



L'università
nella lotta alle mafie

La ricerca e la formazione

a cura di Stefano D'Alfonso
e Gaetano Manfredi

Interventi Donzelli



Volume realizzato con la  **CRUI**
Consorzio Universitario Italiano

Volumi pubblicati

S. D'Alfonso, A. De Chiara, G. Manfredi

Mafie e libere professioni. Come riconoscere e contrastare l'area grigia, 2018

S. Consiglio, P. Canonico, E. De Nito, G. Mangia

Organizzazioni criminali. Strategie e modelli di business nell'economia legale, 2019

G. Starace

Testimoni di violenza. La camorra e il degrado sociale nel racconto di dieci detenuti, 2020

Serie «Mafie e corruzione»

Direttori

Stefano D'Alfonso e Rocco Sciarone

Comitato scientifico

Antonio Acconcia, Giuseppe Amarelli, Luciano Brancaccio, Paolo Canonico, Vincenzo Caputo, Carolina Castellano, Stefano Consiglio, Daniela De Leo, Ernesto De Nito, Serena Forlati, Gabriella Gribaudi, Gaetano Manfredi, Gianluigi Mangia, Vittorio Mete, Giuseppe Muti, Michelangelo Pascali, Ferdinando Pinto, Maura Ranieri, Attilio Scaglione, Pasquale Sabbatino, Giovanni Starace, Andrea Tomo, Alberto Vannucci, Anna Maria Zaccaria.

Il presente volume rientra nel progetto di ricerca cofinanziato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere e dall'Università degli Studi di Napoli Federico II, in attuazione di un Protocollo di intesa stipulato tra la stessa Commissione e la Crui.

Nei termini indicati nel volume, la ricerca è stata svolta in collaborazione con la Crui, la Commissione parlamentare antimafia, il ministero dell'Università e della Ricerca quando il dicastero era retto dal ministro e professore Gaetano Manfredi.

Il responsabile del progetto di ricerca è il professore Stefano D'Alfonso e l'attività è stata sviluppata nell'ambito del Laboratorio interdisciplinare di ricerca su mafie e corruzione (Lirmac) del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in collaborazione con numerosi docenti di altri atenei italiani.

L'immagine di copertina è un'elaborazione grafica di Flavia Chianese, scenografa, 3D concept artist

© 2021 Donzelli editore, Roma
via Mentana 2b
www.donzelli.it

ISBN 978-88-5522-227-3

L'UNIVERSITÀ NELLA LOTTA ALLE MAFIE

La ricerca e la formazione

A cura di Stefano D'Alfonso e Gaetano Manfredi

DONZELLI EDITORE

Indice

	I.	Il ruolo delle università italiane nel sistema antimafia	
p.	3	1. Le ragioni di una ricerca sul ruolo dell'università italiana in tema di mafie. L'articolazione del lavoro	
	7	2. Posizionamento e ruolo dell'università italiana nel sistema antimafia	
	II.	L'offerta didattica e di alta formazione in tema di mafie	
	19	1. Introduzione	
	26	2. La didattica	
	33	3. L'offerta formativa post-laurea	
	39	4. Laboratori, osservatori e centri di ricerca	
	43	5. Limiti e potenzialità del sistema universitario in tema di mafie	
	III.	La ricerca universitaria in tema di mafie	
		Sezione I. Profili metodologici e anagrafe della ricerca	
	49	1. Profili metodologici	
	55	2. L'analisi dell'anagrafe della ricerca	
		Sezione II. Gli studi universitari in tema di mafie nelle discipline scientifiche	
	69	1. Sociologia	
	86	2. Studi giuridici	
	132	3. Psicologia, pedagogia e psichiatria	
	138	4. Economia	
	154	5. Statistica, Scienze matematiche e fisiche e Ingegneria (con particolare riferimento all'informatica)	
	157	6. Storia	
	168	7. Scienza politica	
	176	8. Scienze mediche. Medicina legale	
	181	9. Lingua, Letteratura e Fotografia, Teatro e Televisione	
	187	10. Architettura e Ingegneria	
	196	11. Geografia	
	200	12. Discipline demoeoantropologiche	

Conclusioni

- 213 1. Il ruolo della ricerca accademica sulle mafie fra comunità
universitaria, istituzioni e società
- 219 Allegato I
- 223 Ringraziamenti
- 225 Gli autori

qual volta si predispongono strumenti e azioni di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

