

**Ferdinando Ofria
Piero David**

**L'ECONOMIA
DEI BENI CONFISCATI**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**Ferdinando Ofria
Piero David**

**L'ECONOMIA
DEI BENI CONFISCATI**

FrancoAngeli

Il lavoro è frutto di una riflessione comune. Ferdinando Ofria ha scritto: Introduzione, cap. 3 e Conclusioni; Piero David capp. 1 e 2.

Questo volume è stato pubblicato con fondi PRIN 2009.

Gli autori desiderano ringraziare i proff. Mario Centorrino, Antonio Di Pino ed Emanuele Millemaci per i preziosi suggerimenti. Ovviamente, si ritengono responsabili per eventuali errori e/o omissioni.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione , di <i>Mario Centorrino</i>	pag. 7
Introduzione	» 11
1. Nascita ed evoluzione della normativa sui beni confiscati	» 19
1.1. Premessa	» 19
1.2. La prima fase di interventi normativi: la legge n. 575/65	» 20
1.3. La seconda fase di interventi normativi: la legge n. 646/82	» 23
1.4. La problematica relativa alla gestione dei beni confiscati: dal DL n. 230/89 alla legge n. 356/92	» 27
1.5. L'uso sociale dei beni confiscati: la legge n. 109/96	» 30
1.6. I recenti sviluppi della legislazione antimafia	» 31
1.7. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)	» 35
1.8. Il Codice Antimafia	» 42
1.9. La normativa europea	» 44
1.10. Conclusioni	» 46
2. I numeri dei beni confiscati	» 55
2.1. Premessa	» 55

2.2. I dati sui beni immobili confiscati	pag. 56
2.3. La confisca delle aziende mafiose	» 62
2.4. Il Rapporto Transcrime sugli investimenti delle mafie	» 72
2.4.1. L'analisi dei casi studio e l'identificazione delle buone pratiche	» 76
2.4.2. Criticità nel recupero e nel riutilizzo dei beni confiscati	» 80
2.4.3. Il Mo.Su.D: un modello di supporto decisionale per la valutazione di future proposte progettuali di riutilizzo dei beni confiscati	» 84
2.5. Conclusioni	» 94
3. Confisca e capitale sociale: un'analisi empirica	» 97
3.1. Premessa	» 97
3.2. Capitale sociale: alcune specificazioni	» 98
3.3. Il Mezzogiorno: capitale sociale e sviluppo	» 100
3.4. Il riutilizzo dei beni confiscati e risultati elettorali: un'analisi empirica	» 104
3.5. Conclusioni	» 107
Appendice	» 108
Conclusioni	» 129
Riferimenti bibliografici	» 133

Presentazione

*di Mario Centorrino**

Questo testo sull'economia dei beni confiscati viene redatto ed offerto ai lettori nel bel mezzo di un'aspra polemica sulle criticità presenti in relazione al sequestro, alla confisca, alla gestione dei beni sottratti alla criminalità mafiosa.

Chi sono i protagonisti di questa polemica? Intanto, i sindacati con riferimento alle attività produttive oggetto di confisca. Tra un sequestro ed una confisca – denunziano – trascorrono otto anni. Un lasso di tempo che spesso determina un depauperamento di fatto nella posizione di mercato e del patrimonio aziendale. A questo si aggiunge l'automatica interruzione del credito bancario e la mancanza di commesse dovuta al venir meno di un rapporto di tipo coercitivo che legava l'azienda ai clienti, grazie anche ad una disponibilità fuori mercato, anch'essa imposta e subita, da parte dei fornitori. Ancora, la regolarizzazione di tutte le pendenze con INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate.

Ma questo ideale capitolo nella polemica di cui parliamo è una sorta di preistoria. Gli elementi di novità che invece affiorano riguardano il ruolo degli amministratori giudiziari che spesso hanno agito più come dei liquidatori che manager capaci di tutelare i livelli occupazionali e la continuità aziendale, come del resto previsto dalle disposizioni legislative in materia.

I dati raccolti nel testo rafforzano lo spirito di queste denunce. Ne ricordiamo alcuni. Alla fine del 2012 su 1.708 società confiscate dal

* Università degli Studi di Messina, aprile 2014.

