tentativo dei gruppi mafiosi di inserirsi nei lavori di costruzione dell'opera dovesse avere esito positivo, si avrebbe un effetto di moltiplicazione e amplificazione del potere mafioso, quindi – come già accaduto in passato² – una sua ulteriore e nuova legittimazione.

In conclusione, la mafia costituisce un problema per la costruzione del Ponte: tale affermazione non significa affatto criminalizzare una zona o una categoria di imprenditori, come da molti è stato sostenuto. Negare il problema sarebbe, a mio avviso, molto pericoloso. D'altra parte, sostenere che un rischio mafia è presente non significa neppure rifiutare – solo sulla base di questo assunto – la decisione relativa alla realizzazione dell'opera. La variabile criminalità è una delle tante da tenere in considerazione. Non considerarla implica tuttavia sottostimare i costi sociali ed economici della decisione stessa. Con un «rischio» aggiuntivo: se non ci si attrezza in tempo per tenerla sotto controllo, essa è in grado di mutare il quadro (già critico per altri aspetti) di convenienze e opportunità. Sarebbe davvero poco utile scoprire in ritardo gli effetti perversi del rischio mafia e alquanto stupido parlarne allora in termini di conseguenze inattese.