*Diritto costituzionale, Istituzioni di diritto pubblico, Diritto amministrativo, Diritto pubblico comparato, Diritto canonico ed ecclesiastico e Diritto tributario**

Diverse sono le discipline scientifiche richiamate in questo contributo. Un primo blocco si caratterizza per lo stretto legame intercorrente tra gli studi di quattro settori scientifici; il riferimento è: al Diritto costituzionale (IUS/08); alle Istituzioni di diritto pubblico (IUS/09); al Diritto amministrativo (IUS/10); al Diritto pubblico comparato (IUS/21).

Si tratta di discipline che complessivamente intese forniscono un numero significativo di pubblicazioni (85), tale da consentire uno specifico approfondimento certamente di tipo qualitativo, più limitato in termini strettamente quantitativi appunto in considerazione dei numeri cui ci si riferisce e delle differenti discipline di riferimento.

Differentemente, per le ulteriori due discipline che in questo contributo si richiamano, tra loro nettamente distinte, il Diritto canonico ed ecclesiastico (IUS/11) e il Diritto tributario (IUS/12), il numero non è tale da consentire una analoga lettura.

Per il primo di tali due ultimi settori scientifico-disciplinari registriamo solo 7 contributi specifici; per il secondo le pubblicazioni sono pari a 9. Conseguentemente, la possibilità di estrarre informazioni interessanti è limitata. Per tali settori scientifico-disciplinari si può affermare che il tema delle mafie non abbia sinora suscitato particolare interesse negli studiosi.

Diritto canonico ed ecclesiastico. Con specifico riferimento alle pubblicazioni di Diritto canonico ed ecclesiastico sono individuabili tre autori di specifici contributi. La collocazione editoriale è sempre quella degli articoli su rivista. L'autore (docente di Diritto ecclesiastico) che ha prestato oggi in Italia maggiore attenzione ai temi delle mafie è strutturato presso l'Università della Calabria. Tra il 2009 e il 2015 il tema approfondito è quello del rapporto tra «Chiesa e Mafia» e, più specificamente, sulla 'ndrangheta. Tra gli altri profili interessanti approfonditi da un ulteriore autore vi sono: la distinzione tra *peccatum* e

* Il presente contributo è di Stefano D'Alfonso.

delictum, il rapporto tra foro esterno e foro interno e il principio di legalità e tassatività che ritroviamo nel Diritto penale canonico.

La limitata attenzione prestata in ambito giuridico non permette di fare emergere il ruolo della Chiesa, per esempio considerando gli strumenti regolamentati di cui essa si dota in quanto istituzione.

In termini più generali, vi sono temi che per la loro propria natura si prestano a letture congiunte con altre discipline. Un esempio concerne la, a volte prospettata, ambiguità della Chiesa nei rapporti con le mafie emersa in talune situazioni e territori, anche accertata in sede giudiziaria. Contestualmente, sfugge all'approfondimento l'impegno assunto dalla Chiesa attraverso la (anche definita) «antimafia ecclesiale», che ha senz'altro un ruolo decisivo in molti territori – giunta fino al sacrificio pagato anche al costo della vita (deve essere menzionato un contributo su don Pino Puglisi) – e che più in generale trova una concreta corrispondenza nelle parole dei papi Giovanni Paolo II e Francesco. Il tema è però approfondito da altre scienze giuridiche, come si osserva *infra* nella sezione dedicata al Diritto amministrativo, alle Istituzioni di diritto pubblico e al Diritto pubblico comparato. Da una prospettiva di più ampia interdisciplinarietà, deve invece osservarsi come in altri settori disciplinari, tra questi la sociologia e la storia, come è verificabile attraverso la nostra banca dati, il tema è stato approfondito nel tempo, in modo articolato, anche attraverso lavori monografici.

Diritto tributario. A coloro che seguono il dibattito che si sviluppa in alcune sedi deputate alla conoscenza del fenomeno mafioso, per esempio quella della Commissione parlamentare antimafia, risulta nota l'istanza di approfondimento delle tematiche relative ai profili fiscali legati in particolare alle attività economiche e all'evasione fiscale. Egualmente può dirsi rispetto a temi quale quello delle aziende e dei beni confiscati, che, come noto agli amministratori giudiziari e alle autorità giudiziarie, in sede operativa manifesta una serie di complessità che finiscono per ripercuotersi sulla gestione, con ricadute di diverso tipo.