1982 – primo anno della legislazione antimafia – sono in attivo solo il 4%. Sul 42% dei beni immobili pende un’ipoteca dello Stato. Il 71% è ancora gestito dall’Agenzia nazionale dei beni confiscati e sequestrati. Quanto a quel 29% di imprese fuoriuscite dalla gestione dell’Agenzia, il 57% è chiuso, il 31% è liquidato ed il 9% venduto.

Le proposte non mancano: istituire strumenti di finanza agevolata e di incentivazione fiscale, introdurre facilitazioni contributive per il mantenimento dei dipendenti, prevedere un welfare per ricollocare i lavoratori in caso di chiusura dell’attività, sostenere con aiuti la nascita di cooperative, destinare una quota del Fondo nazionale di garanzia per le piccole e medie imprese anche alle associazioni che gestiscono i beni confiscati alla criminalità.

Sulla scena, il secondo protagonista della polemica è il prefetto Giuseppe Caruso, direttore, nel momento in cui scriviamo, dell’Agenzia nazionale dei beni confiscati e sequestrati. La situazione del nostro organico – protesta – è veramente grave e senza una dotazione adeguata continueremo ad essere penalizzati. Ci troviamo di fronte – lamenta – ad una massa di beni che da soli valgono un’intera manovra finanziaria con meno di cento persone al lavoro. La sede dell’Agenzia (Reggio Calabria) è inappropriata per motivi pratici. Avrebbe dovuto essere Palermo visto che la Sicilia è la Regione che ha la maggiore quota di beni confiscati. Ed anche questo secondo protagonista tira fuori le sue proposte: trasformare l’Agenzia in un ente pubblico economico in modo da poter affidare incarichi a professionisti. Solo così si potrebbero fronteggiare i fattori di svantaggio che connotano l’85% dei beni confiscati: ipoteche, confische pro quota, procedimenti giudiziari in corso, errate indicazioni di dati catastali. Elementi che rendono particolarmente faticoso il passaggio alla destinazione del bene, tenendo conto che l’Agenzia non può assegnare aziende agli enti locali, ma soltanto venderle, affittarle o liquidarle.

Ed infine, la cosiddetta “bomba” finale. Nel Fondo Unico Giustizia alla fine del 2012 erano depositati, senza utilizzazione, un miliardo di euro in contanti ed un altro miliardo in titoli provenienti da confische. E tutto questo mentre il Ministero dell’Interno trova difficoltà a pagare gli affitti dei locali presso una struttura non di sua proprietà.

La polemica non riguarda solo le aziende confiscate ma altresì la

possibile vendita all'asta degli immobili confiscati finora circondata da perplessità. Secondo il prefetto Caruso interpretare la vendita come un regalo alla mafia è assolutamente forzato. I singoli immobili confiscati, argomenta, vanno prioritariamente a risarcire il territorio e, quindi, dietro richiesta, assegnati ad enti con finalità sociali o ai sindaci. Dove non è possibile, perché nessuno li vuole e perché ci sono disfunzionalità tali da rendere impossibile un loro utilizzo, allora si devono percorrere altre strade. Ben sapendo che questi beni si possono vendere solo ad alcune categorie come le fondazioni bancarie, gli enti di diritto pubblico con finalità economiche, e solo in via residuale ed eccezionale anche ai privati. Ma, come è ovvio, citiamo testualmente, con tanti paletti. A partire dalla certificazione antimafia. Quindi se la mafia volesse riconquistare quei beni ci perderebbe due volte, perché grazie al lavoro della magistratura e delle Forze dell'Ordine quei beni, la cui vendita intanto ha fatto cassa, sarebbero di nuovo sequestrati.

Riappare l'ombra della polemica. Un amministratore giudiziario (a tale proposito, recenti inchieste ne hanno rivelato molteplicità di incarichi per lo stesso soggetto e compensi piuttosto generosi) che si dovesse trovare a far emergere nella legalità una realtà aziendale che sotto la mano mafiosa non pagava né il fisco né i contributi e corrispondeva in nero i salari, dovrebbe avere il coraggio, già nella fase di sequestro, laddove ci si trova di fronte ad un'azienda con grosse difficoltà, di liquidarla e dichiararne il fallimento.