Questi temi li ritroviamo trattati nei contributi scientifici di Diritto tributario che appaiono elencati nella nostra anagrafe della ricerca.

Il numero di contributi specifici è comunque limitato.

In questa sede non abbiamo gli strumenti conoscitivi per comprendere se in altri contributi di settore, il cui titolo non presenta espressi riferimenti al tema delle mafie, vi siano stati approfondimenti che invece si sarebbero potuti in questa sede considerare per meglio com-

prendere istituti e applicazioni. Resta però la considerazione di fondo – sulla quale gli studiosi del Diritto tributario saranno certamente in grado di pronunciarsi – circa la necessità di valutare un'eventuale maggiore attenzione, anche in considerazione del decisivo contributo conoscitivo che potrebbe supportare l'attività legislativa (oltre che scientifica) posta a contrasto della criminalità organizzata.

Da un punto di vista strettamente quantitativo, le elaborazioni dei dati non garantiscono un grado di significatività tale da consentirci di trarre ulteriori considerazioni.

Diritto costituzionale, Istituzioni di diritto pubblico, Diritto amministrativo e Diritto pubblico comparato. Per ragioni strettamente argomentabili osservando i nostri temi di ricerca, queste quattro discipline possono essere passate in rassegna contestualmente, dovendo aver presenti le specifiche metodologiche e le differenti sensibilità. I temi ai quali si fa riferimento sono principalmente i seguenti.

Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose. I numerosi approfondimenti che registriamo in ognuno dei su richiamati settori scientifico-disciplinari hanno considerato in particolare l'applicazione della disciplina in materia e l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa e costituzionale, soffermandosi sui profili di costituzionalità. Si tratta di un tema che continua a suscitare interesse in dottrina per la frequente applicazione della disciplina di cui al *Testo unico degli enti locali*, d.lgs. n. 267/2000. Le cronache giudiziarie e le relazioni dei diversi organismi preposti (si considerino quelle semestrali della Direzione investigativa antimafia, quelle annuali della Direzione nazionale antimafia ma anche, in ultimo, quanto emerso in sede di Relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87) attestano la gravità del fenomeno, misurato anche dalla alta frequenza e da ciò che esso sottende.

L'attenzione che gli studiosi prestano è decisiva anche a supporto del dibattito che ha luogo nelle sedi istituzionali, in particolare quella legislativa, ove in questi anni si è cercato di approfondire i margini di revisione normativa in risposta alle situazioni concrete non sempre agevolmente affrontabili *de iure condito* (si pensi al confronto che si è avuto sulla cosiddetta «terza via», in alternativa allo scioglimento e all'archiviazione).

Un ulteriore tema ampiamente trattato, prevalentemente dagli studiosi di Diritto amministrativo, è quello della «documentazione antimafia», delle «interdittive» e relativi riflessi sui rapporti tra amministrazioni e imprese. La concretezza del tema continua a occupare una posizione privilegiata nel dibattito dottrinale, con posizioni prevalentemente protese a indagare il bilanciamento di interessi tra tutela dell'amministrazione e sistema di garanzie, considerando oltre i principi costituzionali anche quelli europei (si consideri in particolare quanto elaborato in sede di giurisprudenza dei giudici di Strasburgo). Gli approfondimenti su tale argomento vanno incrociati con quelli più tipici del diritto penale, come ampiamente emerge nel paragrafo dedicato.

Il terzo tema posto all'attenzione degli studiosi, per la verità *prima facie* limitato rispetto all'importanza del fenomeno, è quello delle «aziende» e dei «beni sequestrati e confiscati». Sono gli studiosi del Diritto amministrativo, evidentemente in considerazione della loro specifica competenza, ad approfondire le questioni sottese, oggetto di recente modifica legislativa e che richiedono una continua attenzione, anche perché sono al centro di dibattiti mai sopiti rivolti alla soluzione delle diverse criticità concernenti taluni diritti, e tra questi, ad esempio, quello del lavoro (a sua tutela).

Vi sono anche elementi di carattere «ideologico» che sarebbe importante ricondurre alla metodologia giuridica e che richiedono una particolare attenzione: si consideri in particolare la questione della destinazione dei beni.