La parola al terzo protagonista della polemica: gli imprenditori. Alcune loro associazioni (Assolombarda in collaborazione con un centro prestigioso di ricerca, l'ISTUD) hanno formato manager in grado di gestire le aziende confiscate. Se ad un'asta per l'aggiudicazione di un'azienda potessero partecipare solo soggetti con un rating di legalità ed un'esperienza di gestione, il rischio finora paventato di regali alla mafia si ridurrebbe al minimo. Qualcuno arriva a dire che, se anche l'appalto avvenisse a prezzi di assoluto favore, questo risulterebbe sempre meglio che far deperire queste aziende fino a farle scomparire del tutto.

Ecco, con una ricognizione a volo d'uccello, lo scenario nel quale si inserisce il lavoro che presentiamo. Con tre obiettivi: costituire una sorta di pivot, di punto di riferimento certo e solido per tutte le varie

analisi e proposte che si vanno dipanando. Al tempo stesso suscitare occasioni per un dibattito meno acrimonioso e più costruttivo. Terzo proposito: aggiungere una stele fatta di studio ed impegno di ricerca a quel percorso antimafia che si è andato articolando a partire dall'entrata in vigore della legge Rognoni-La Torre.

Un'ultima osservazione: questo è un libro scritto in una università siciliana, da docenti siciliani che vivono stabilmente in Sicilia. E che, sia permesso affermarlo, non fanno parte dell'antimafia glamour né di quella praticante politicante. Interpretano la lotta alla mafia come impegno etico al quale contribuire con le proprie competenze offrendo materiali di conoscenza rigorosamente redatti. Non è poco, visti i tempi confusi che viviamo sul tema dell'antimafia.

Introduzione

La letteratura economica sull'argomento della confisca non è estesa. Si possono richiamare sul versante teorico i saggi di Bowles *et al.* (2000, 2008) e Sergi (2014), che si ispirano a Becker (1968). Il modello di Becker, definito “Modello economico del crimine” (MEC), si basa su di un'estensione dell'analisi economica delle scelte individuali in condizione di incertezza. Egli assume, infatti, che un individuo decide di violare una norma se l'utilità che si attende da questa violazione eccede il livello di soddisfazione al quale può pervenire utilizzando il suo tempo e le sue risorse in maniera alternativa, cioè dedicandosi ad un'attività “legale”. Scrive Becker (1993, p. 386), nella sua *Nobel Lecture*, “individuals maximise welfare as they conceive it, whether they be selfish, altruistic, loyal, spiteful or masochistic. Their behaviour is forward-looking, and it is also assumed to be consistent over time”. In sostanza, secondo Becker (1968, p. 176): “some persons become ‘criminals’, there, not because their basic motivation differs from that of other persons, but because their benefits and costs differ”. L'incertezza nelle scelte dell'individuo tra attività legali e illegali dipende dalla probabilità di incorrere in una condanna e di dover scontare conseguentemente una pena. Il numero dei delitti commessi da ciascun individuo in un determinato periodo di tempo risulta quindi influenzato da queste due variabili, oltre che dal reddito ottenibile dalle attività di tipo legale e da quelle illegali: un incremento della probabilità di incorrere in una condanna o un aumento della pena ad essa relativa, evidenzia Becker (1968, p. 177), “should reduce the utility expected from an offence and thus

would tend to reduce the number of offences”. L’idea è che non tutti gli individui abbiano la stessa propensione a delinquere o che le attitudini etico-morali degli individui siano irrilevanti ai fini della scelta. Ogni individuo ha una propria soglia di vulnerabilità definita in positivo dalla sua morale, oppure in negativo dalla sua inclinazione a delinquere. Come evidenziato da Marselli e Vannini (1996, pp. 56-7):

Così, mentre i criminologi spiegano il comportamento deviante in funzione di attributi psicologici e fisiologici (magari riconducibili all’interazione di aspetti individuali ed ambientali) specifici del delinquente, e puntano alla definizione di un insieme comune di tratti sottesi alla condotta criminale, gli economisti considerano date le inclinazioni personali e spiegano il comportamento illecito a partire dalle opportunità (costi e benefici) che stanno di fronte all’individuo.