Un aspetto che andrebbe approfondito concerne il ruolo degli enti locali, con riferimento alle procedure amministrative, al ruolo dei regolamenti comunali e, soprattutto, un tema che non viene considerato è quello della valutazione *ex post* delle azioni esercitate, anche in considerazione delle attività politiche concepite attraverso il supporto finanziario del terzo settore impegnato nella gestione dei beni – scarsamente nota e applicata è la norma che prevede da parte degli enti territoriali il controllo sull'utilizzazione di beni immobili assegnati in concessione a comunità, enti e associazioni e organizzazioni di volontariato, in considerazione di quanto previsto all'interno dell'apposita convenzione che disciplina la durata e l'uso del bene (v. art. 48, co. 3, lett. c del Codice antimafia). La necessità di un approfondimento da parte degli studiosi, in particolare del Diritto amministrativo, appare necessario, anche in considerazione del valore simbolico che l'inefficiente gestione dei beni e delle aziende hanno sul territorio, e che non

ha mancato di determinare sfiducia nelle istituzioni. In certi contesti sociali ciò si traduce in un incremento del consenso popolare verso le organizzazioni mafiose radicate sul territorio. In questo caso, lo strumento giuridico diviene elemento determinante anche per i riflessi politici, culturali, economici e sociali.

Anche in questo caso, la ricaduta in termini conoscitivi dell'impegno scientifico non può che conseguire dalla lettura congiunta dei contributi degli studiosi di diverse discipline, tra queste quelle penalistiche e processualpenalistiche, aziendalistiche e sociologiche (per i quali si rinvia agli specifici approfondimenti).

Un ulteriore argomento che è stato più di recente approfondito concerne due temi solo di recente trattati: il «ruolo degli ordini professionali e delle università» nella prevenzione e nel contrasto alle mafie.

Con riferimento al primo tema, sia dal punto di vista sociologico (del diritto) sia giuridico (in particolare dalla visuale del diritto pubblico e amministrativo), è stato analizzato il ruolo dei liberi professionisti a supporto delle mafie – profili, questi, che rientrano nella cosiddetta «area grigia» e nei fenomeni di compromissione, collusione e contiguità con le mafie.

Al di là degli aspetti penalistici, su cui non ci si sofferma in questa sede, tali approfondimenti scientifici hanno permesso di misurare il fenomeno e comprendere le criticità normative del sistema delle libere professioni, in particolare: il ruolo degli ordini e dei collegi professionali attraverso l'esercizio dei poteri normativo e disciplinare; la pregiudiziale penale, che impedisce in caso di procedimenti penali avviati nei confronti dei liberi professionisti di procedere in sede disciplinare; la mancata circolazione (su input delle procure o degli organismi disciplinari territoriali degli ordini professionali) di informazioni riguardanti l'adozione di misure di prevenzione o l'attivazione di procedimenti penali, con conseguente impossibilità per gli ordini professionali o i ministeri competenti di intervenire in considerazione delle prerogative loro riconosciute dall'ordinamento giuridico.

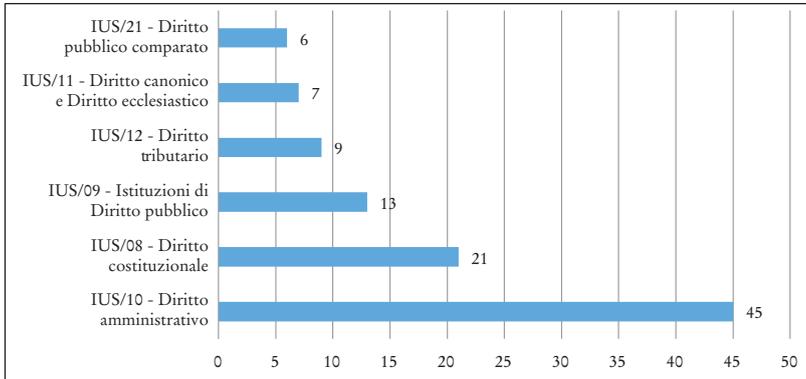
Si ritiene, in ultimo, che il ruolo delle università andrebbe ulteriormente indagato, inquadrandolo dal punto di vista dei principi costituzionali e dell'ordinamento universitario; i risultati di tale approfondimento potrebbero costituire la base giuridica sulla quale costruire, anche attraverso il supporto di altre scienze, un nuovo ruolo delle università nel sistema antimafia (su cui ci si sofferma *supra*, il capitolo I, e *infra*, nelle conclusioni).

Un ulteriore tema che da sempre è stato di interesse degli studiosi del Diritto costituzionale e delle Istituzioni di diritto pubblico è quello della incandidabilità. La nostra banca dati non ci restituisce probabilmente i numerosi lavori che sappiamo essere stati pubblicati, perché non sempre i prodotti scientifici caricati sul sistema Iris ricomprendono nei propri titoli le parole più prossime alle parole «mafia» o «criminalità organizzata» in considerazione delle quali è stata strutturata la banca dati. Sappiamo, invece, che il tema è da sempre oggetto di approfondimento scientifico, in considerazione dell'importante valenza della normativa in materia – finalizzata a evitare la candidatura di soggetti che siano stati destinatari, ad esempio, di condanne per una serie di delitti, tra questi quelli di mafia – e delle incertezze sul piano della legittimità costituzionale che hanno visto Corte costituzionale e legislatore intervenire più volte. Gli sforzi compiuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che hanno non senza sforzo definito nei confini costituzionali tale fattispecie continuano a richiedere l'attenzione da parte degli studiosi. Non in ultimo, si consideri il *revirement* del 2020 della Suprema corte con la sentenza Chiocchini delle Sezioni unite (sul punto si vada più avanti, in questo capitolo, la parte dedicata al diritto penale).

Analisi quantitativa. Una volta analizzati i profili contenutistici delle discipline oggetto di approfondimento, è di nostro interesse approfondire alcuni aspetti inerenti all'impegno profuso nelle suddette discipline da parte degli atenei.

In termini di significatività statistica possiamo considerare contestualmente quattro discipline, in quanto come detto tra loro affini: il Diritto amministrativo, costituzionale, le Istituzioni di diritto pubblico e il Diritto pubblico comparato. Le ulteriori due differenti discipline del Diritto tributario e del Diritto canonico ed ecclesiastico non hanno un numero tale di pubblicazioni da poter essere prese in considerazione in quanto statisticamente non significative (come dimostrato dalla figura che segue).

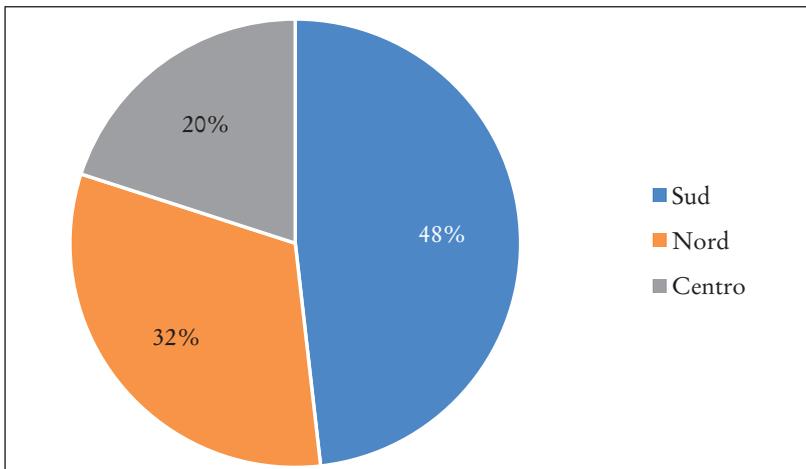
Figura 11. Totale pubblicazioni.



Complessivamente, gli atenei maggiormente impegnati sono quelli siciliani (prevalentemente quello palermitano), campani (l'Università degli Studi di Napoli Federico II), lombardi e del Lazio.

Guardando alla distribuzione territoriale, l'attenzione al tema della mafia prevale negli atenei delle regioni meridionali.

Figura 12. Pubblicazioni per macroaree.



Questo dato coincide con quello generale che comprende tutti i macrosettori, così come con quello generale degli studi giuridici. Tra le ragioni vi è il consolidamento nelle scuole giuridiche meridionali di studi su temi storicamente avvertiti come prossimi al territorio in cui si situano gli atenei.

Gli studiosi maggiormente impegnati sono quelli del Diritto amministrativo, con particolare riferimento all'ateneo palermitano.