Il MEC rappresenta una semplice estensione della teoria neoclassica del consumatore razionale, nella quale le scelte scaturiscono dall’interrelazione fra i gusti e le preferenze dell’individuo e i vincoli cui è sottoposto. Il modello di Becker, come evidenziato da Lavezzi (2014), si presta molto bene ad un’applicazione di *policy* partendo dal concetto di diseconomia esterna generata dalle attività illegali. Il danno complessivo arrecato alla collettività per effetto della attività illegale dipende dal numero complessivo dei delitti commessi. Al fine di ridurre l’ammontare del danno sociale derivante dall’attività illegale la collettività sostiene dei costi connessi alla deterrenza. Il semplice scopo di ridurre il numero di reati commessi potrebbe, in linea teorica, essere facilmente perseguito approssimando ad uno la probabilità per i colpevoli di essere condannati ed aggravando le pene in misura sufficiente a far sì che esse eccedano i guadagni derivanti dalle attività illegali. Ciò comporterebbe però un significativo innalzamento dei costi complessivi connessi con l’attività di deterrenza, che potrebbe, a livelli relativamente modesti della probabilità di condanna e della severità delle pene, controbilanciare i vantaggi dell’accreciuta efficienza per quanto riguarda il controllo del crimine. È dunque necessario tenere, sostiene Becker (1968), allo stesso tempo conto sia del danno sociale provocato dall’attività illegale sia dei costi in cui la collettività incorre nel tentativo di contenerne le dimensioni.

Questo, ovviamente, equivale a determinare i valori ottimali della probabilità di condanna e della gravità delle pene minimizzando una “funzione di perdita sociale”, la quale comprenda tra le sue variabili tanto il danno derivante dalla violazione della norma quanto i costi economici e sociali dell’attività di deterrenza.

La confisca soddisfa il “principio della deterrenza marginale”: un criminale, quando si ritrova di fronte la possibilità di commettere più delitti, alla luce di quanto detto sopra, preferisce il meno dannoso. Considerando che la gravità del delitto potrà essere anche misurata dall’ammontare delle ricchezze di provenienza illecita, la confisca della ricchezza illegale risponde al tale principio (Polinsky e Shavell, 2014). Buscaglia (2008), considerando un database di 107 paesi, verifica gli effetti di varie misure di deterrenza contro il crimine organizzato tra cui anche la confisca e rileva che un aumento del 10% nel livello di inasprimento della legislazione della confisca riduce dell’8% la presenza del crimine organizzato.

La legge 109/96, relativa all’utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nell’ambito delle azioni positive che possono essere messe in campo per contrastare le mafie. Si può asserire che, fino all’approvazione di questa legge, l’intervento dello Stato nell’ambito dei patrimoni accumulati illecitamente sia stato soprattutto di carattere repressivo. Un grande patrimonio immobiliare strappato alla mafia, grazie all’applicazione delle misure antimafia introdotte con la legge “Rognoni-La Torre”, giaceva in una situazione di totale abbandono, quando, in alcuni paradossali casi, non continuava ad essere nella disponibilità delle famiglie mafiose.

Un tale stato di cose, se da un lato rappresentava l’esito tangibile dell’azione repressiva che lo Stato conduceva contro la criminalità organizzata, dall’altro sottolineava, altrettanto concretamente, l’incapacità dello stesso di passare ad una fase costruttiva e di progettazione di azioni positive in favore delle comunità locali. In tal senso questa legge costituisce lo strumento più avanzato di contrasto alla criminalità organizzata nel campo culturale, sociale ed economico, prevedendo la restituzione alla collettività di grandi patrimoni accumulati illecitamente e colpendo le mafie in uno degli ambiti più importanti: la creazione del consenso sociale. Se l’azione repressiva

della magistratura tenta di indebolire le mafie attraverso la sottrazione delle ricchezze, mettendone in crisi il potere economico, l'azione costruttiva delle istituzioni e delle forze sociali punta a sminuirne il consenso e dunque il potere politico. Se da un lato è fondamentale non perdere di vista il dato numerico, che rappresenta un buon indicatore per valutare l'efficienza della giustizia e della macchina amministrativa, rispettivamente, nel confiscare e destinare le ricchezze confiscate; dall'altro, è indispensabile valutare la qualità dell'uso finale del bene stesso, poiché da ciò dipenderà l'effettiva efficacia dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Purtroppo, c'è da constatare un'inadeguatezza complessiva della macchina burocratico-amministrativa (in particolare dell'Agenzia del demanio e dei prefetti) la quale, a causa della scarsità di risorse a fronte di una molteplicità di funzioni, non presenta caratteristiche adeguate ad assolvere efficacemente tale ruolo. Questa situazione dilata enormemente la durata dell'*iter* di assegnazione dei beni che, in molti casi, sono in buone condizioni al momento della confisca ed arrivano all'assegnazione in stato di abbandono e di degrado. Ciò determina una condizione di cortocircuito, poiché da un lato si trova l'Ente locale che non dispone delle risorse economiche per il recupero del bene e tenta di assegnarlo nelle condizioni date, dall'altro la platea di soggetti sociali, economicamente deboli, che non possono accedere al bene in quanto non sono in grado di far fronte ad un così ingente investimento.

Ulteriore punto di forte criticità è dato dai diritti dei cosiddetti terzi in buona fede, soprattutto banche, che vantano garanzie reali a fronte di crediti posseduti nei confronti del soggetto sottoposto a misura di prevenzione. Esiste una vasta casistica di beni confiscati definitivamente e in condizioni di totale abbandono e degrado, proprio a causa di un'ipoteca che ne impedisce l'assegnazione e finisce per penalizzare tutti gli attori in campo, istituiti di credito inclusi.

L'altro aspetto è quello qualitativo, cioè in che modo l'uso sociale di un bene confiscato potrebbe diventare fattore di crescita socio economica per un territorio e quindi accrescere la fiducia verso lo Stato nella lotta alla criminalità organizzata. Da questo punto di vista è emblematica l'azione delle cooperative sociali di tipo B, come previste dalla l. 381/91, assegnatarie di terreni confiscati. Tali cooperative

sono costituite da soggetti socialmente ed economicamente deboli, giovani disoccupati e soggetti svantaggiati e come previsto dall'Accordo di Partenariato 2014 (Ministero della Coesione Territoriale, 2013) viene data a questi ultimi, attraverso la gestione dei beni confiscati, la possibilità di creare le premesse per un reddito stabile e duraturo. Come è noto, le cooperative sociali sono una speciale categoria di cooperative, caratterizzata dal fatto di “perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini” attraverso: 1) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi (tipo A); 2) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (tipo B). Questa è la definizione che dà l'articolo 1 della legge 8/11/1991 n. 381, la quale disciplina le cooperative sociali e alla quale occorre fare riferimento per conoscere gli specifici obblighi e divieti (art. 3) cui queste cooperative sono sottoposte e che ne giustificano il particolare regime tributario (art. 7).

L'idea di fondo di questo libro è la forte convinzione che la confisca dei beni ed il loro riutilizzo a fini sociali costituisca lo strumento più importante per contrastare la distruzione di “capitale sociale” da parte delle mafie (Ascione e Scornaienghi, 2009; Centorrino e Ofria, 2009; Mosca e Musella, 2013). Esse, secondo la letteratura, nelle zone in cui sono fortemente radicate (Calabria, Campania Puglia e Sicilia) impediscono l'affermazione di un tessuto sociale fondato sulla fiducia e sulla condivisione. Il loro controllo del territorio modifica la struttura delle relazioni sociali, alterando quelli che sono gli effetti dello sviluppo locale (Scarlato, 2009). Si sostiene che uno dei punti per contrastare le organizzazioni mafiose, infatti, sia proprio quello di interrompere il circuito vizioso di cooperazione con i soggetti esterni all'organizzazione criminale come, tra l'altro, la classe politica. Il raggiungimento di tale obiettivo è tanto più alla portata quanto maggiore sarà il numero di beni che sono confiscati ed introdotti nel circolo virtuoso dell'uso sociale, ma anche quanto migliore sarà l'uso sociale degli stessi.