Più omogenea è la distribuzione tra atenei nel Diritto costituzionale e nelle Istituzioni di diritto pubblico.

Guardando al dato delle tipologie di prodotti scientifici, può essere osservato che poche sono le monografie che trattano i nostri temi, mentre la collocazione più numerosa è quella delle riviste giuridiche scientifiche.

Negli studi giuridici, la quasi totalità di pubblicazioni è prodotta dai singoli autori. Questo dato differenzia tali studi da altri – per esempio quelli economici o sociologici – e la ragione fonda, come già osservato in sede di analisi generale degli studi giuridici (si veda *supra*, in questa sezione), nella specificità del macrosettore Studi giuridici, in cui la pubblicazione è valutata, per esempio a fini concorsuali, se è individuabile l'autore.

Un dato invece sul quale occorre prestare attenzione riguarda l'uso della lingua di pubblicazione che coincide totalmente con quella italiana. Come anticipato, l'effetto che ciò produce è la significativa riduzione della possibilità di circolazione degli sforzi compiuti oltre i confini nazionali, tra gli studiosi come nei diversi ambiti istituzionali, per esempio quelli europei. Se invece fosse maggiormente utilizzata la lingua inglese, l'approfondimento *de iure condito* e *de iure condendo* di istituti giuridici a cui è notoriamente riconosciuto un ruolo di buone pratiche potrebbe assicurare un notevole contributo al dibattito così come, probabilmente, agevolare il non sempre facile dialogo tra i nostri rappresentanti, ad esempio, nelle istituzioni europee, così in seno agli organismi giudiziari.

Un ultimo dato su cui ci si sofferma è quello relativo alla distribuzione tra autori in considerazione della posizione accademica. Sono prevalentemente gli ordinari e gli associati ad avere fornito un contributo a fronte di un minore impegno da parte dei ricercatori. *Prima facie* ciò potrebbe attestare una minore attenzione da parte degli studiosi più giovani. A rigor di completezza, tale dato deve essere richiamato, ma a nostro avviso occorrerebbe incrociarlo con altre variabili (es.

età dei ricercatori), che però non siamo in grado di descrivere in considerazione dei confini della nostra ricerca.

*Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea**

La produzione scientifica sui temi relativi al contrasto alle mafie nel diritto internazionale e del Diritto dell'Unione europea conta nell'Anagrafe complessivamente 28 pubblicazioni (24 prodotti unici).

Una parte significativa di tali pubblicazioni è riferibile a studiosi e studiose afferenti a due centri di ricerca dedicati specificamente allo studio del fenomeno (Cross, l'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università Statale di Milano, e il laboratorio Macro, ora Centro Macrocrimes, dell'Università di Ferrara); questo spiega perché la maggior parte dei contributi considerati è di autori affiliati a università del Nord Italia (16 in totale), con a seguire 6 contributi di università del Centro Italia e 6 (fra cui una breve introduzione e un contributo in *Guida al diritto* del «Sole24Ore») di autori affiliati a università del Sud.

Oltre il 43% dei contributi è redatto in lingua inglese e collocato in pubblicazioni non italiane (in volumi collettanei e riviste straniere, anche prestigiose quali il *German Yearbook of International Law* o l'*International Criminal Law Review*). La maggiore possibilità di diffusione internazionale che questo elemento comporta va peraltro parametrata al numero complessivo delle pubblicazioni censite, che è relativamente basso. Ciò sia in termini assoluti, sia in comparazione con altri settori giuridici, sia con riferimento all'arco temporale considerato. Questo tocca un momento storico in cui si sono registrati significativi sviluppi in tema di contrasto al crimine organizzato sia nel diritto internazionale che nel diritto dell'Unione europea: si pensi in particolare all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 2000) e di numerosi strumenti di diritto Ue di specifico rilievo per il contrasto al crimine organizzato (basti pensare alle Decisioni quadro n. 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo e 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, o al Regolamento [Ue] 2018/1805 sulla confisca e il sequestro di beni all'estero).

Varie ragioni possono contribuire a spiegare questo dato. Da un lato, alcune importanti pubblicazioni dedicate in Italia ai profili interna-

* Il presente contributo è di Serena Forlati.



Finito di stampare il 23 giugno 2021
per conto di Donzelli editore s.r.l.
presso Str Press s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00071 Pomezia (Roma)