L'ipotesi di partenza di questa ricerca, confermata dai risultati econometrici, è che vi sia da alcuni anni, nei territori dove sono presenti beni confiscati riutilizzati ai fini sociali, un senso di riscatto nei

confronti della criminalità organizzata da parte della “società civile”. Non a caso, in molti Comuni del Mezzogiorno, caratterizzati da esperienze di riutilizzo sociale di beni immobili confiscati alla criminalità, i risultati elettorali per l’elezione del sindaco hanno premiato partiti e/o movimenti civici alternativi a quelli tradizionali (sia di centro-destra che di centro-sinistra). Questo risultato è stato maggiormente evidente nei Comuni rientranti nel sistema elettorale caratterizzato da un turno di ballottaggio tra i candidati sindaci (qualora nessuno di essi abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi). In riferimento al nostro campione, questa soglia è superiore a 10.000 abitanti per la Sicilia e 15.000 per la Calabria, Campania e Puglia. Infatti, per tali Comuni l’analisi empirica ha rilevato una significativa influenza della variabile “Immobili confiscati e gestiti” (*proxy* di “capitale sociale”) sui “Risultati elezioni a sindaco”; connotando questa ricerca di rilevanti elementi di originalità nell’ambito della letteratura sul tema.

Il volume è così strutturato. Il primo capitolo espone un quadro dettagliato sull’evoluzione della normativa riguardante i beni confiscati alla criminalità organizzata in Italia. Si consideri che già nel 1965, la legge includeva le aziende nelle misure di prevenzione patrimoniali. L’art. 3 *quater*, comma 2 della legge 575/1965 rendeva possibile il sequestro dei beni costituenti attività economiche le quali agevolassero l’attività delle persone nei confronti delle quali era stata proposta o applicata una misura di prevenzione antimafia ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli artt. 416 *bis*, 629, 630, 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale. Il secondo, quantifica il valore e la collocazione geografica dei beni confiscati alla criminalità organizzata. E, mediante analisi su campo, analizza alcuni ostacoli alla produzione di capitale sociale come risultato della confisca. Si sottolinea, in particolar modo, che per poter svolgere efficacemente questo ruolo, i soggetti preposti alla gestione degli immobili sottoposti a confisca devono presentarsi come interlocutori credibili ed affidabili. Ciò dipende senz’altro dalle capacità degli stessi, ma anche dalle condizioni in cui sono assegnati i beni e dagli strumenti di sostegno posti in essere dallo Stato al fine di garantire le condizioni di avviamento dell’uso sociale. Il terzo, infine, considera gli immobili confiscati e gestiti come

proxy del capitale sociale. Si evidenziano effetti statisticamente significativi di tale variabile sulle affermazioni elettorali dei sindaci dei Comuni caratterizzati dalla presenza di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.

1. Nascita ed evoluzione della normativa sui beni confiscati

1.1. Premessa

La normativa sulla confisca dei beni ha una storia recente, poiché l'introduzione nel codice penale di un articolo specifico per le organizzazioni criminali di stampo mafioso è avvenuto solo negli anni '80 del secolo scorso. Fino al 1982 la mafia non era riconosciuta dal legislatore come un fenomeno criminale distinto rispetto alla comune delinquenza organizzata. È con l'introduzione del reato di "associazione mafiosa", previsto dall'art. 416-*bis* CP, che si "riscatta l'indifferenza e l'agnosticismo che per troppo tempo vi è stato nel nostro ordinamento di fronte al fenomeno mafioso"¹. Fin dai primi anni dal dopoguerra, il legislatore sottovalutò pericolosamente la crescita del fenomeno mafioso, considerato per lo più folcloristico o, comunque, non preoccupante (Barrese, 1973). Soprattutto nel latifondo meridionale la mafia si era affermata come strumento di difesa degli interessi agrari, sostituendo il proprietario terriero nella gestione del fondo e garantendolo nei confronti delle rivendicazioni contadine. Verso la fine degli anni '40, tuttavia, alcuni scontri violenti tra cittadini, banditi ed esponenti mafiosi, culminati nella strage di Portella della Ginestra (1° maggio 1947), attirarono l'attenzione sulla situazione dell'ordine pubblico in Sicilia.

Nel corso degli anni '50 venne emanata la legge n. 1423, del 27

¹ Relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia presieduta da Abdon Alinovi, pubblicata in Fantò (1989).